

21747

# **Fronteras de la economía del desarrollo**

**El futuro en perspectiva**

**Editado por  
Gerald M. Meier y Joseph E. Stiglitz**



**Banco Mundial**



**Alfaomega**

Public Disclosure Authorized

21747

ECONOMÍA INTERNACIONAL

21747

FRONTERAS DE LA ECONOMÍA  
DEL DESARROLLO

El futuro en perspectiva

GERALD M. MEIER  
JOSEPH E. STIGLITZ  
Editores

**Banco Mundial**

 **Alfaomega**

This Work was originally published by the World Bank in English as *Frontiers of Development Economics* in 2001. This Spanish language edition is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the Work and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Este trabajo fue publicado por el Banco Mundial en inglés como *Frontiers of Development Economics* en 2001. Esta edición en castellano no es una traducción oficial del Banco. El Banco no garantiza la precisión del trabajo y no acepta responsabilidad en cualquier consecuencia de su interpretación o uso.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este estudio son enteramente del autor y no deben ser atribuidos de manera alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros de su Junta de Directores, o a los países que ellos representan.

Título original: *Frontiers of Development Economics. The future in Perspective.*

Publicado por el Banco Mundial y Oxford University Press.

© 2001 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

Copyright © 2001 Banco Internacional de Reconstrucción  
y Fomento / Banco Mundial  
1818 H Street, N.W.,  
Washington, D.C. 20433, USA.  
Todos los derechos reservados

Para esta edición:

© 2002 Banco Mundial en coedición  
con Alfaomega Colombiana S. A.  
Primera edición: junio de 2002

ISBN: 958-682-372-5

© 2002 ALFAOMEGA GRUPO EDITOR, S.A. de C.V.  
Pitágoras 1139, Col. Del Valle, 03100 México, D.F.

Traducción y revisión técnica: Luis Hernando Gutiérrez,  
Rodrigo Taborda, Luis Fernando Gamboa  
Diseño de cubierta, edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.  
Impresión y encuadernación: Quebecor World Bogotá

**Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia**

## CONTENIDO

PRÓLOGO	ix
<i>Nicholas Stern</i>	
PREFACIO	xi
<i>Gerald M. Meier, Joseph E. Stiglitz</i>	
INTRODUCCIÓN: IDEAS PARA EL DESARROLLO	xiii
<i>Gerald M. Meier</i>	
LA VIEJA GENERACIÓN DE ECONOMISTAS DEL DESARROLLO Y LA NUEVA	
<i>Gerald M. Meier</i>	1
Comentario de Philippe Aghion	39
Comentario de Hla Myint	45
SOBRE LAS METAS DEL DESARROLLO	49
<i>Kaushik Basu</i>	
Comentario de Paul P. Streeten	75
Comentario de Michael Lipton	82
FALACIAS EN LA TEORÍA DEL DESARROLLO Y SUS IMPLICACIONES DE POLÍTICA	
<i>Irma Adelman</i>	91
Comentario de David Vines	125
Comentario de Sir Hans Singer	137
RETORNANDO AL DESAFÍO DEL DESARROLLO	139
<i>Vinod Thomas</i>	
LA EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO SOBRE LA POBREZA: EXPLORANDO LAS INTERACCIONES	
<i>Ravi Kanbur y Lyn Squire</i>	173
ASPECTOS DEL DESARROLLO: RESUELTOS Y PENDIENTES	
<i>Shahid Yusuf y Joseph E. Stiglitz</i>	219

CONFLICTOS DISTRIBUTIVOS, ACCIÓN COLECTIVA Y ECONOMÍA INSTITUCIONAL	
<i>Pranab Bardhan</i>	263
Comentario de Irma Adelman	286
Comentario de Paul Collier	291
PERSPECTIVAS HISTÓRICAS SOBRE EL DESARROLLO	
<i>Nicholas Crafts</i>	295
Comentario de Avner Greif	330
Comentario de David Landes	335
EN BUSCA DE LO POLÍTICO: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO	
<i>Merilee S. Grindle</i>	341
Comentario de Gustav Ranis	380
Comentario de Timothy Besley	383
LA TEORÍA ECONÓMICA MODERNA Y EL DESARROLLO	
<i>Karla Hoff, Joseph E. Stiglitz</i>	389
Comentario de Gustav Ranis	462
Comentario de Abhijit V. Banerjee	466
Comentario de Debraj Ray	480
APÉNDICES	489
1. REFLEXIONES DE PREMIOS NOBEL	491
Una agenda de investigación	
<i>Lawrence R. Klein</i>	491
Se busca: una teoría del cambio	
<i>Douglass C. North</i>	493
Chispas y residuos del yunque del crecimiento	
<i>Paul A. Samuelson</i>	494
¿De qué se trata el desarrollo?	
<i>Amartya K. Sen</i>	509

CONTENIDO	vii
Posibles ideas en la economía del desarrollo <i>Robert Solow</i>	517
2. REFLEXIONES DE LOS PIONEROS	519
Una revisión a los pioneros <i>Sir Hans Singer</i>	519
Comercio internacional y marco institucional doméstico <i>Hla Myint</i>	522
La economía de una población estable <i>W. W. Rostow</i>	531
Una visión desde la academia: proceso y políticas de desarrollo vistas por un economista profesional <i>Arnold C. Harberger</i>	543
AUTORES Y COMENTARISTAS	565
ÍNDICE	567

## PRÓLOGO

**E**ste libro es una contribución valiosa a nuestra comprensión de la evolución de la doctrina del desarrollo y su relación con la política del desarrollo. Durante los 50 años pasados, dos generaciones de economistas del desarrollo han buscado analizar el proceso de desarrollo y formular políticas que puedan reducir la pobreza internacional. Al construir sobre lo que sabemos y no sabemos acerca del desarrollo, los participantes en este libro enfatizan aspectos que desafían por igual a la siguiente generación de académicos del desarrollo y a los practicantes del mismo.

La Economía del Desarrollo trata de grandes temas: Cómo crecen y cambian las economías. Éstos son los aspectos centrales del trabajo de los economistas clásicos —en particular, Smith, Ricardo y Marx—. Los “pioneros” de la economía del desarrollo, que escribieron inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, estaban firmemente conscientes de estas conexiones intelectuales y de sus raíces. Inicialmente reconocieron la herencia de la economía clásica del crecimiento. Los pioneros también estaban preocupados directamente por el papel cambiante del comportamiento y las instituciones en el proceso de desarrollo, hechos que aquellos que están trabajando aún en la economía del desarrollo han estado recalcando fuertemente en los años recientes. Es ahora de gran valor, para una nueva generación de economistas del desarrollo, interactuar con las generaciones iniciales. Tienen mucho que aprender, no sólo en términos de ideas y conceptos, sino también en términos de un criterio atinado de lo que es importante. Los temas sin respuesta que se han resaltado en este libro son de especial relevancia para la revisión futura.

Los economistas del desarrollo han estado fuertemente involucrados durante los últimos 50 años en aspectos de política económica. Este compromiso implica que el papel del Estado debe estar en el centro del escenario. Sobre este tema ha habido un cambio fundamental en el pensamiento sobre el desarrollo. En los años iniciales, después de la Segunda Guerra Mundial, existió, hablando en sentido amplio, una mezcla de mercados, incluyendo los mercados mundiales, influenciados en parte por la experiencia de la Gran Depresión. También hubo confianza en la habilidad del gobierno para tomar un papel efectivo y productivo en direccionar la inversión. La experiencia de los años 50 y 60 no apoyó esta confianza, y los años 70 y 80 vieron fuertes acciones hacia liberalizar y privatizar.



Para finales de los años 90, habíamos visto a muchos países embarcarse en reformas de mercado. Otra vez, hemos aprendido de la experiencia. Vemos que las reformas de mercado pueden ser, y en la totalidad han sido el motor del crecimiento. Pero también hemos visto que si no están apoyados por instituciones sanas y buena gobernabilidad, pueden atascarse o fallar. Desde luego, el enfoque ahora es sobre la relación entre las instituciones y los mercados.

La centralidad de la política de la economía del desarrollo también requiere especificidad en las metas. Aquí el tema ha ampliado sus perspectivas. Mientras que la distribución del ingreso fue un aspecto de los primeros días después de la Segunda Guerra Mundial, empezó a enfatizarse más fuertemente en los años 60. Y en 1974, Robert McNamara, entonces presidente del Banco Mundial, en su discurso del Encuentro Anual en Nairobi, hizo que la superación de la pobreza fuera un aspecto clave para el Banco. El entendimiento del bienestar, por ello de la pobreza, ha ido más allá del ingreso, y ahora la mayoría de aquellos que están trabajando sobre el tema podría poner un fuerte énfasis en mejorar la salud y la educación como parte de las metas del desarrollo y como instrumentos para generar un crecimiento del ingreso. En general, sin embargo, el desarrollo cada vez más se ve como la expansión de la libertad de elegir y de actuar.

Esta perspectiva más amplia sobre las metas del desarrollo y el retorno a los intereses de algunos de los pioneros hace a esta publicación milenaria particularmente oportuna y significativa. La ampliación de la agenda, junto con el énfasis de las instituciones, también nos recuerda que los economistas del desarrollo necesitan ser conscientes de las contribuciones de otras ciencias sociales: tienen mucho que aprender de los historiadores económicos, los científicos políticos y antropólogos, por ejemplo. Los frutos potenciales de algunas de estas nuevas interacciones están muy bien ilustrados en este libro.

Los participantes y los comentaristas del libro proveen muchas intuiciones y examinan algunas nuevas preguntas que hacen más interesante y más difícil el tema. Hemos, en verdad, aprendido mucho en la última mitad de siglo sobre la efectividad de las diferentes clases de intervenciones y estructuras de política. Desde luego, uno de los avances más benéficos es que el tema se ha vuelto mucho más centrado en la evidencia, en parte en respuesta, y en parte debido a la mayor disponibilidad de datos. El desafío ahora es aplicar lo que sabemos con juicio y sabiduría mientras enfrentamos la gran cantidad de serios desafíos de investigación. En esta tarea, el Banco Mundial tiene la responsabilidad de trabajar cercanamente con investigadores alrededor del mundo en desarrollo y el industrializado.

NICHOLAS STERN

*Economista Jefe y Vicepresidente Senior para Economía del Desarrollo,  
Banco Mundial*

## PREFACIO

Es oportuno y desafiante contemplar el futuro de la economía del desarrollo a la luz de la experiencia de la doctrina y la práctica del desarrollo de la mitad de siglo pasado. Este libro surge como resultado de un simposio intergeneracional sobre “El Futuro de la Economía del Desarrollo”, realizado en Dubrovnik, en mayo de 1999, bajo el patrocinio de la Universidad de Zagreb y el Banco Mundial. El Banco había organizado previamente una serie de lecturas retrospectivas de la primera generación de economistas del desarrollo (aproximadamente 1950-75). Éstas fueron publicadas en *Pioneers in Development* (1984) y en *Pioneers in Development – Second Series* (1987).

En Dubrovnik, representantes de la primera y la segunda generación (aproximadamente desde 1975 al presente) de economistas del desarrollo presentaron trabajos que han sido revisados para este libro. La mayoría de los colaboradores está instruyendo ahora a la siguiente generación de economistas del desarrollo. Viendo el pasado como prólogo –y como una secuela a los dos volúmenes previos de los pioneros–, ahora dan un vistazo hacia los aspectos por resolver que la siguiente generación confrontará. Cerca de 15 panelistas comentan sobre los documentos principales. Dos apéndices ofrecen reflexiones sobre el futuro por parte de varios laureados con el Premio Nobel y pioneros de la primera generación.

Los editores aprecian considerablemente los esfuerzos de un gran número de colaboradores. Todos aquellos que asistieron al simposio de Dubrovnik están también agradecidos por la espléndida hospitalidad ofrecida por el profesor Soumitra Sharma y la Facultad de Economía de la Universidad de Zagreb. El Banco Mundial facilitó apoyo logístico para el encuentro, pero los puntos de vista de los colaboradores son los suyos y no deben ser atribuidos al Banco Mundial.

Los editores se han beneficiado considerablemente de la asistencia de David Ellerman, Noemi Giszpenc y Paola Scalabrian del Banco Mundial, y Kenneth MacLeod de Oxford University Press. Yuri Woo en la Universidad de Stanford fue especialmente útil en mantener el control total del manuscrito y en lograr la uniformidad de una gran variedad de estilos bibliográficos. Su paciencia y destreza en tratar con todos los detalles, desde el primer correo electrónico hasta la última

nota de pie de página, fueron insuperables. Sin su amable atención a las necesidades de tal cantidad de autores y los editores, el manuscrito no habría alcanzado la forma actual.

GERALD M. MEIER  
*Stanford University*

JOSEPH E. STIGLITZ  
*Stanford University*

## INTRODUCCIÓN: IDEAS PARA EL DESARROLLO

*Gerald M. Meier*

**D**urante la segunda mitad del siglo pasado, hemos presenciado un esfuerzo sin precedentes de la comunidad internacional por acelerar el desarrollo de los países pobres. Este esfuerzo ha estado basado en la evolución del pensamiento sobre el desarrollo económico –su naturaleza, sus causas, y la elección de políticas para mejorar la tasa y la calidad del proceso de desarrollo–. Aunque el historial del desarrollo muestra muchos éxitos, también hay fracasos y expectativas frustradas. Y mientras las dos primeras generaciones de economistas del desarrollo ocasionaron muchos progresos en la evolución de este aspecto, muchas preguntas sin resolver y temas centrales esperan ser resueltos por las siguientes generaciones. En consecuencia, los colaboradores de este volumen consideran el futuro de la economía del desarrollo desde la perspectiva del historial y el pensamiento del desarrollo.

### IDEAS COMO ESTRUCTURA Y COMO FACTORES PRODUCTIVOS

Subrayar todos los trabajos aquí recolectados es el reconocimiento de que las ideas son fundamentales para el progreso futuro del desarrollo. No existe una fórmula para el desarrollo. La sola ayuda no genera desarrollo. Como un antiguo economista jefe del Banco Mundial observó,

Más que antes, la prioridad central del Banco Mundial... es crear y ayudar a poner en marcha estrategias mejoradas para el desarrollo económico. Estas estrategias descansan, en una mayor medida que antes, sobre las transferencias y transformación del conocimiento, tanto como para compensar por la escasez esperada de la asistencia del desarrollo... Para ponerlo claramente, puesto que no habrá mucho dinero para el desarrollo a lo largo de la siguiente década, será mejor que haya una mayor cantidad de buenas ideas (Summers 1991: 2).

Reconociendo que la brecha de conocimiento entre países ricos y pobres es tan importante como la brecha de ahorros o la del comercio externo, el *Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial 1998/99* se dedicó al tema del “Conocimiento para el Desarrollo”. Como Joseph Stiglitz, economista jefe del Banco, observó durante la conferencia de Dubrovnik,

Hoy el Banco Mundial ha cambiado mucho su énfasis hacia los intangibles del conocimiento, las instituciones y la cultura, en un intento por forjar un esquema de Nuevo Desarrollo para nuestro trabajo. Deseamos, por ejemplo, ser un Banco del Conocimiento, no sólo un banco para la infraestructura financiera. Ahora vemos al desarrollo económico menos como el negocio de la construcción y más como la educación en un sentido amplio y comprehensivo, que cubre el conocimiento, las instituciones y la cultura (Stiglitz 1999a).

De manera similar, el economista sobre el crecimiento Paul Romer afirmó que:

Las ideas deberían ser nuestro asunto central... Las [I]deas son bienes económicos extremadamente importantes, mucho más que los objetos que se enfatizan en los modelos económicos. En un mundo con límites físicos, es el descubrimiento de grandes ideas junto con el descubrimiento de millones de pequeñas ideas, lo que hace posible un crecimiento económico sostenido. Las ideas son las instituciones que nos permiten combinar los limitados recursos físicos en arreglos que sean aún más valiosos.

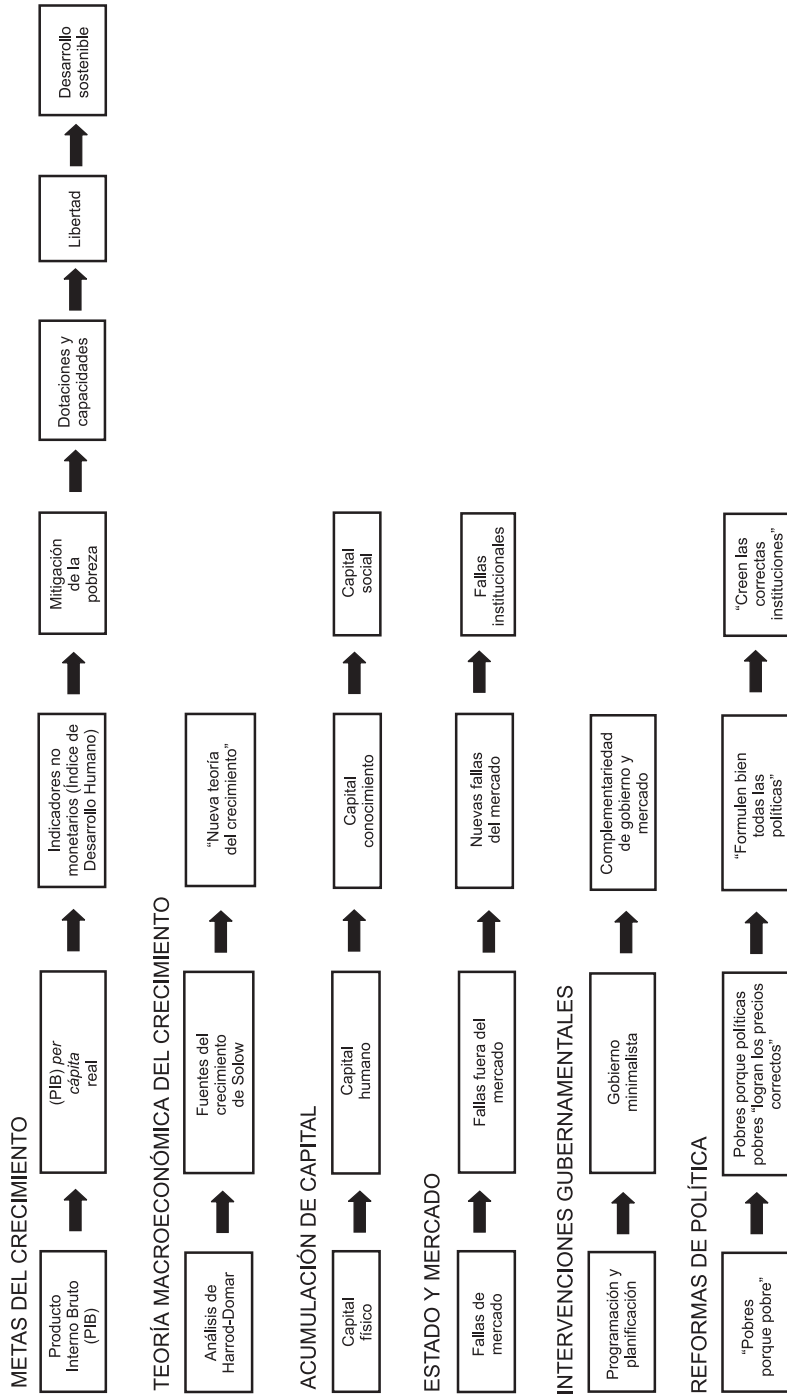
Aunque el Banco Mundial ha sido un actor intelectual (Stern 1997), las ideas para el desarrollo han venido más de los economistas universitarios y de instituciones de investigación. Este volumen considera el futuro del desarrollo económico desde las perspectivas de los avances en la teoría del desarrollo, hecha tanto por el Banco Mundial como por economistas académicos. La evolución ha sido a lo largo de varias dimensiones de análisis y de implicaciones de política. En orden sucesivo, el enfoque ha sido como se muestra en la Figura 1.

Como Irma Adelman observa en este volumen, ha habido “altibajos” en la evolución del pensamiento sobre el desarrollo. Aún así, la materia de que trata la economía del desarrollo ha evolucionado con un creciente rigor analítico, y las implicaciones de política han llegado a ser más importantes. Yusuf y Stiglitz, en su capítulo, pueden puntualizar siete grandes temas resueltos que representan “ciencia normal” y “sentido común”. El objetivo final del apropiado esquema de *ideas sobre el desarrollo* es que sea acogido e implementado en países en desarrollo. Estas ideas incluyen conceptos de política del desarrollo, en un sentido macro, e ideas sobre el progreso técnico, en un sentido micro o empresarial.

La “nueva teoría del crecimiento” enfatiza el papel de las ideas al promover el crecimiento a través de la agregación de los avances a nivel micro. Dentro de un país en desarrollo, la implementación de ideas es esencial para incrementar la productividad total de los factores (*ver* los capítulos de Meier y de Crafts, en este volumen).

El énfasis de Schumpeter sobre las innovaciones es altamente relevante para el desarrollo. Él distingue entre “invenciones” –esto es, ideas o conceptos– e “innovaciones” (Schumpeter 1939). Para que el desarrollo se dé, las ideas tendrán que producir “nuevas combinaciones de medios productivos” –esto es, innovaciones. Éstas incluyen la introducción de un nuevo bien o de una nueva calidad de un bien. La introducción de un nuevo método de producción, la apertura de un nuevo mercado,

**Figura 1**  
La evolución del enfoque del desarrollo



la introducción de una nueva fuente de oferta, o la realización de una nueva organización de una industria (Schumpeter 1949). Tales innovaciones pueden contrarrestar los rendimientos decrecientes.

El tipo de competencia schumpeteriano, basado en las innovaciones, depende del desempeño empresarial. Para acelerar el crecimiento, la oferta de espíritu empresarial tendrá que incrementarse. Esto depende de que las ideas sean aceptadas como conocimiento individual e implementadas a través de las capacidades humanas. La habilidad empresarial es, entonces, una forma de capital humano<sup>1</sup>.

Más allá de contribuir al cambio técnico y de elevar la tasa de crecimiento, la absorción de ideas puede también facilitar la transformación estructural de la economía, dando paso a un mejor control de los cambios demográficos, y mejorando la distribución del ingreso. En un sentido aún más profundo, las ideas científicas y la racionalidad pueden cambiar los valores de una sociedad y pueden apoyar a la modernización.

El atraso de los individuos como agentes económicos es una causa desafortunada y un resultado de la pobreza. La escolaridad y la capacitación son comúnmente reconocidos como medios para incrementar la capacidad creativa e inspirar logros. Fuera de esto, un ambiente facilitador puede ser promovido a través del establecimiento y protección (pero no sobreprotección) de los derechos de propiedad intelectual, a través del uso de la regulación y de medidas impositivas que protejan las empresas que innoven, y a través de intensificar la competencia entre empresas descentralizadas<sup>2</sup>.

Ciertamente hay un papel importante para la producción de ideas, de conocimiento, y de información por los mismos países en desarrollo. Pero en las primeras etapas del proceso de desarrollo, podría tenerse confianza en la transmisión de ideas por medio del comercio internacional, la inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología. Aún quizá de un mayor valor que la importación de bienes materiales es el fundamental “efecto educativo” del comercio (Myint 1971). Una deficiencia de conocimiento es una desventaja más fuerte para el desarrollo, que la escasez de algún otro factor. El conocimiento, sin embargo, es un bien público global (Stiglitz 1999b), y el contacto con economías más avanzadas provee una vía expedita de superar esta deficiencia<sup>3</sup>. La importación del ‘saber hacer’ técnico y de destrezas es un recurso indispensable para el progreso técnico, y la importación de ideas en general es un potente estímulo al desarrollo –no sólo vital para el cambio económico, sino también

---

1 El papel central del espíritu empresarial ha sido largamente resaltado en la literatura del desarrollo. Ver Leibenstein (1968).

2 Para una discusión de una amplia variedad de enfoques que alientan la producción y el uso de las ideas, ver Romer (1993b).

3 En tanto que una idea no es rival sino excluible, ésta es un bien público no puro.

para los avances políticos y socioculturales que pueden ser condiciones necesarias previas del progreso económico. Al proveer la oportunidad de aprender de los logros y fallas de las economías más avanzadas y al facilitar préstamos selectivos y adaptación, el comercio internacional puede ayudar considerablemente a acelerar el desarrollo de un país. En la mitad del siglo XIX, J. S. Mill observó: “Es apenas posible sobrestimar el valor actual del bajo estado de mejoría humana, de poner a los seres humanos en contacto con personas distintas a ellos mismos, y con modos de pensar y actuar distintos a aquellos con los cuales están relacionados... tal comunicación siempre ha sido y es peculiarmente en la presente era, uno de los recursos primarios del progreso”<sup>4</sup>. En el siglo XXI, el curso y el paso del cambio aún difieren entre países; por esta razón, el intercambio libre de las ideas produce ganancias dinámicas del comercio. Desde luego, Romer (1993a: 543) puede afirmar: “Las naciones son pobres porque sus ciudadanos no tienen acceso a las ideas que se usan en las naciones industrializadas para generar valor económico”<sup>5</sup>.

Aunque la creación de ideas es una condición necesaria para el desarrollo, no es una condición suficiente. La capacidad de absorción del país en desarrollo es crucial. Si los economistas del desarrollo y las misiones visitantes no ponen atención a esto, sus ideas serán nulas. Lo mismo ocurrirá si las ideas sobre las reformas de política requieren condiciones políticas para su implementación y estas condiciones no existen o si la capacidad de absorción depende del cambio institucional que no está próximo a aparecer. En la organización del gobierno y en el diseño de un sistema de información y de incentivos, las condiciones previas para la aceptación e implementación de las ideas deben estar en su lugar. El capítulo de este volumen, escrito por Grindle, arroja luces adicionales sobre el problema.

El rechazo de malas ideas es tan importante como la aceptabilidad de las buenas. En los años 1960, la importación demasiado fácil del análisis de Harrod-Domar le dio demasiada importancia a la acumulación de capital físico y malinterpretó una idea que fue diseñada especialmente para países industrializados y no para los que están en desarrollo. La acogida de las ideas sobre la industrialización a través de sustitución de importaciones también condujo a tener consecuencias adversas. La inversión extranjera directa puede traer beneficios, pero puede también ser demasiado intensiva en capital cuando hay excedente de mano de obra, o las multinacionales pueden presentar costos al país huésped que aumentan en el tiempo y que alteran desfavorablemente la relación costo-beneficio.

---

4 Mill (1848) vol. 2, libro 3, cap. 17, sec. 5.

5 Para un análisis de las ideas como bienes no rivales que dan aumentos a los rendimientos crecientes y no convexos, ver Romer (19993a) y la discusión de la nueva teoría del crecimiento en los capítulos de Meier y de Adelman en este volumen. Para los nexos entre comercio, innovación y crecimiento, ver Grossman y Helpman (1991).



La absorción de ideas equivocadas puede hacer necesario revertir o acabar las políticas, una tarea difícil. En general, las ideas que se han involucrado en el capital humano como conocimiento, necesitan ser “conocimiento apropiado”, análogo a tecnología apropiada. Desde luego, un capital humano inapropiado puede ser más un impedimento que tener capital físico inapropiado porque el capital humano no puede ser desechado. Una mala práctica no es convenientemente terminada, y una mala idea puede desplazar a una buena.

Sea que las ideas son importadas desde afuera o producidas al interior de los países en desarrollo, ellos deben evitar los sesgos de ideología. Las creencias ideológicas han permeado con facilidad el pensamiento sobre el desarrollo. Con la descolonización posterior a la guerra, la economía del desarrollo fue inicialmente vista a menudo como la economía del resentimiento o del descontento. El centro y la periferia fueron categorías emotivas –y no lógicas–. Como una orientación de política y un asunto de solución de problemas, la economía del desarrollo fue también susceptible de ideologías tanto de derecha como de izquierda. El pensamiento disciplinado sobre el balance adecuado entre Estado y mercado ha sido desatendido con frecuencia (*ver* Stiglitz 1999a).

Si las ideas son más influyentes, ellas tendrán que evolucionar desde el análisis riguroso a la estimación empírica. Para este fin, deberían promoverse múltiples fuentes de argumentos analíticos en los países desarrollados y en desarrollo. Como en el pasado, así también en el futuro las *ideas para el desarrollo* serán mejoradas por medio del aprendizaje de las experiencias y las ideas serán sujeto de debate abierto. La emotividad y la ideología pueden reducirse, entonces, en favor del análisis juicioso que fortalece la economía del desarrollo.

## CONTENIDO DE ESTE VOLUMEN

Con las premisas anteriores en mente, pasamos a los capítulos, los cuales están en busca de futuras *ideas para el desarrollo*. Haciendo esto, podemos atender las observaciones de Samuelson (1996: 27): “Es un error en la ciencia pensar que una generación llega tarde a la mesa del banquete después que éste ha sido consumido. El trabajo de la ciencia nunca está terminado. La ciencia es un festín móvil. Una vez solucionado el problema, nos acomodamos en muchas nuevas preguntas abiertas que están en espera de solución”. No sólo los nuevos aspectos confrontarán las siguientes generaciones de economistas del desarrollo: técnicas analíticas más sofisticadas deberán permitirles refinar y extender algunas de las intuiciones de las generaciones iniciales.

En el capítulo, “La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva”, Gerald M. Meier resume el pasado y el futuro de la economía del desarrollo desde el punto de vista de la “vieja generación”. Al poner el futuro de la economía del desarrollo en perspectiva, Meier revisa las ideas del desarrollo de la primera (aproxima-

damente de 1950-75) y la segunda (aproximadamente desde 1975-hasta el presente) generación de economistas del desarrollo. En contra de este entorno, él considera las preguntas no comprobadas y las tareas no terminadas para la siguiente generación. Éstas involucran el reconocimiento de un significado ampliado de “desarrollo económico”; más atención al residuo (productividad total de los factores) en el enfoque de la función de producción como a las fuentes del crecimiento; un refinamiento y extensión de las nuevas teorías del crecimiento en relación con la economía de las ideas y del conocimiento; una interpretación de las “instituciones correctas”; una determinación de los orígenes y consecuencias del capital social; el abordamiento de un análisis multidisciplinario; el reconocimiento de las lecciones históricas; una revisión de las oportunidades y problemas que han sido creados por la globalización; y la atención a nuevas perspectivas sobre la interdependencia entre el Estado y el mercado en el proceso de desarrollo.

Meier distingue entre el análisis ordinario de la economía neoclásica del desarrollo de un enfoque más comprehensivo que dé un vistazo a la operación de grandes, cambios innovadores y a aspectos de economía política en el diseño de políticas de desarrollo. Todos estos aspectos son subsumidos por la pregunta general de si la economía del desarrollo ha de ser considerada simplemente como economía aplicada, o si hay una necesidad de una teoría de desarrollo especial que complemente la teoría económica general.

En “Sobre las metas del desarrollo”, Kaushik Basu sostiene que nuevas metas para el desarrollo –más allá del simple crecimiento de la tasa de crecimiento económico– son implicadas por el movimiento hacia “desarrollo humano” o “desarrollo comprehensivo”. ¿Pero puede dárseles un significado más preciso a estas grandes metas de políticas sociales, dejándolas solamente susceptibles de medición o de alguna métrica operativa para fines de evaluación? Esta pregunta recibe atención primaria. En tanto que el crecimiento del ingreso es relevante, Basu sugiere que la atención debe ponerse sobre cómo van los más pobres y sobre la tasa de crecimiento del ingreso *per cápita* del quintil más pobre de la población. De interés especial es el aspecto relativamente ignorado de la interacción estratégica entre las metas de diferentes países y el hecho de “moralidad condicional” que ellos presentan. Tal análisis es relevante para el diseño de acciones coordinadas por las naciones para lograr objetivos desarrollistas.

Irma Adelman, en “Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones de política”, identifica tres principales concepciones erradas: (a) el subdesarrollo tiene una causa simple (si tiene bajo capital físico, falta de espíritu empresarial, precios relativos incorrectos, barreras al comercio internacional, gobierno hiperactivo, capital humano inadecuado o un gobierno inefectivo); (b) un solo criterio es suficiente para evaluar el desempeño del desarrollo; y (c) el desarrollo es un proceso *log-lineal*. Adelman sostiene que el desarrollo debe ser analizado como un proceso dinámico

altamente multifacético, no lineal, que depende de un patrón, que involucre sistemáticamente patrones de interacción cambiantes que requieren cambios en políticas e instituciones a través del tiempo.

Tres capítulos dan un vistazo sobre cómo se han comportado algunas de las estrategias de desarrollo propuestas en el *Informe de Desarrollo Mundial* del Banco Mundial de los primeros años de los noventa. En “Retornando al desafío del desarrollo”, Vinod Thomas argumenta que los resultados del desarrollo en la década pasada, confirman la contribución esencial de las acciones cercanas al mercado, pero también subraya los ingredientes subestimados o errados. Por delante de las últimas están la distribución del desarrollo humano, la protección del medio ambiente, la globalización y regulación financiera, y la calidad del gobierno. Dar mayor prioridad a estos aspectos significaría integrar la dimensión de calidad en los enfoques de desarrollo en vez de preocuparse por maximizar el crecimiento de corto plazo. Ésta también sustituye los limitados esfuerzos por acelerar el paso de la liberalización de mercado y expandiría la atención dada al acuerdo general construido en la sociedad civil, en conjunto con las inquietudes por cambios de políticas.

En “La evolución del pensamiento sobre la pobreza: explorando las interacciones”, Ravi Kanbur y Lyn Squire describen el ensanchamiento progresivo de la definición y la medición de pobreza, desde el poder sobre los bienes adquiridos en el mercado (ingreso) a otras dimensiones de estándar de vida como longevidad, alfabetización y salud y más recientemente, la preocupación acerca del riesgo y vulnerabilidad y, sobre la impotencia y pérdida de rumbo. Kanbur y Squire argumentan que aunque existen algunas correlaciones entre estas dimensiones diferentes, el ensanchamiento de la definición cambia significativamente nuestro pensamiento sobre cómo reducir la pobreza. El concepto ampliado incrementa el conjunto de políticas relevantes, pero también enfatiza que las estrategias de reducción de la pobreza deben reconocer interacciones entre políticas: el impacto de combinaciones diseñadas apropiadamente será mayor que la suma de las partes individuales. Los autores sostienen que es requerida una investigación adicional para incrementar nuestra comprensión sobre aquellas interacciones, que en profundos estudios de caso de países son necesarias para explorar las mejores combinaciones de política para países con problemas y capacidades diferentes; y que las innovaciones institucionales diseñadas para superar las fallas de información y los vacíos de conocimiento necesitan ser evaluadas cuidadosamente.

Shahid Yusuf y Joseph E. Stiglitz, en “Aspectos del desarrollo: resueltos y pendientes”, consideran cuáles aspectos en la economía del desarrollo aparecen establecidos y cuáles requieren atención futura. Los aspectos establecidos tienen que ver con los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las fuentes del crecimiento? ¿Importa la estabilidad macroeconómica? ¿Cómo debe ser mantenida? ¿Deben liberalizar el comercio los países en desarrollo? ¿Cuán importantes son los derechos de propiedad? ¿Es la reducción de la pobreza una función del crecimiento y de la acumulación de capital, o se requieren redes de seguridad de la pobreza? ¿Pueden los países en

desarrollo minimizar o postergar los problemas ambientales? ¿Cuán estrechamente debe el Estado administrar y regular el desarrollo?

Las tendencias actuales muestran una gama de aspectos que probablemente son llamados para análisis y acción futura. Estas tendencias se relacionan con la globalización, la localización, la degradación del medio ambiente, el cambio demográfico, alimentación y agua potable y urbanización. Estos aspectos pueden ser agrupados bajo dos títulos: (a) gobernabilidad multinivel y aspectos de regulación (participación política, capacidad organizacional, descentralización, desigualdad y gobernabilidad urbana) y (b) aspectos relacionados con el manejo del capital humano y los recursos naturales (migraciones interfronterizas, envejecimiento y oferta de capital, administración de las áreas públicas globales, y seguridad de alimentos y agua. La convergencia de los niveles de ingreso y los niveles de desarrollo humano podría acelerarse respondiendo a estos aspectos. La manera reciente de abordar la gobernabilidad, instituciones, políticas regulatorias y medidas para la administración de los recursos conducirá a una mayor retribución.

Las instituciones y las estructuras de incentivos son también fundamentales en la discusión de Pranab Bardhan de “Conflictos distributivos, acción colectiva y economía institucional”. Al establecer los nexos entre la nueva economía institucional y la economía del desarrollo, Bardhan le da una atención particular a algunos aspectos que han sido descuidados por la literatura teórica de la economía institucional, en particular (a) la persistencia de instituciones que funcionan mal en los países pobres, (b) los impedimentos institucionales como resultado de los conflictos distributivos, (c) los problemas de acción colectiva que estos conflictos agravan, y (d) un papel más complejo del Estado y matizado para tratar con la necesidad de coordinación. El análisis se enfoca en los efectos de los conflictos distributivos entre diferentes grupos sociales y asimetrías en su poder de negociación. En esto, Bardhan aclara las fallas institucionales y pone atención a los inevitables problemas de acción colectiva tanto en el ámbito estatal como local.

En “Perspectivas históricas sobre el desarrollo”, Nicholas Crafts se pregunta si la economía del desarrollo ha logrado mucho al tener una relación cercana con la historia económica. Para responder estas preguntas, Crafts evalúa el legado de las dos más antiguas generaciones de historiadores económicos: Los pioneros de la posguerra que asociaron la historia económica con la economía del desarrollo, y los practicantes más recientes de la nueva historia económica de finales de los años 1969 y 1970. Llegando más allá de regresiones sobre el crecimiento, el análisis está menos enfocado hacia la producción y más sobre los estándares de vida —un área, en la cual, según Crafts, la economía del desarrollo y los historiadores de la economía, han interactuado exitosamente.

Los cambios tecnológicos e institucionales son fundamentales para el desarrollo y la historia económica en el largo plazo. Crafts enfatiza la importancia de solucionar

los problemas de agencia y de apropiación creando un entorno que conduzca a la innovación y al mejoramiento de la productividad. Él advierte en contra de los patrones que fuerzan el crecimiento económico y el desarrollo en el marco de un modelo neoclásico de crecimiento de Solow ampliado, al dar un vistazo a la colaboración futura entre historiadores y economistas del desarrollo. Crafts enfatiza las instituciones pero reconoce que puede esperarse que diferentes países diverjan en sus acuerdos institucionales. Él advierte la relación cambiante entre el crecimiento en los salarios reales y en el producto interno bruto (PIB) *per cápita* y el mejoramiento de los estándares de vida. Según Crafts, la siguiente generación de economistas del desarrollo debería ser capaz de lograr un mayor entendimiento de la historia económica que el que tuvo la segunda generación.

Aunque se han logrado progresos al entender la intersección de políticas y políticos, Merilee S. Grindle (“En busca de lo político: la economía política de la formulación de políticas de desarrollo”) afirma que aún hay mucho por explicar sobre hacer políticas de desarrollo desde una perspectiva de economía política. Grindle explica dos tradiciones divergentes de economía política, basadas en economía y en la teoría sociológica, que ofrecen diferentes interpretaciones de la toma de decisiones y el proceso de reforma política. Según Grindle, ninguno de estos paradigmas en contienda son adecuados para entender cuatro rompecabezas reales: ¿Por qué y cuándo los políticos están interesados en apoyar un cambio de política? ¿Cómo afectan las instituciones políticas a las decisiones tomadas por los políticos? ¿Cómo se crean o transforman las nuevas instituciones? ¿Cuáles son las consecuencias de las nuevas reglas de juego para la interacción política y económica?

Grindle afirma que el análisis de economía política debería ser capaz de modelar la realidad al reflejar la dinámica de las interacciones políticas en el diseño y en la implementación de políticas de desarrollo y en la creación o transformación de las instituciones. El análisis de economía política puede, entonces, dar ideas provechosas sobre qué puede hacerse para mejorar la práctica no sólo para la administración macroeconómica, sino también en cuanto a un número de nuevos aspectos relacionados con el cambio institucional, las políticas sociales y las formas de gobierno participativo y descentralizado. El autor enfatiza que si los economistas del desarrollo entienden la toma de decisiones políticas, una investigación de los procesos políticos es especialmente necesaria. Además, liderazgo, ideas e instituciones mejoradas son importantes determinantes de resultados de políticas exitosas que no son suficientemente explicados todavía en la teoría de la economía política.

A través de este volumen, hay dos interrogantes esenciales: ¿Cuáles son las fuerzas que explican la divergencias en los ingresos a través de los países? ¿Y qué intervenciones probablemente promueven más el desarrollo? En el capítulo final, “La teoría económica moderna y el desarrollo”, Karla Hoff y Joseph E. Stiglitz enfocan directamente estos interrogantes. Sus respuestas reflejan avances recientes en las

economías de información imperfecta y en las economías de fallas de coordinación. En vez de asumir que los costos de la información son insignificantes y la capacidad de contratar es limitada, Hoff y Stiglitz hacen supuestos explícitos sobre las restricciones de información propias de los individuos y el conjunto de transacciones factibles. Por último, economistas del desarrollo tienen que endogenizar las instituciones que afectan la información y los costos de ejecución. Esto significa que instituciones, historia y consideraciones distributivas importan y que el análisis debe ir más allá del uso fundamental de los recursos, la tecnología y las preferencias. Ni las distorsiones introducidas por el gobierno ni la baja acumulación de capital han demostrado ser adecuadas para explicar el subdesarrollo. Preferible que concentrarse en las diferencias en los niveles de capital físico, capital humano o distorsiones inducidas por el gobierno entre países industrializados y en desarrollo, Hoff y Stiglitz enfatizan que los dos grupos son de diferentes funciones de producción y son organizados de maneras diferentes.

En contraste con los anteriores modelos en la economía del desarrollo, los autores proveen muchos ejemplos de modelos con equilibrios múltiples que pueden explicar por qué los países pobres pueden estar atrapados en una trampa de equilibrio de bajo nivel, de la cual no se pueden liberar por las fuerzas del mercado. Ellos presentan tres hipótesis complementarias relacionandas con las brechas en conocimiento, instituciones que están funcionando mal y una perspectiva ecológica de las instituciones políticas, económicas y sociales. Ellos formulan un número de modelos con “trampas del desarrollo” que provienen de las fallas de coordinación como resultado de los efectos de interacción entre los agentes que no son totalmente mediados por los precios. Los modelos indican múltiples equilibrios clasificados según el criterio de Pareto.

De especial interés desde el punto de vista del énfasis de este capítulo en la teoría moderna es la demostración de que la modelación de fallas de coordinación puede proveer luces en políticas económicas para resolverlas. Desde esta nueva perspectiva, pueden recomendarse políticas más apropiadas para que coordinen buenos equilibrios, afecten la información o cambien los incentivos y las estructuras organizativas.

Este volumen cierra con dos secciones que presentan reflexiones sobre el futuro de la economía del desarrollo de los ganadores del premio Nobel y algunos “pioneros” originales.

## REFERENCIAS

- Grossman, Gene y Elhanan Helpman. 1991. *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Leibenstein, Harvey. 1968. “Entrepreneurship and Development”. *American Economic Review* 58 (2, mayo): 72-75.

- Mill, J. S. 1848. *Principles of Political Economy*, vol. 2, tomo 3, cap. 17, sec. 5. Londres.
- Myint, Hla. 1971. *Economic Theory and Underdeveloped Countries*. Nueva York: Oxford University Press.
- Romer, Paul M. 1993a. "Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development". *Journal of Monetary Economics* 32 (diciembre): 543-73.
- \_\_\_\_\_. 1993b. "Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas". En *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, 63-91. Washington, D. C.: World Bank.
- Samuelson, Paul A. 1996. "The Age of Bhagwati *et al.*" En Robert C. Feenstra, Gene M. Grossman y Douglass A. Irwin, eds., *The Political Economy of Trade Policy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1939. *Business Cycles*. Nueva York: McGraw-Hill.
- \_\_\_\_\_. 1949. *The Theory of Economic Development*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Stern, Nicholas. 1997. "The World Bank as an Intellectual Actor". En Davesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb, eds., *The World Bank: Its First Half Century*, vol. 2, cap. 12. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Stiglitz, Joseph E. 1999a. "Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice". En Boris Plesovic y Joseph E. Stiglitz, eds., *Conferencia Anual sobre Desarrollo Económico del Banco Mundial 1998*. Washington, D. C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Knowledge as a Global Public Good". En Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, eds., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, 308-25. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999c. "Public Policy for a Knowledge Economy". Remarks at the Department for Trade and Industry and Center for Economic Policy Research, Londres, enero 27. Se encuentra disponible en: <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jss012799a.htm>.
- Summers, Lawrence. 1991. "Research Challenges for Development Economists". *Finance and Development* 28 (3, septiembre): 2-5.
- World Bank. 1999. *World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*. Nueva York: Oxford University Press.

# LA VIEJA GENERACIÓN DE ECONOMISTAS DEL DESARROLLO Y LA NUEVA

*Gerald M. Meier*

Cerca del final del siglo XIX, en una revisión retrospectiva de la teoría económica titulada “La vieja generación de economistas y la nueva”, Alfred Marshall escribió: “la relación con la cual la generación más antigua de economistas, la cual estaba próxima a cerrar su actividad, soporta al trabajo que aparece situarse antes de la siguiente generación” (Marshall 1987: 115). Ahora, al final del siglo XX, podemos intentar un ejercicio similar para los economistas del desarrollo.

Este capítulo lo hace evaluando el progreso en la evolución de las ideas de las primeras dos generaciones de economistas del desarrollo durante los pasados 50 años. Las dos secciones siguientes están dedicadas a la primera generación (principalmente 1950-75) y la segunda generación (principalmente 1975 hasta hoy). La sección final subraya las preguntas por resolver y las tareas no terminadas que enfrentará la siguiente generación. La intención no es presentar ya otro resumen de la literatura, sino más bien ofrecer una evaluación resumida y subjetiva del pasado y el futuro del tema desde el punto de vista de las “viejas generaciones”<sup>1</sup>.

## LA PRIMERA GENERACIÓN

Después de la Segunda Guerra Mundial, el tema del desarrollo fue cedido a los economistas, en la medida en que los gobiernos independientes de los países en desarrollo buscaban asesoría para la aceleración de su proceso. La independencia política pudo haberse obtenido desde Whitehall, pero, para la independencia económica, los nuevos gobiernos de Asia y África giraron hacia los economistas del Reino Unido y América. Como una disciplina, la economía del desarrollo tuvo que ser redescubierta o nuevamente fundada<sup>2</sup>.

---

1 Para resúmenes comprensivos de la literatura, ver el *Handbook of Development Economics* (Chenery y Srinivasan 1988, 1989; Behrman y Srinivasan 1995) Ver también Waelbroeck (1998).

Un número de estudios retrospectivos del curso de economía del desarrollo fue publicado en los años 1980: Ver Hirschman (1981); Livingstone (1981); Sen (1983); Bhagwati (1984); Lewis (1984); Arndt (1978); Stern (1989).

2 Aunque los economistas clásicos estuvieron preocupados por el crecimiento económico y el “Estado progresivo”, el interés terminó con la revolución marginalista de los años 1870. Al comienzo de la economía moderna del desarrollo, W. Arthur Lewis introdujo su Teoría del Crecimiento Económico de



En los inicios de los años 1950, los economistas del desarrollo estaban más convencidos que ahora. Formularon grandes modelos de estrategias de desarrollo que involucraban transformaciones estructurales y el correspondiente papel para la participación extensiva del gobierno en planeación o programación del desarrollo<sup>3</sup>. Los modelos fueron visionarios, mirando hacia los requerimientos de un incremento en el ingreso *per cápita*. Debido al incremento en la población (en el denominador), el énfasis tuvo que darse sobre una tasa rápida de crecimiento del producto interno bruto, PIB (en el numerador). La acumulación de capital como un requisito necesario fue el punto central de los modelos. La ecuación de Harrod-Domar, aunque fue formulada originalmente para condiciones de crecimiento de pleno empleo en una economía industrializada, fue empleada para estimar los requerimientos de capital en los países en desarrollo<sup>4</sup>.

Las cuentas del crecimiento también enfatizaron la contribución del capital. La descomposición simple del crecimiento de Solow (1957) en contribuciones factoriales y un residuo se basó en la diferenciación de la función de producción,  $Y = F(K, L, t)$ , donde  $Y$  es el producto,  $K$  es el capital,  $L$  es la mano de obra, y  $t$  es tiempo, para formar:

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = \left( \frac{F_K K}{Y} \right) \frac{\dot{K}}{K} + \left( \frac{F_L L}{Y} \right) \frac{\dot{L}}{L} + \frac{F_t}{Y}.$$

(Subíndices indican derivadas parciales).

La contribución del capital al crecimiento es medida por  $\dot{K}/K$  multiplicado por su participación en el ingreso nacional (Stern 1991). El residuo –crecimiento de la productividad total de los factores, PTF– fue dejado para explicar exógenamente el progreso técnico.

Otros modelos iniciales de estrategias de desarrollo también caracterizaron la acumulación de capital: “Las etapas del crecimiento” de Rostow, “al crecimiento equilibrado” de Nurkse, el “Gran Empuje” de Rosenstein-Rodan y las economías de

---

(1955), diciendo: “Un libro de esta clase parece ser necesario porque la teoría del crecimiento económico una vez más se interesa en los intereses mundiales y porque ningún tratado comprensivo sobre la materia ha sido publicado por casi un siglo. El último gran libro que cubre este amplio rango fue los *Principles of Political Economy* de John Stuart Mill publicado en 1848”.

Lewis empieza como *Lecturer* (profesor) de economía del desarrollo en la Universidad de Manchester en 1950; el primer seminario sobre desarrollo en la Universidad de Oxford fue ofrecido por Hla Myint en 1950; la materia fue introducida en Harvard y Yale en 1952-53. Durante los años 1950 el número de revistas especializadas dedicadas al desarrollo económico creció; como está reportado en el *Index of Economic Articles*, el número de artículos sobre desarrollo se triplicó de 1950-54 a 1960-64.

3 Aunque aquí el enfoque fue sobre la naturaleza general del análisis hubo, por supuesto, individuos en desacuerdo. Ver Bauer (1957) y Myint (1967), discutidos más adelante.

externalidades, la ilimitada oferta laboral y el modelo del sector dual de Lewis. La hipótesis sobre los términos de intercambio y la sustitución de importaciones de Prebisch-Myrdal-Singer, la tesis del “esfuerzo crítico mínimo” de Leibenstein, el “modelo de las dos brechas” de Chenery<sup>5</sup>.

Los modelos y sus hipótesis tuvieron implicaciones de política que involucraban una fuerte acción estatal. Para muchos de los primeros economistas del desarrollo, una economía menos desarrollada se caracterizaba por penetrantes fallas de mercado. Para corregir o evitar estas fallas, ellos abogaron por una coordinación central en la distribución de los recursos. El tema reciente y en expansión de la economía del bienestar suministró razonable justificación para la acción gubernamental en corregir los fallos del mercado. Además, la escuela estructuralista criticó el sistema de precios de mercado al enfatizar en sus rigideces, retrasos, faltantes y excedentes, bajas elasticidades de oferta y demanda, inflación estructural y pesimismo exportador<sup>6</sup>.

Al considerar que un país en desarrollo no tenía un sistema de precios de mercado confiable, que la oferta empresarial era limitada y que había cambios estructurales, no sólo eran necesarios ajustes marginales, la primera generación de consejeros del desarrollo viró hacia el Estado como el principal agente de cambio. El gobierno de un estado desarrollista consistía en promover la acumulación de capital, utilizar las reservas de excedentes de mano de obra, abordar deliberadas políticas de industrialización, relajar las restricciones al comercio externo a través de la sustitución de importaciones y coordinar la distribución de los recursos mediante la planeación y la programación.

Un creciente número de misiones visitantes de consultores externos cooperó con las agencias locales de planeación y con las corporaciones de desarrollo industrial para producir los análisis y las recomendaciones de política subyacentes de los planes nacionales de desarrollo. Ellos emplearon modernas técnicas de análisis económico, especialmente análisis de insumo-producto, programación dinámica y simulación de modelos de crecimiento para dar prueba de consistencia, equilibrio y factibilidad de los planes.

---

4 La condición de Harrod-Domar para la tasa necesaria de crecimiento del *stock* de capital es  $\dot{K}/K = s/v$ , donde  $\dot{K}$  es la tasa de crecimiento del capital,  $K$  es el capital,  $s$  es la tasa promedio de ahorro y  $v$  es  $K/Y$  la relación capital-producto (Harrod 1948; Domar 1947).

5 Ver Meier y Seers (1984); Meier (1987). En estos volúmenes, los economistas líderes de la primera generación de economistas del desarrollo adoptan una visión retrospectiva y reflexionan en por qué ellos dijeron lo que dijeron en sus trabajos iniciales. El primer volumen contiene ensayos de Lord Bauer, Colin Clark, Albert O. Hirschman, Sir Arthur Lewis; Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Paul N. Rosenstein-Rodan, Walt W. Rostow, Sir Hans W. Singer y Jan Tinbergen. Los autores del segundo volumen son Celso Furtado, Gottfried Habegger, Arnold C. Harberger, Hla Myint y Theodore W. Schultz.

6 La primera generación también ha estado influenciada por su experiencia con la forma de industrialización soviética, la práctica de administración económica nacional durante la Gran Depresión, movilización de recursos en tiempos de guerra, y la asistencia gobierno a gobierno bajo la posguerra del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa occidental.

La defensa de las políticas inducidas hacia adentro que se derivaron de la creencia de que los beneficios de las exportaciones eran inelásticos, dio el soporte al modelo de las dos brechas de ahorro e inversión y la balanza comercial (Bruno y Chenery 1962). De acuerdo con este modelo, los ahorros extras no pueden convertirse en importaciones de bienes de capital y en consecuencia son frustrados, pero la ayuda internacional puede permitir la expansión de la inversión, al disminuir las restricciones al intercambio externo. Existía también la creencia de una inflación estructural, en la cual la propensión marginal a importar es mayor a la propensión marginal a exportar, y en la necesidad de un crecimiento equilibrado (Lewis, en Meier y Seers 1984).

Al mismo tiempo que se alcanzaron conclusiones pesimistas sobre la capacidad de exportar bienes primarios de los países en desarrollo y de proseguir un desarrollo basado en las exportaciones, se expresaron conclusiones optimistas sobre la capacidad de acelerar el crecimiento a través de la extensión del sector público y de políticas gubernamentales de cobertura amplia. Esta combinación de pesimismo externo y optimismo interno dominó el pensamiento de la primera generación.

Con estas estrategias macro se creyó que el gobierno podría efectuar una transformación estructural en la economía en desarrollo. El gobierno podría dar realidad a las “consignas” de la primera generación de romper “el círculo vicioso de la pobreza” de Nurkse, mediante “el Gran Empuje” de Rosenstein-Rodan y a través del “crecimiento equilibrado” que podría establecer complementariedad en la demanda, lograr el “mínimo esfuerzo crítico”, de Leibenstein, estallar “la trampa de equilibrio de bajo nivel” y satisfacer las condiciones de “despegue” de Rostow<sup>7</sup>.

Los modelos y las políticas defendidas por la primera generación fueron subsecuentemente criticadas<sup>8</sup>. Los modelos carecían de suficiente contenido empírico. Además, como afirma Krugman, los teóricos del desarrollo de los años 1950 fueron,

al comienzo incapaces y al final renuentes, de codificar [sus intuiciones] en modelos claros e internamente consistentes. Al mismo tiempo el estándar de rigor esperado en el pensamiento económico fue creciendo constantemente. El resultado fue que la economía del desarrollo como un campo distintivo fuera excluido del cuerpo central de la economía. Desde luego, las ideas de “teoría del gran desarrollo” (de los 1950) llegaron a parecer no tanto erradas sino incomprensibles (Krugman 1993: 29).

Además, en los años 60 la concentración inicial sobre la acumulación de capital físico fue dando forma al concepto de inversión en capital humano y sus implicaciones para el desarrollo. Se reconoció cada vez más que el desarrollo dependía de los agentes productivos humanos, quienes, a través de la adquisición de conocimiento,

---

7 Ver Meier y Baldwin (1957), caps. 1.14 y 15.

8 Aún antes, Peter Bauer (1957:14-28) criticó la economía de “menor precio”, y Hla Myint (1967: 119-21) la pérdida de realismo de las políticas en los modelos teóricos.

mejor salud y nutrición, y el incremento en sus destrezas, podrían incrementar la productividad total de los factores.

Por encima de todo, las críticas de los primeros modelos se fortalecieron por las experiencias provenientes de los efectos adversos de la intervención del gobierno. Los economistas se desencantaron de la planeación o la programación del desarrollo. A pesar del optimismo de la primera generación y de los esfuerzos deliberados de los gobiernos por acelerar el desarrollo, solamente se volvieron más dolorosos y se hizo evidente en muchos países en que aún existía la masa de pobreza, que más personas estaban desempleadas o subempleadas, que los números en “pobreza absoluta” estaban incrementándose y que la distribución del ingreso y de los activos se estaba tornando más desigual.

Para explicar estas decepciones, muchos culparon a las distorsiones introducidas por las políticas y las fallas fuera de mercado resultantes de las políticas públicas. Se hicieron críticas particularmente al abandono de la agricultura, la ineficiencia de las empresas de propiedad del Estado, los efectos adversos de la industrialización por sustitución de importaciones, y los déficit en balanza de pagos.

En 1952, W. Arthur Lewis diría:

La planeación en países atrasados impone tareas mucho mayores a los gobiernos que en los países avanzados. El gobierno tiene bastantes cosas que pueden dejarse a los empresarios en los países avanzados. Tiene que crear centros industriales, poner en marcha una revolución agrícola, controlar más estrictamente los intercambios externos, y además ajustar la gran libertad de acción de los servicios públicos y/o la legislación económica ordinaria. Y todo esto debe hacerse a través del servicio civil que es usualmente inferior al de los países avanzados. ¿Por qué entonces los países atrasados toman con mayor disposición la planeación? Debido a que su necesidad también es marcadamente mayor. Y es también esto lo que les permite llevarlo a cabo a pesar de su error e incompetencia. Puesto que si la gente es nacionalista, consciente de su atraso y ansiosa de progresar, deseará pasar trabajos y tolerar muchos errores y se lanzará con entusiasmo a la tarea de regenerar su país. El entusiasmo popular es el lubricante de la planeación y el combustible del desarrollo económico, una fuerza dinámica que hace posible casi todas las cosas (Lewis 1952: 128).

Sin embargo, a finales de los años 1960 y comienzos de los 1970, se agudizaron las deficiencias en la programación industrial y en la planeación comprehensiva. Antiguos defensores de la planeación del desarrollo llegaron a lamentar la “crisis de la planeación” (Streeten y Lipton 1969; Faber y Seers 1972). Los críticos ahora puntualizaban sobre las causas de las fallas del gobierno: deficiencias en los ‘planes’, recursos e información inadecuados, las distorsiones no anticipadas de la actividad económica doméstica, la debilidad institucional y los fracasos de parte del servicio civil administrativo (Killick 1976: 164; Chakravarty 1991).

Aunque la racionalidad para la intervención gubernamental había sido la de remediar las fallas de mercado, el resultado perverso fue muy a menudo el fallo del gobier-

no. Esto fue crecientemente evidente en los efectos adversos de las distorsiones de precios –distorsiones que especialmente prevalecieron en las tasas salariales, en las tasas de interés, y en las tasas de cambio–. Este desafío de política se convirtió en “lograr los precios correctos”. Como expresó Timmer (1973), “lograr los precios correctos” no garantiza el desarrollo económico, pero “lograr los precios equivocados” frecuentemente es el final del desarrollo. La lógica de elección fue otra vez reafirmada por sí misma en el análisis económico. La segunda generación de economistas del desarrollo dio apoyo al “resurgimiento de la economía neoclásica” (Little 1982: caps. 9-10).

## LA SEGUNDA GENERACIÓN

Si la primera generación de economistas del desarrollo fue visionaria y dedicada a las grandes teorías y estrategias generales, la segunda generación fue casi moralista, dedicada a un sobrio realismo apoyado en los principios fundamentales de la economía neoclásica. Harberger podría decir a los gobiernos en los países en desarrollo: “La economía es buena para ustedes” –y por economía se refería al análisis neoclásico como base para diseñar políticas (Harberger 1993).

Los gobiernos fueron exhortados no sólo a remover las distorsiones de precios, sino también a “lograr todas las políticas correctas”. Ninguna diferencia había en las condiciones iniciales pero se usaron diferencias en políticas para explicar los desempeños equivocados en los países en desarrollo. Un país no era pobre debido al círculo vicioso de la pobreza, sino debido a sus pobres políticas. Mercados, precios e incentivos deberían ser las preocupaciones centrales al diseñar las políticas.

Ha sido evidente que la racionalidad económica caracteriza a los agentes de los países en desarrollo de la misma manera que a los de países más desarrollados. Al sostener que los postulados usuales de racionalidad y los principios de maximización o minimización tienen aplicabilidad general, algunos economistas hicieron énfasis en la universalidad de la economía neoclásica y negaron los postulados de la primera generación de que la economía del desarrollo fuera una subdisciplina especial por sí misma. Krueger, por ejemplo, sostuvo:

Una vez se acepta que los individuos responden a incentivos, y que “la falla de mercado” es el resultado de incentivos inapropiados en vez de falta de responsabilidad, la separabilidad de la economía del desarrollo como un campo aparte desaparece. En vez de eso, se convierte en un campo aplicado, en el cual las herramientas y las preocupaciones de la economía laboral, agrícola, internacional, finanzas públicas y otros campos son dirigidos a los interrogantes especiales y a los aspectos de política que surgen en el contexto del desarrollo (Krueger 1986: 62)<sup>9</sup>.

---

9 Es sorprendente que, casi cuatro décadas después de la primera misión del Banco Mundial, esta visión sea aún similar a la expresada por Lauchlin Currie:

En concordancia con la teoría económica neoclásica, la segunda generación se movió de modelos altamente agregados a microestudios desagregados en los cuales las unidades de análisis eran las unidades productivas y los hogares. Para dar un consejo de política, las “grandes teorías” vinieron a ser vistas como menos útiles que aplicaciones altamente específicas. Los microestudios, en lugar de los modelos ampliamente visionarios de la primera generación, proveerían implicaciones de política más directas para políticas específicas, tales como: un cambio en tarifas o subsidios a la agricultura (Arrow 1988). Hubo un marcado cambio de enfoque del proceso de desarrollo hacia el énfasis en características particulares del subdesarrollo. Las herramientas analíticas cuantitativas fueron usadas más extensivamente, especialmente para el análisis empírico de los microfenómenos que fueran específicos de un país, de un sector, o de un proyecto. La mayor disponibilidad de conjuntos de datos individuales permitió modelar el comportamiento de los hogares y de las inversiones en capital humano en educación y salud.

Los estudios concluyeron que la distribución del capital es más importante que su acumulación. El crecimiento podría ser bajo a pesar de altas tasas de ahorro, como en la India; altas tasas de ahorro no parecían necesarias ni suficientes para el éxito. Al reconocer la importancia de la distribución del capital, los analistas le dieron más atención a los refinamientos en las técnicas de los análisis de costo-beneficio y la fijación de precios sombra que subyacen en la devaluación de proyectos.

En las primeras aproximaciones de la función de producción agregada, el residuo fue visto como un coeficiente de avance técnico. La segunda generación, sin embargo, le dio un vistazo al proceso de crecimiento de una manera más microeconómica. El residuo fue reconocido por ser “un compuesto de los efectos de varias fuerzas diferentes: (i) mejoramientos en la calidad del trabajo a través de la educación, la experiencia y el entrenamiento en el trabajo; (ii) una redistribución de los recursos de usos de baja a usos de alta productividad, a través de las fuerzas del mercado, de la reducción de barreras o de las distorsiones; (iii) explotación de las economías de escala; (iv) formas mejoradas de combinar los recursos para la producción de bienes y servicios, no sólo a nivel de nuevas máquinas o procesos, sino también mediante ajustes mundanamente relativos en el nivel de las fábricas o las fincas” (Harberger 1983: 864 y ss).

Numerosos estudios criticaron las distorsiones de precios, las altas tasas de protección efectiva, y la búsqueda de rentas. No son las adversas condiciones externas

---

Cuando, en 1949, fue llamado a organizar y dirigir la primera Misión de estudio del Banco Mundial, no había precedentes para una misión de esta naturaleza y desde luego nada se llamaba economía del desarrollo. Asumí que éste era un caso de aplicar varias ramas de la economía a los problemas de un país específico y, por consiguiente, recluté un grupo de especialistas en finanzas públicas, comercio exterior, transporte, agricultura y así sucesivamente. Sin embargo, incluí algunos ingenieros y técnicos en salud pública. Lo que surgió fue una serie de recomendaciones en una variedad de campos. Me tomé el trabajo de llamarla “las bases de un programa” en vez de un plan socioeconómico (Currie 1981: 54-58).

sino las políticas domésticas inapropiadas las que explican por qué algunos países no tomaron ventaja de sus oportunidades económicas externas. De manera diferente, las nuevas economías industrializadas del Este de Asia se vieron como casos exitosos de desarrollo<sup>10</sup>. Las políticas correctas fueron: moverse de las estrategias que miraban hacia adentro, hacia la liberalización del régimen de comercio internacional y la promoción de exportaciones; presentar planes de estabilización; privatizar las empresas estatales; y seguir los lineamientos del sistema de precios de mercado. A través de su orientación hacia las políticas correctas, los economistas neoclásicos creían que estaban asegurados en contra de las distorsiones inducidas por las políticas y las fallas que no eran de mercado.

### **El capital humano y el poder de la innovación**

Con el cuestionamiento de cuál era el papel estratégico del capital físico, se ha dado mayor ponderación al capital humano –creando agentes que fueran más productivos a través de su adquisición de conocimiento, mejor salud y nutrición, y mayores destrezas. El enfoque estuvo en el conocimiento como una fuente de rendimientos crecientes. Cerca del final del siglo XIX, Marshall (1890) había dicho que “aunque la naturaleza está sujeta a rendimientos decrecientes, el hombre está sujeto a rendimientos crecientes... el conocimiento es el combustible más poderoso de la producción; éste nos permite dominar la naturaleza y satisfacer nuestros deseos”. Un poco después, J. M. Clark observó que “El conocimiento es el único instrumento de la producción que no está sujeto a los rendimientos decrecientes” (1923: 20). Ahora, al comienzo del siglo XXI, esta postura es reiterada en la nueva o en la nuevamente redescubierta teoría del crecimiento que considera al conocimiento como un bien no-rival y enfatiza en las no-convexidades agregadas que son asociadas a la inversión en el capital del “conocimiento” (Romer 1986). La teoría explica el progreso técnico como determinado por la “acumulación dinámica de conocimiento de los agentes maximizadores de beneficios” (Romer 1986: 1003). Esto también fundamenta el modelo de Solow, el cual enfatiza la acumulación de capital. Aunque la “nueva teoría del crecimiento” no es literalmente nueva, sí hace énfasis en las “novedades” de la función de producción y en los bienes producidos (Romer 1994 a, 1994 b). La introducción de nuevos bienes es importante para el desarrollo y plantea el problema de satisfacer las condiciones totales (la introducción de una industria) en vez de las condiciones marginales neoclásicas (la producción de unidades adicionales)<sup>11</sup>.

---

10 El contraste generacional entre la Comisión Económica para América Latina, Cepal (Prebisch 1950) y el Banco Mundial (1993 a) es claramente marcada.

11 Para el concepto de “Condiciones totales”, ver Hicks (1939: cap. 6).

La nueva teoría del crecimiento endógeno de los años 1980 y 1990 provocó un marcado cambio en el análisis de la función de producción agregada, al resaltar la importancia del conocimiento y las ideas (Romer 1986, 1989, 1990; Lucas, 1988). En lugar de la versión inicial de Solow de rendimientos marginales decrecientes del capital físico y del trabajo por separado y rendimientos constantes para ambos factores conjuntamente, con el progreso técnico como un residuo, la nueva teoría del crecimiento examina las funciones de producción que muestra rendimientos crecientes debido a la creciente acumulación (*stock*) de capital humano y como resultado de la especialización y la inversión en capital “conocimiento”<sup>12</sup>. El progreso técnico y la formación de capital humano son endogeneizados al interior de modelos de crecimiento de equilibrio general. El nuevo conocimiento es generado mediante la inversión en el sector de investigación, y el progreso técnico residual es contabilizado mediante la formación endógena de capital humano y los incrementos en el almacenamiento público de conocimiento. Con competencia imperfecta, las posibilidades de beneficios monopólicos induce a innovar. El conocimiento y la información, una vez que se obtienen, se pueden usar sin ningún costo adicional. Los nuevos procesos productivos y los productos generan beneficios que se esparcen a otras empresas. “[L]a creación de nuevos conocimientos por una firma tiene externalidades positivas sobre las posibilidades de producción de las otras firmas...[tanto que] el consumo y la producción de bienes como una función del acervo de conocimiento tiene rendimientos crecientes; más precisamente, el conocimiento puede tener un producto marginal creciente” (Romer 1986: 1003). Esto permite que la inversión agregada en el acervo de conocimiento público tenga rendimientos crecientes a escala, que persistan indefinidamente y que mantengan el crecimiento del ingreso *per cápita* en el largo plazo.

Para los países en desarrollo, la nueva teoría del crecimiento implica un mayor énfasis en el capital humano (incluyendo aprendizaje), aún mayor que en capital físico, y el reconocimiento de los beneficios del comercio internacional de ideas que acompaña a una economía abierta a la economía mundial. La nueva teoría del crecimiento también es importante para la pregunta sobre la convergencia<sup>13</sup>. La convergencia se da cuando la “brecha en tecnología” entre países es superada y los países pobres se ponen a la par de los ricos creciendo más rápido. La libre movilidad del capital entre países acelerará esta convergencia en la medida en que se incremente la tasa de difusión del conocimiento.

*Aprender haciendo* (Arrow 1962) y *aprender viendo* (King y Robson 1989) son también actividades productoras de conocimiento y fuentes de economías de

---

12 Para un resumen comprensivo de la teoría del crecimiento endógeno y del crecimiento basado en el conocimiento, ver Aghion y Howitz (1998).

13 Ver Barro (1991), para un estudio empírico detallado.



escala. A diferencia de la teoría del crecimiento que se basa en innovaciones discretas, el modelo de “aprender haciendo” resalta el incremento en la productividad del importante proceso de “mejoramiento continuo” (Solow 1997: 40 f, 66 f).

## **La nueva economía política y el Estado**

La segunda generación, que pudo reflexionar sobre dos o tres décadas de experiencias de desarrollo, reconoció la heterogeneidad creciente de los países en desarrollo y dio más atención a la explicación de los diferenciales en las tasas de desempeño de los países. Se multiplicaron los estudios econométricos entre países sobre los determinantes del crecimiento. Un enfoque comparativo fue adoptado en un intento por entender por qué determinadas políticas eran efectivas en unos países y otras no lo eran, y por qué el mismo tipo de políticas era efectivo en un país pero no en otros.

La investigación sobre las causas del desempeño diferencial del desarrollo condujo a una mayor atención en la política de formulación de políticas. Fueron formulados elementos de una “nueva economía política” –una teoría positiva de la política–. En esta postura, los conceptos analíticos y los principios para interpretar por qué los gobiernos hacen lo que hacen son análogos a aquellos del análisis económico neoclásico. Los postulados de racionalidad, el concepto de interés personal o la escogencia de meta propia, y las técnicas del análisis marginal y los resultados de equilibrio han sido aplicados a mercados políticos y en funciones objetivas políticas. Mientras la primera generación siguió el enfoque tradicional de análisis de la economía normativa, que supone que el gobierno está compuesto de guardianes platónicos y que el Estado actúa de manera benevolente al buscar el interés general, los proponentes de la nueva economía política ahora se enfocan en otros tipos de Estado –Leviatán, Burócrata y el Faccionario–. Para la primera generación, el gobierno era una fuerza exógena, pero la nueva economía política intenta endogenizar las decisiones de los políticos, burócratas y administradores. Esa generación busca abrir ventanas en la “caja negra” del Estado mediante diferentes campos de pensamiento: la elección pública, la elección colectiva, los costos de transacción, los derechos de propiedad, la búsqueda de rentas y las actividades improductivas de búsqueda de beneficios.

Sea que un modelo de Estado Leviatán, Burócrata o Faccionario se use, el ataque de la nueva economía política es que una economía subdesarrollada ha permitido la sobreextensión del Estado siendo un Estado negativo o explotador. Estas implicaciones aparecen en los escritos sobre distorsiones de precios (buscadores de rentas y actividades improductivas buscadoras de beneficios), compañías estatales (patronaje y burocracia), represión financiera (distribución politizada del crédito o crédito barato a sus partidarios), mercados agrícolas (sesgos hacia lo urbano), inflación (populismo), y cuotas y aranceles (cabildeo).

## Nuevas fallas de mercado

Una mayor modificación del análisis neoclásico se dio en los años 1980 y 1990 cuando “nuevas fallas de mercado” fueron analizadas. El reconocimiento de la existencia de información imperfecta y costosa, de mercados incompletos, de costos de transacción y la ausencia de mercados de futuros extendieron el rango de las fallas de mercado más allá de la atención inicial sobre los bienes públicos y las externalidades que requerían sólo intervención gubernamental selectiva (Stiglitz 1989b). El riesgo y las imperfecciones en información en la economía llegaron a ser muy relevantes para el análisis económico. La corrección de las nuevas fallas de mercado sentó las bases para un papel potencial de una intervención estatal más activa. No obstante, en los años 1990 se enfatizó más en las fallas del gobierno que en las de mercado, y dominaron las preocupaciones por las reformas de política (Krueger 1990). El reconocimiento del riesgo y las imperfecciones en información mejoraron el análisis en dos sectores que han sido relativamente desechados por la primera generación: agricultura y financiero.

Contradiendo el énfasis de la primera generación en la industrialización, la segunda generación evaluó políticas que pudieran promover el desarrollo rural. Los efectos de la intervención gubernamental en la formación de precios agrícolas se convirtieron en una preocupación mayor. Numerosos estudios presentaron evidencia de que las políticas que guiaban distorsionadamente la formación de precios agrícolas tenían un efecto adverso sobre la brecha entre los ingresos urbanos y rurales, sobre los incentivos a producir alimentos y exportar cosechas, sobre la habilidad de los gobiernos para establecer reservas de alimentos, y sobre las oportunidades de trabajo en la agricultura, el procesamiento y las industrias rurales. La teoría de la organización rural avanzó gracias al uso de la información, el riesgo y los análisis de contratos (Binswanger y Rosenzweig 1981; Braverman y Guasch 1986; Stiglitz 1986). La microeconomía del sector rural examinó la organización y las conexiones entre la tierra, el trabajo y los mercados de crédito. El reconocimiento de que las restricciones de información y los costos de transacción ayudaban a explicar cómo las instituciones rurales son una respuesta a los mercados ausentes también clarificó las situaciones en las cuales eran máximos los beneficios potenciales de la intervención gubernamental<sup>14</sup>. La toma de decisiones por parte de los miembros de los hogares rurales fue estudiada desde la perspectiva de comportamiento maximizador de una “empresa familiar” (Singh, Squire y Strauss 1986).

Las instituciones financieras y los mercados financieros habían sido olvidados por la primera generación. Se abordó un enfoque demasiado facilista, en el espíritu del comentario de Joan Robinson de que “cuando las empresas guían, el financiamiento

---

14 Para una revisión de la organización de las instituciones rurales, ver Hoff, Braverman y Stiglitz (1993).

les sigue”. Sin embargo, experiencias con cuellos de botella financieros y represiones financieras, conducen a la segunda generación a preocuparse más por el diseño de sistemas financieros que permitan al sistema bancario y a los mercados de dinero y de capital desempeñar sus propias funciones de asignación de la inversión eficiente y de intermediación financiera entre ahorradores e inversionistas. “Las Nuevas Fallas de Mercado” también dieron la ponderación debida a los costos de transacción, la selección adversa y, el riesgo moral en el análisis de las imperfecciones del mercado de capital y los requerimientos para unas políticas financieras más efectivas (Stiglitz 1989a).

### **Retorno a las ideas de la primera generación**

El reconocimiento de la existencia de nuevas fallas de mercado de la segunda generación también ha renovado el interés en los modelos de la primera generación que se preocupaban por aspectos sobre la asignación de la inversión y las actividades de coordinación. Como también tiene elementos de la nueva teoría del crecimiento (conocimiento, externalidades, rendimientos crecientes dinámicos), de la nueva economía institucional (información, contratos, respuestas a mercados ausentes), y de la nueva economía internacional (competencia imperfecta y teoría del comercio estratégico). Este nuevo análisis neoclásico extendido da una base para rendimientos crecientes y coordinación de externalidades resultantes de la acumulación de capital. Hay, de acuerdo con esto, un retorno al énfasis de la primera generación sobre la importancia de los rendimientos crecientes y las crecientes economías externas pecuniarias como resultado de los efectos del tamaño del mercado.

Como concluye ahora Krugman, la “credibilidad intelectual” puede ser restaurada a un conjunto útil de ideas centrales del análisis inicial de los años 50.

Lo irónico fue que una ortodoxia neoclásica competitiva se establecía en el campo del desarrollo, justamente cuando la ortodoxia se desbarataba en otros campos. Ahora podemos ver que cualquier mala política puede haber sido implementada en nombre de la teoría del gran desarrollo, la teoría por sí misma tiene bastante sentido. Desde luego, en algunas formas esto fue una notable anticipación de las ideas que podrían venir al análisis treinta años después en este campo, por ejemplo, del comercio internacional y el crecimiento económico (Krugman 1993: 29).

Bardhan (1993: 139) anota que a medida que “la teoría económica ha girado más hacia el estudio de las fallas de mercado provenientes de la información, fallas de coordinación, los papeles múltiples de los precios y la idea general de una complejidad potencial en las interacciones de mercado, ha sido inevitable cambiar los cuestionamientos que han hecho por mucho tiempo los economistas del desarrollo”.

Aunque puede haber ahora un caso de mayor significado para un “Gran Empuje” o para un “crecimiento equilibrado” (Murphy, Shleifer y Vishny 1989), la experiencia

con las fallas del gobierno ha permanecido dominante, pesando en contra de la intervención gubernamental. El consenso común en los años 90 fue por la promoción de una reforma política. Se creía que el Estado estaba sobredimensionado. Un sistema de precios de mercado era necesario para lograr los precios correctos. Y para lograr las políticas correctas, había una necesidad de estabilización, liberalización, desregulación y privatización. Los créditos del Fondo Monetario Internacional y los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial serían posibles solamente al apoyar a estas políticas.

Finalmente ahora es aceptado que para lograr los precios y las políticas correctas se requiere tener las “instituciones correctas”. Como North (1997) observa, ahora conocemos una gran cantidad acerca de qué hacer por un desarrollo exitoso, pero aún sabemos muy poco de cómo lograrlo –y especialmente de cómo establecer la estructura organizativa e institucional que soporte la tasa deseada y la composición del cambio económico.

## TAREAS PARA LA NUEVA GENERACIÓN

Aunque, al final del siglo XX, la segunda generación de economistas del desarrollo dejó el tema en un estado mucho más avanzado de lo que estaba en la mitad del siglo, hay muchas cosas y muchas preguntas por resolver que deben ser consideradas por la siguiente generación. Sería presuntuoso y poco realista dictar una agenda de investigación futura, pero podemos sugerir algunos puntos centrales que requieren consideración.

### **Más allá del crecimiento del ingreso: patrones de crecimiento y distribución del ingreso**

La nueva generación aún debe comenzar por comprender el significado de “desarrollo económico”. Para la vieja generación, el objetivo del desarrollo era un incremento en el ingreso *per cápita* (o en un índice de paridad de poder adquisitivo del ingreso *per cápita*), que se lograría con el crecimiento del PIB. Pero hubo una creciente reflexión que el “desarrollo” significaba crecimiento y cambio, y cambio implicaba otros objetivos que iban más allá del simple crecimiento del PIB. El énfasis en un “crecimiento de calidad” o en un modelo deseado de crecimiento, que incorpore criterios amplios de desarrollo, tales como: reducción de la pobreza, equidad distributiva, protección ambiental, o el énfasis de Sen en las “dotaciones” y el ensanchamiento de las “capacidades humanas” (Sen 1993) y, más recientemente, desarrollo como libertad (Sen 1999). En esta amplia visión, “el crecimiento del ingreso real y del producto debe ponerse a fin de cuentas como una preocupación instrumental, más profundamente condicional a su papel causal de aumentar intrínsecamente los objetos valorados” (Sen 1994: 367). Las políticas de un desarrollo exitoso necesitan determinar

no sólo cómo puede generarse un crecimiento más rápido del ingreso real sino también cómo debe usarse el ingreso real para lograr otros valores incorporados en el “desarrollo”.

No sólo la tasa de crecimiento sino también el modelo de crecimiento es relevante, especialmente para un mejor entendimiento del papel de la distribución del ingreso en el proceso de desarrollo. La persistencia de la pobreza –aún con tasas de crecimiento considerables– es la vergüenza de políticas inadecuadas de desarrollo. El Banco Mundial estima que aproximadamente 1,5 billones de personas en los países en desarrollo están consumiendo menos de US\$1 dólar al día (a precios de 1985: World Bank 2000: 25). Si la pobreza es reducida, el análisis futuro tendrá que dar más atención a cómo los modelos de crecimiento determinan quiénes son los beneficiarios del crecimiento. Los modelos de crecimiento tendrán que diseñarse para evitar los sesgos hacia lo urbano, el desplazamiento de la mano de obra no calificada, alteraciones de los precios relativos en desventaja de los pobres, brechas de género, deterioro del bienestar infantil, y la erosión de las dotaciones tradicionales que han servido como redes de seguridad. Además, en la medida en que la experiencia indica que el crecimiento económico no siempre conlleva amplias mejoras en los estándares de salud y educación, políticas especiales que difieren de las que sólo incrementan el ingreso tendrán que hacerse para mejorar la salud y el logro educativo de los pobres (Squire 1993: 379).

### **Creación de empleo**

Cuando las fuerzas en ciertos tipos de regímenes de crecimiento pueden sumir algunos grupos en la pobreza, se vuelve más esencial idear políticas gubernamentales adecuadas para sacarlos de la miseria. Un problema central del desarrollo que se mantendrá es el excedente de trabajo. La necesidad de crear empleos será especialmente apremiante, dado que la fuerza labora mundial se incrementará en un 40% durante las dos siguientes décadas, con un 95% del incremento en los países en desarrollo, donde se da menos del 15% de la inversión mundial de capital (Summers 1991: 5). Para reducir la pobreza mediante incrementos en la productividad y las ganancias, los gobiernos tienen que idear políticas apropiadas en cuatro sectores cruciales de la economía: el sector rural, el sector informal urbano, el sector exportador y el sector social.

### **Entendiendo las fuentes del crecimiento**

En el futuro, los criterios del desarrollo que deberían guiar las políticas pueden adquirir un significado aún más amplio, al incorporar el propósito de una mejor gobernabilidad con objetivos políticos como el logro de las libertades civiles, la participación política y la democracia. Aunque serán necesarias estrategias específicas para lograr los

objetivos no-monetarios, el crecimiento y el cambio continuarán siendo centrales a las explicaciones de los determinantes del desarrollo.

El avance en la determinación de las fuentes del desarrollo ha sido notable. Sin embargo, debido a la importancia de la productividad total de los factores, la investigación futura tendrá que incrementar nuestra comprensión sobre el “factor residual sin explicar” las funciones de producción agregadas. Abramovitz (1956) llamó originalmente al residuo como “alguna clase de medida de la ignorancia”, pero también advirtió que era “alguna clase de idea de donde deberíamos concentrar nuestra atención”. Esto es cierto todavía. Ahora, como observa Stern, “parece que tenemos bastantes teorías que invocan por los “derechos de propiedad” en el residuo no explicado y no tenemos seguridad de que alguno de ellos, separada o conjuntamente, realmente capture lo que está pasando. Lo más preocupante es que ellos omiten muchos aspectos que probablemente son cruciales al crecimiento en el mediano plazo, incluyendo la organización económica y la infraestructura social y física” (Stern 1991: 131).

En la investigación futura sobre las fuentes del crecimiento, debería también dirigirse más atención a la acción conjunta e interdependiente de las causas del crecimiento (Abramovitz 1993: 237 f). Necesita hacerse un análisis de la dependencia de la acumulación de capital tanto tangible como intangible sobre el ritmo y el carácter del progreso técnico, así como también en otra dirección –sobre cómo la acumulación de capital influencia el progreso técnico–. ¿Cómo trabajan juntamente la acumulación de capital y el avance del conocimiento para producir efectos conjuntos provenientes, en parte, de un entendimiento independiente o pobre de las fuentes del crecimiento? (Abramovitz 1993: 236 f). De manera más general, la contabilidad del crecimiento aún tiene que establecer la interacción en el residuo entre progreso técnico, economías de escala, acumulación de capital tangible, capital humano, capital conocimiento y cambio institucional.

Más que desagregar el residuo en elementos reconocibles y llegar a entender la acción conjunta e interdependiente de las principales fuentes del crecimiento, la tarea primordial es determinar cómo se convierten estos elementos en políticas. Muchas políticas que los economistas han considerado sobrellevan la oferta de insumos, pero será un desafío más difícil idear e implementar políticas para promover las fuerzas del residuo que incrementan el ingreso.

Los refinamientos y las extensiones de la nueva teoría del crecimiento serán las tareas de la nueva generación de economistas del desarrollo para explicar el residuo o la productividad total de los factores en la contabilidad del crecimiento. Proceder desde la acumulación de capital *al* progreso técnico, como en las nuevas teorías del crecimiento, es tan sólo una parte de la historia. En primer lugar, como observa Abramovitz, “hay aún muchas cosas que son pobremente entendidas sobre la influencia de los costos relativos de los factores, sobre la evolución de la ciencia y la tecnología, y sobre las instituciones económicas y políticas y modos de organización de los

cuales depende el descubrimiento o adquisición del nuevo conocimiento. No podemos reducir el avance actual de la tecnología, su dirección, así como también su modo de andar, a una sola función estable de oferta de ahorros y costos de financiamiento” (Abramovitz 1993: 237). Segundo, como se resaltó anteriormente, debe existir también la preocupación inversa de los efectos del progreso técnico sobre la tasa de acumulación de capital.

La economía de las ideas y del conocimiento debe extenderse. Los interrogantes centrales de política deben ser resueltos con modelos de innovaciones endógenas. Si se está logrando el progreso técnico, ¿cuál es el diseño institucional que motivará el comportamiento para la creación de conocimiento? ¿Pueden los gobiernos fomentar la producción y el uso del conocimiento? ¿Cuál es el mecanismo de búsqueda para el descubrimiento de ideas que más aumentan la productividad? ¿Pueden ser identificados los sectores o los lugares en los cuales los efectos de difusión son mayores? Dadas las fuerzas de la globalización, ¿cuáles son las extensiones de la teoría del crecimiento endógeno al comercio internacional, los flujos internacionales de capital y la difusión internacional de las ideas? ¿Las economías en desarrollo, dada su creciente apertura, serán las más afectadas por los aspectos internacionales en la nueva teoría del crecimiento. ¿Cuáles son los mejores acuerdos institucionales para obtener el acceso al conocimiento que ya existe en el mundo? Un análisis más extensivo tendrá que darse a las no-convexidades involucradas en el proceso de difusión y adopción de nuevos bienes y técnicas en una economía en desarrollo<sup>15</sup>. Todo esto tendrá que integrarse a las teorías de competencia imperfecta.

## La influencia de las instituciones

Para entender las experiencias heterogéneas de los países al lograr el “desarrollo” en un sentido amplio, será necesario apreciar más en su totalidad el papel de las organizaciones y las instituciones. Es común decir que las instituciones importan y, como consejo para superar el dualismo y establecer un sistema de precios de mercado robusto, es común decir “logren las instituciones correctas”. ¿Pero cuál es el significado de “correctas”? ¿Y cómo son establecidas las instituciones correctas? El modelo del mundo competitivo ideal es esencialmente sin instituciones y provee una pequeña orientación para el establecimiento actual de mercados eficientes. Éstas son preguntas importantes para la agenda de investigación de la nueva generación.

Algunas intuiciones preliminares han sido ofrecidas por Douglass North (1994, 1997), quien enfatiza que la estructura de incentivos de la sociedad –que es funda-

---

15 Para una prueba del impacto de la apertura sobre la trasmisión de conocimiento técnico, ver Coe y Helpman (1995); Coe, Helpman y Hoffmaister (1997). Una síntesis de la nueva teoría del crecimiento y la teoría del comercio ha sido provista por Grossman y Helpman (1991).

mental para el proceso de cambio— es una función de la estructura institucional de la sociedad<sup>16</sup>. Las instituciones son “las reglas del juego en sociedad o... las restricciones humanamente ideadas que dan forma a la interacción humana” (North 1990: 3) — no sólo reglas formales (constituciones, leyes y regulaciones), sino también restricciones informales (normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos). Ésta es la mezcla de reglas, normas y características de exigibilidad que determinan el desempeño económico.

Oliver Williamson (1995) también interpreta la nueva economía institucional desde la perspectiva del entorno institucional —el macroanálisis de las reglas políticas y legales del juego— y desde la perspectiva microanalítica de la empresa y los modos de contratación y organización del mercado. Empezando desde el objetivo de economizar los costos de transacción, las empresas y los mercados establecen instituciones para la gobernabilidad de los contratos, la inversión y el orden privado. Hay modos alternativos de organización: mercados, híbridos, jerarquías y oficinas públicas. Cada modo establece incentivos diferentes y controles que conducen a diferentes grados de cooperación o competición, condiciones de inversión creíbles y contratación confiable<sup>17</sup>.

La economía neoclásica institucional ha tendido a enfocarse en las instituciones que mejoran la eficiencia distributiva y ha considerado que los cambios en los precios relativos sean la principal fuerza que motive el cambio institucional (Bardhan 1989: 1391-93). Sin embargo, el cambio institucional también involucra un cambio redistributivo. Esto aviva los aspectos de acción colectiva, poder de negociación, capacidad estatal (Evans 1992), y procesos políticos que la economía institucional neoclásica ha ignorado.

La preocupación futura por instituciones faltantes o incompletas puede también conducir a la revisión y la extensión del modelo del sector dual de la primera generación. Con anterioridad, Myint (1985) sugirió que el dualismo es predominantemente un fenómeno de un esquema organizacional subdesarrollado, caracterizado por el desarrollo incompleto no sólo del mercado, sino también del sistema administrativo y fiscal del gobierno. A diferencia de la dependencia de la primera generación sobre el análisis limitado del modelo de dos sectores, el concepto de “dualismo organizacional” aleja las implicaciones de política de “lograr los precios correctos” hacia una evaluación de lo que constituye el desarrollo de instituciones apropiadas.

Así también lo hace el nuevo enfoque de desarrollo institucional en términos de la teoría de juegos, especialmente juegos repetidos y evolutivos. Como analizaron Aoki y otros en el campo del análisis comparativo institucional, una institución es un resultado de equilibrio de un juego. En vez de estar determinado por la política o por la

---

16 Ver también los capítulos de North y Toyne en Harriss, Hunter y Lewis (1995). Un tratamiento detallado sobre instituciones (aunque no directamente a países en desarrollo) fue dado por Matthews (1986).

17 Ver Hodson (1998), para una discusión sobre la convergencia entre la nueva economía institucional y la vieja.



cultura, una institución se origina como una solución de un juego creada endógenamente en el campo del intercambio económico, político o social. Este tipo de análisis nuevo de los aspectos institucionales comparativos exige la aplicación de teoría de juegos, la teoría de contratos, y la economía de la información en contextos históricos y comparativos. (Ver Aoki, en preparación).

Un tipo de “economía constitucional” se requerirá para determinar qué reformas de los parámetros institucionales de política proveerán los incentivos apropiados y las reglas de comportamiento para las personas que están involucrándose en relaciones de intercambio. En una economía en desarrollo es especialmente importante que las instituciones faciliten y se adapten al cambio (Stern y Stiglitz 1997: 273). Para hacer esto, y para darse cuenta de su potencial para el desarrollo, un país debe ser capaz de “muchacha invención social –cambios en los acuerdos por los cuales las personas son inducidas a cooperar y participar en la actividad económica” (Kuznets 1966: 5)–. O debe haber un nivel lo suficientemente alto de “capacidad social” (Ohkawa y Kohama 1989: 207-16).

### **Poniéndose al día: el papel de la tecnología y la capacidad social**

Una muy buena interpretación del “cierre de la brecha” y la “convergencia” enfatiza las fuerzas de la “congruencia tecnológica” y la “capacidad social” entre el líder en productividad y los seguidores. Abramovitz y David (1996) analizan cómo se relacionan estas fuerzas con el crecimiento potencial de un país y su habilidad actual “para dar el salto en la productividad y en la tecnología” que requiere la hipótesis de la convergencia. Las restricciones sobre las potencialidades de los países pueden dividirse en dos categorías: Primero están las limitaciones de la “congruencia tecnológica” –limitaciones que surgen debido a que las fronteras de tecnología no avanzan uniformemente en todas las dimensiones entre naciones, esto es, con el mismo impacto proporcional sobre la productividad del trabajo, el capital y las dotaciones de recursos naturales, sobre las demandas por los diferentes factores de producción, y sobre la efectividad de las diferentes escalas de producto–. Los países rezagados tienen dificultades en adoptar y adaptar las prácticas tecnológicas actuales a la tecnología de punta. La segunda clase de restricciones se relaciona con la “capacidad social”: niveles de educación y competencia tecnológica; instituciones comerciales, industriales, y financieras; y características políticas y socioculturales que influyen en la toma de riesgos, los incentivos, y las recompensas de la actividad económica.

Abramovitz y David resumen su proposición general como sigue:

Los potenciales *efectivos* de los países para un rápido crecimiento de la productividad de ponerse al día no están determinados solamente por las brechas en los niveles de tecnología, intensidad del capital, y asignación eficiente que los separa de la productividad de punta. También son restringidos por su acceso a las materias primas y más generalmente debido a sus escalas de mercado, ofertas relativas de factores, los patrones de demanda

restringidos por el ingreso hacen su capacidad tecnológica y sus estructuras productivas, incongruentes en algún grado con aquellas que caracterizan a los países que operan sobre o cerca de la frontera tecnológica. Finalmente, son limitadas por aquellas características institucionales que restringen su habilidad para financiar, organizar y operar, los tipos de empresas que se necesitan para explotar las tecnologías de frontera de la ciencia y de la ingeniería. Tomadas en conjunto, los anteriores elementos determinan el potencial efectivo de un país para un crecimiento de la productividad.

Independientemente de ser llamadas “capacidad social”, “infraestructura social” o “capital social”, estas cajas vacías deben llenarse con análisis más substanciales de los arreglos institucionales<sup>18</sup>.

### **Definiendo capital social**

Siguiendo el énfasis sucesivo en capital tangible, capital humano y en capital conocimiento, algunos economistas podrían adicionar ahora el “capital social” a las fuentes del crecimiento. Collier (1998) caracteriza el “capital social” como la coherencia social y cultural interna de la sociedad, las normas y los valores que gobiernan las interacciones entre las personas, y las instituciones en las cuales están envueltas. El capital social tiene un pago económico cuando es una interacción social que genera externalidades y facilita la acción colectiva por beneficios mutuos fuera del mercado. La confianza, la reciprocidad, las redes interpersonales, la cooperación y la coordinación pueden ser vistas como “capital social civil” que condiciona la interacción de los agentes y genera externalidades<sup>19</sup>.

---

18 Sobre capacidad social, ver Adelman y Morris (1968); Temple y Johnson (1968). Sobre infraestructura social, ver Stern (1991: 128 f). Por “infraestructura social” se entiende “la forma en la cual se hacen los negocios, en vez de capital social. Un sistema en el cual los individuos se comportan deshonestamente o donde la burocracia es obstaculizadora, o donde los derechos de propiedad no son claros, puede conducir a una muy equivocada asignación de los recursos de proteger contra la deshonestidad, la burocracia evasora o fortalecer los derechos de propiedad. Los costos involucrados y la distorsión de los incentivos pueden constituir serios impedimentos al crecimiento” (Stern 1991: 128). Sobre capital social, ver Coleman (1988a, 1988b; esp. 392-99); Putnam (1993); Fukuyama (1997); Collier (1998); Dasgupta y Stiglitz (1999). Collier caracteriza el “capital social” como la coherencia social y cultural interna de la sociedad, las normas y los valores que gobiernan las interacciones entre las personas, y las instituciones en las cuales están envueltas. Hall y Jones (1999) ven las instituciones y las políticas de “apertura” de los gobiernos como “infraestructura social”. Su estudio empírico documenta que las diferencias en acumulación de capital, productividad, y los niveles de producto por trabajador están relacionados fundamentalmente con su definición de “infraestructura social”. Para el surgimiento promisorio de un nuevo campo del análisis institucional comparativo, ver Aoki (1996); Grief (1998). El análisis de la economía política de las instituciones puede ser extendido también por la teoría de juegos y el diseño de mecanismos como está indicado en Miller (1997).

19 Sobre confianza, Arrow observa: Confianza y valores similares, lealtad o decir la verdad, son ejemplos de lo que los economistas podrían llamar “externalidades”. Ellos son bienes, son mercancías, tienen valor real, práctico y económico; ellos incrementan la eficiencia del sistema, les permiten producir más bienes

“El capital social gubernamental” puede incorporar los beneficios de la ley, el orden, los derechos de propiedad, la educación, la salud, y el “buen gobierno”. En la medida en que el capital social reduce los costos de transacción y los costos de información, y hace más productivo al capital físico y humano, podría ser interpretado como una fuente de la productividad total de los factores (el residuo de Solow).

Pero, ¿tiene esto los atributos de “capital”? (Solow 1995, 1999). ¿Es una contribución empíricamente importante al residuo, la descomposición de la función de producción agregada? ¿Existen lineamientos operativos sobre la acumulación de capital social? ¿Cómo puede darse la inversión en capital social? ¿Y quién debería proveer el capital social?

No se gana nada diciendo que el comportamiento económico está condicionado socialmente. Pero, además del lenguaje técnico, ¿es el atractivo del “capital social” algo más que un llamado a considerar la cultura y las instituciones?

Y mientras no podamos esperar estudios que cuantifiquen el residuo del “capital social” en un modelo de crecimiento de Solow, aún podemos explorar cualitativamente patrones de comportamiento<sup>20</sup>. Un análisis más específico y más detallado puede ser dedicado a los aspectos de la transparencia en la toma de decisiones, un sistema administrativo eficiente, contabilidad efectiva, un sistema legal confiable, evitar la corrupción, mejoras en gobiernos corporativos, cohesión social y capacidad y credibilidad del Estado. Algunos de estos análisis profundos pueden llegar a través de establecer conexiones más fuertes entre economía del desarrollo, nueva economía institucional y la nueva sociología de la economía<sup>21</sup>. Serán especialmente relevantes los intentos por abordar investigaciones más empíricas sobre los problemas del riesgo y la incertidumbre, la reducción de la información y los costos de transacción, y el resultado de externalidades en las interacciones sociales.

El énfasis sobre el capital social —o cultura, instituciones y patrones de comportamiento— debería mover la explicación del proceso de cambio dentro de un esfuerzo

o más de cualquier valor que mantengan en alta estima. Pero ellos no son mercancías por las cuales el comercio en el mercado abierto es técnicamente posible o aún de significado.

De esto se sigue que desde el punto de vista de la eficiencia como también del punto de vista de la justicia distributiva, invoca por algo más que el mercado. Otros modelos aparecen de gobernar la asignación de los recursos...

Las sociedades en su evolución han desarrollado acuerdos implícitos a ciertas clases de consideración por los demás, acuerdos que son esenciales para la supervivencia de la sociedad o al menos contribuyen de manera importante a la eficiencia de su trabajar. Se ha observado, por ejemplo, que entre las propiedades de muchas sociedades cuyo desarrollo económico es atrasado hay una pérdida de confianza mutua... Y es claro que esta falta de conciencia social es de hecho una pérdida económica distinta en un sentido muy concreto como también, por supuesto, una pérdida en el buen andar del sistema político (Arrow 1974: 23, 26).

20 Aunque es difícil de medir precisamente el capital social, algunos estudios sobre la seguridad de los derechos de propiedad, la fortaleza de los contratos, y la efectividad de las burocracias públicas indican que la calidad de estos indicadores ayuda a explicar las diferencias en la tasa de crecimiento económico. Ver, por ejemplo, Knack (1996); Claogoe y otros (1997). Para un estudio empírico de la relación entre confianza interpersonal, normas de cooperación cívica y desempeño económico, ver Knack y Keefer (1997).

21 Para algunas sugerencias iniciales, ver Woolcock (1998).

multidisciplinario. Como sostiene North (1990, 1997), las creencias culturales son un determinante básico de la estructura institucional. No sólo la economía, sino la psicología, la sociología, la ciencia política, la antropología, el derecho y la historia deben dar, en consecuencia, respuestas en cuanto a los orígenes de las creencias culturales y cómo ellas conducen al cambio institucional y a la formación de capital social a través del tiempo. Es necesaria la investigación interdisciplinaria para comprender los obstáculos que hay al cambio en la forma de valores e instituciones. Únicamente se ha hecho un comienzo en esta área.

Desde luego, las implicaciones más generales de la cultura permanecen subinvestigadas. Una fuerte afirmación de por qué esto ha ocurrido la dio Landes:

Si aprendemos algo sobre la historia del desarrollo económico, es que la cultura hace toda la diferencia (acá Max Weber estaba en lo cierto). Presenciando la empresa de minorías expatriadas –las Chinas en el Oriente y Sureste de Asia, los indios en África oriental, los libaneses en África occidental, los judíos y calvinistas a través de toda Europa, y así sucesivamente. No obstante la cultura, en el sentido de los valores internos y las actitudes que guían a la población, atemoriza a los académicos. Tiene un olor sulfúrico de raza y herencia, un aire de inmutabilidad. En momentos de reflexión, los economistas y los científicos sociales reconocen que esto no es verdad y, desde luego, saludan los ejemplos del cambio cultural hacia cosas mejores, en tanto que deploran los exambios hacia cosas peores. Pero aplaudir o deplorar, implica la pasividad de quien lo ve, una habilidad de usar el conocimiento para dar forma a las personas y a las cosas. Los técnicos preferirían: cambiar los intereses y las tasas de cambio, liberar el comercio, alterar las instituciones políticas y dirigir. Adicionalmente, las críticas de la cultura tocaron tajantemente al ego y afectaron la identidad y la autoestima que viniendo de extranjeros, tal animadversión, por más discreta e indirecta, apesta a condescendencia. Los benefactores benevolentes han navegado a distancias prudentes (Landes 1998: 516-17).

En una afirmación anterior de Ruttan, él reconoce la dificultad de un análisis multidisciplinario riguroso de la cultura, pero su defensa permanece en el tiempo para la siguiente generación:

La primera generación de economistas del desarrollo de la posguerra le dio preponderancia, al menos al nivel retórico, al papel de las dotaciones culturales de restringir o facilitar el crecimiento económico. Ellos aceptaron el cuerpo de erudición en historia, filosofía, antropología, sociología y ciencia política que insistían en que las dotaciones culturales ejercieran un impacto mayor sobre el comportamiento y, por lo tanto, sobre la respuesta de las sociedades tradicionales a las oportunidades asociadas con la modernización de la vida comunitaria y las posibilidades del desarrollo económico nacional. Sin embargo, las opiniones profesionales no tratan amablemente con las reputaciones de aquellos economistas del desarrollo que han hecho serios intentos por incorporar variables culturales dentro de la teoría del desarrollo o dentro del análisis del proceso de desarrollo. Pero, a pesar de la falta de investigación sobre las implicaciones económicas de las dotaciones cultura-

les para encontrar un lugar seguro en la literatura o el pensamiento sobre el desarrollo económico, la convicción de que “la cultura importa” se mantiene penetrante en el submundo del pensamiento y la práctica del desarrollo. El hecho de que los académicos y los practicantes del desarrollo estén obligados a tratar con dotaciones culturales a un nivel intuitivo en vez de en términos analíticos debería ser considerado como una deficiencia en la capacidad profesional más que una evidencia de que la cultura no importa. A mi juicio, es tiempo para que una nueva generación de economistas del desarrollo otra vez tome en cuenta los avances en las ciencias sociales relacionadas e intente evaluar lo que ellos pueden contribuir a nuestra comprensión del proceso de desarrollo y al diseño institucional (Ruttan 1989: 1385).

La atención a la cultura está relacionada con el desarrollo institucional y, además, con la gobernabilidad efectiva y sus consecuencias para el crecimiento económico. ¿Cuáles son las condiciones para crear instituciones fuertes, responsables, y de representación efectiva? Aunque la investigación de Putnam se ha enfocado en las disparidades norte-sur en Italia, el análisis también puede ser relevante para el norte y el sur global.

La exploración de los anteriores aspectos y otros, tales como aquellos que involucran al género o el medio ambiente, podría beneficiarse en su totalidad de la atención multidisciplinaria. Es importante corregir los supuestos de los economistas sobre las instituciones, valores y motivaciones que han sido derivadas únicamente de las sociedades occidentales. La infraestructura social que subyace al proceso de desarrollo amerita un análisis profundo. Como también lo hace la contribución del desarrollo sociocultural y el desarrollo político al desarrollo económico. En cuanto a la elucidación del cambio institucional, la cultura y el capital social deben ir más allá de la competencia perfecta y del esquema de elección racional del análisis neoclásico. La teoría del desarrollo no estará sin lugar, sino que tendrá que ser más específica al país y en el tiempo.

## **La evolución de las instituciones financieras**

En cuanto a las instituciones económicas, será especialmente importante lograr un mejor entendimiento de la evolución de las instituciones financieras en el proceso de desarrollo de un país. Respecto a los bancos y otras instituciones crediticias, Stiglitz ha dicho:

Parece haber una subvaloración casi universal de la importancia del papel jugado por estas instituciones en nuestra sociedad... El trabajo reciente sobre la economía de la información nos ha llevado a entender mejor que lo que se acostumbraba a pensar cómo “imperfecciones del mercado de capital” son simplemente los reflejos de imperfecciones informales que son endémicas –y que es la función social que deben abordar estas instituciones”. Sin embargo, los [países en desarrollo] deberían ser cautelosos en sacar conclusiones de estas afirmaciones teóricas que el gobierno puede hacer mejor el trabajo. Mientras las asignaciones de mercado pueden no ser eficientes en el sentido de Pareto

(restringidas), hay una pequeña evidencia de que los gobiernos pueden –sin un pensamiento considerable sobre el diseño de las instituciones apropiadas– mejorar las asignaciones, y hay una considerable evidencia de que pueden hacerlo peor. Lo que es más, el poder discrecional resultante de fijar tasas de interés por debajo del mercado les da enorme poder a aquellos en el gobierno asignados a la tarea de dar créditos, los cuales pueden ser y han sido usados tanto para intereses personales de estos individuos como para los intereses del partido (político) (Stiglitz 1989a: 61).

Si el cambio institucional es de importancia primaria en el desarrollo, la nueva generación debe también ganar intuiciones significativas de la mayor atención a la historia de la evolución de los mercados y las instituciones económicas como componentes integrales del proceso de desarrollo. Con Jeffrey Williamson podemos lamentar que:

Atrapados en la urgencia de crisis contemporáneas, los economistas del desarrollo parecen estar hoy menos interesados en los grandes interrogantes dados por la historia económica de lo que estaba una vieja generación que ansiosamente leyó a Kuznets cuando él empezó publicando sus artículos en *Desarrollo Económico* y *Cambio Cultural en los años 1950*. Desde luego, parece existir una brecha creciente entre la economía del desarrollo contemporánea y la historia económica. Lo que es una gran ironía es que sabemos mucho más sobre las revoluciones industriales pasadas que lo que sabíamos hace tres décadas. Para poner esto en claro, la historia económica está de lejos mejor equipada para educar el debate contemporáneo en el mundo menos desarrollado que lo que estaba en los años 1950 y 1960 (Williamson 1991: 2-3).

La nueva generación debe abordar, sobre la base de una teoría del crecimiento endógeno mezclada con la historia económica, una exploración más seria de los efectos de las instituciones y las políticas sobre el desarrollo económico<sup>22</sup>.

## **Las implicaciones de la globalización**

A medida que se profundiza la globalización, se harán más evidentes nuevos problemas de emprender el desarrollo nacional en el contexto de una economía integrada al mundo. Aún más que para las antiguas generaciones, los modelos de economía abierta serán la regla. Y mientras los aspectos previos de política internacional giran alrededor de la política comercial, la siguiente generación tendrá que dedicar mayor atención a determinar los efectos de los movimientos internacionales de capital, migración y transferencia tecnológica.

Las provocaciones anteriores del pensamiento de dependencia y del Nuevo Orden de la Economía Internacional son historia. Pero existe mayor controversia sobre

---

22 Para una brillante discusión de esta fructífera relación en dos vías, ver Crafts (1997).

si la globalización beneficia a los países pobres y si crea beneficios para las personas pobres al interior de los países. La siguiente generación tendrá que seleccionar los impulsos positivos y negativos de la globalización.

Además, debido a que los mercados, la tecnología y las corporaciones son de alcance global, mientras que la jurisdicción del Estado-Nación es solamente local, existe la necesidad de nuevas acciones por parte del Banco Mundial, el FMI y la Organización Mundial del Comercio, OMC. Como los principales miembros del sector público internacional, ellos tienen que idear nuevos programas para asegurar que los beneficios de la integración global sean divididos de manera más igual, que el diseño de políticas competitivas se evite y que los problemas de mercados de riesgos incompletos sean mitigados en la medida en que la integración internacional llegue a ser mucho más compleja.

### **Complementariedad del Estado y el mercado**

Si el futuro de la economía del desarrollo está dominado por algún tema, será, como en el pasado, sobre las respectivas funciones del Estado y el mercado en reducir la pobreza. Pero habrá nuevas perspectivas del papel del Estado. El asunto no será la falla del mercado o del Estado, como se veía desde la perspectiva neoclásica. En lugar de ello, el análisis futuro tendrá que reconocer las nuevas fallas de mercado, abordar el análisis de costo-beneficio de las políticas del gobierno y determinar cómo la acción estatal puede apoyar a las instituciones y profundizar los mercados.

El futuro probablemente presenciara una reacción al Estado minimalista que fue propuesto por la segunda generación. Ciertamente, el Estado no debería ser sobreextendido. Y es verdad que el gobierno no puede hacer mejor lo que hace el sector privado en la producción directa de bienes para el productor o para el consumidor o en inducir la innovación y el cambio. Pero el gobierno aún tendrá extensas funciones en tratar con las nuevas fallas de mercado (información imperfecta, mercados imperfectos e incompletos, externalidades dinámicas, rendimientos crecientes a escala, equilibrios múltiples, y sendas de dependencia), proveyendo bienes públicos, satisfaciendo los deseos meritorios como educación y salud, reduciendo la pobreza y mejorando la distribución del ingreso, proveyendo la infraestructura física y social, y protegiendo el entorno natural.

El objetivo será tener gobiernos que hagan lo que mejor saben hacer. El desafío será obtener los beneficios de la acción del gobierno al menor costo.

Aunque las generaciones pasadas han considerado al gobierno y al mercado como mecanismos alternativos de asignación de los recursos, será más útil tratar al gobierno como un elemento integral del sistema económico, funcionando algunas veces como un sustituto para, y otras veces como un complemento de otros elementos institucionales. La relación de complementariedad del Estado y el mercado tendrá que hacer énfasis en el diseño de políticas. Esto requerirá un análisis más extensivo

de lo que Aoki llamó una postura de “ensanchamiento del mercado” que examina el papel de la política del gobierno facilitando o complementando la coordinación del sector privado.

El gobierno debería tenerse en cuenta como un jugador que interactúa endógenamente con el sistema económico como un grupo coherente de instituciones, en lugar de ser un agente neutral, es decir, un agente omnipotente insertado exógenamente al sistema económico con la misión de resolver sus fallas de coordinación... En esta posición, la política del gobierno no está dirigida directamente a introducir un mecanismo sustituto que resuelva las fallas de mercado, sino más bien a incrementar las capacidades de las instituciones del sector privado que lo hacen (Aoki, Kim y Okuno-Fujiwara 1997: 2).

El ensanchamiento del mercado puede tomar muchas formas –desde hacer reglas indirectas de mercado que afecten los incentivos, hasta intervenciones directas del gobierno que estructuren los mercados–. Como un ejemplo de hacer reglas indirectas, Aoki y otros han aplicado el criterio de ensanchamiento del mercado para la profundización de los mercados financieros (Hellmann, Murdock y Stiglitz 1996). El gobierno puede apoyar al sistema bancario a través de controles a las tasas de depósito y de restricciones a la entrada –esto es, a través del ejercicio de restringir las finanzas–, con lo cual evita la competencia excesiva y crea rentas que pudieran incrementar el valor de las franquicias para los bancos y podría inducir a los bancos a abstenerse del riesgo moral y llevar a cabo una supervisión más efectiva de los créditos y los riesgos. El principio general es que la acción del gobierno puede facilitar la coordinación del sector privado y proveer los incentivos necesarios al sector privado mediante la creación de “rentas contingentes” –retornos en exceso del mercado competitivo, siempre que ciertas condiciones que están satisfechas (tanto para patentes o subsidios a las exportaciones basadas en objetivos).

En el futuro, la teoría y la práctica del diseño de políticas de desarrollo deberían dar una consideración mucho mayor a este tipo de interdependencia entre el Estado y el mercado en una variedad de situaciones de política. Como observa Stern (1997: 168 f), este enfoque hará más difíciles y perspicaces las tareas que enfrentan los gobiernos. Una mezcla de políticas públicas con el mercado conllevará aspectos conceptuales mucho más profundos que los que enfrentaron los administradores de las economías controladas. De muchas maneras será más difícil ser un formulador de políticas, un consultor o un administrador de políticas.

### **Formulación de políticas y asesorías económicas**

Aunque las nuevas generaciones pueden enfocarse en esos aspectos de política, sus esfuerzos tendrán un impacto pequeño si el gobierno no presta atención a sus conclusiones normativas. ¿Por qué los gobiernos no escuchan a los economistas del desarrollo?, ¿y cómo pueden ser mejor implementados los consejos de política de los



economistas? Estos interrogantes serán una preocupación mayor de la siguiente generación.

Para responderlos, la nueva economía política (neoclásica) comienza por ayudar a los economistas a entender el proceso de elaborar políticas, endogenizar al gobierno, e identificar las condiciones que pueden conducir a reformas políticas<sup>23</sup>. Pero la nueva generación tendrá que ir más allá que un análisis de tipo neoclásico de las funciones de preferencias políticas, de recursos políticos y de restricciones políticas aplicadas a los mercados políticos<sup>24</sup>. Una teoría más profunda del análisis del bienestar políticamente restringido es necesaria para apoyar el trabajo empírico futuro.

Aunque la nueva economía política pueda dar algunas intuiciones en las que contribuye a las fallas del gobierno, es demasiado generalizador sostener que todo el diseño de política puede ser explicado en términos de elección racional y de modelos de autointerés (Green y Shapiro 1994; Friedman 1995). Otros elementos de psicología social entran en la toma de decisiones, especialmente cuando prevalece la “racionalidad limitada” (Simon 1957: 241-60). Desde luego, no es posible una caracterización universal simple del comportamiento político. En lugar de un Estado unitario, hay en realidad, una agregación de preferencias. Además, a veces, el altruismo o algún juicio de bien social podría ser más operativo que el interés personal, y en momentos la racionalidad económica puede tener primacía sobre la racionalidad política. No deberían ser ignoradas las intuiciones de la vieja economía política: la tradición histórica, la estructura social, las ideologías y las instituciones pueden todas influenciar las decisiones políticas a expensas de los modelos de elección racional<sup>25</sup>.

La nueva economía política es más robusta cuando resalta las instancias de fallas de mercado *ex post*. Pero más allá de su análisis positivo, ¿la nueva economía política puede tener también valor predictivo y normativo al promover la reforma política? Su atención a la reforma política *ex ante* ha sido mínima. La razón para el relativo abandono de la defensa del cambio político para propósitos de reforma económica está en que la nueva economía política implica un Estado mínimo. Como observa Grindle, la nueva economía política “está debilitada como un enfoque para entender la elaboración de políticas en países en desarrollo y como una herramienta analítica de política por el supuesto de que la política es un factor negativo de querer lograr

---

23 Si la teoría positiva de la nueva economía política del gobierno endogeniza el diseño de políticas, ¿puede haber algún grado de libertad para la economía normativa? Para posibles formas de resolver esta “paradoja de determinancia” y de definir la forma en que la política económica del bienestar puede ser conducida, ver los trabajos de Basu (1997), Dixit (1997) y O’Flaherty y Bhagwati (1997). Para los modelos formales político-económicos de las reglas de conducta de los formuladores de política derivados de solucionar problemas de optimización con funciones objetivas bien definidas, véase Sturzenegger y Tommasi (1998).

24 Para una discusión de teoría de juegos como una metodología analítica que puede aplicarse a la competencia política como también a la competencia de mercado, ver Myerson (1997).

25 El proceso político en el hacer de la política económica es también enfatizado por Dixit (1996).

políticas correctas” (Grindle 1991: 44). Sin embargo, la política no debería ser vista como “una traba a los trabajos económicos, sino como el medio central a través del cual las sociedades buscan resolver sus conflictos sobre aspectos de distribución y de valores. En tal perspectiva, el comportamiento políticamente racional no debería ser visto como una restricción al logro de las políticas públicas beneficiosas colectivamente” (Grindle 1991: 45).

Es crucial para la reforma política el entendimiento de las razones del éxito de la política gubernamental. La nueva economía política ignora lo que Grindle llama los “momentos críticos” –la encrucijada (momentos decisivos) cuando los cambios de política ocurren; por ejemplo, de políticas de sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones, desde políticas inflacionarias a estabilizaciones exitosas, desde represiones financieras a liberalización financiera–. Dada la experiencia heterogénea con la elaboración de políticas de desarrollo, ¿será vital conocer lo que ha dado lugar esos momentos decisivos positivos en las reformas políticas en varios países. ¿Qué fuerzas inducen las innovaciones políticas? Las reformas políticas requieren iniciativas de emprendimiento político, pero una teoría sobre esto está aún en camino<sup>26</sup>. Para esto, debemos mirar más allá de los economistas, los historiadores, los psicólogos sociales y los científicos políticos<sup>27</sup>. No es suficiente una teoría de la elección pública simplificada como ésta en la nueva economía política para los gobiernos de los países en desarrollo.

El análisis de las políticas de desarrollo tendrá que identificar las relaciones funcionales entre los factores económicos y los no económicos, y su significancia cuantitativa para determinar cómo operar sobre: los incentivos, actitudes, estructura organizacional, relaciones sociales, o alguno de los muchos otros factores que conectan el cambio económico con el no económico. Claramente, el éxito futuro de las políticas económicas de lograr una transformación estructural dependerá de una mejor comprensión de cómo lograr una transformación política y social.

En el pasado, los momentos críticos y los de emprendimiento político normalmente han involucrado lo que Hirschman llama problemas “urgentes”, como los distinguidos de los que son autónomamente “escogidos” (Hirschman 1963). Los problemas urgentes son aquellos “que son impuestos a los formuladores de las políticas a través de la presión de las partes afectadas o externas interesadas”. Los problemas escogidos son aquellos que los diseñadores de las políticas “han sacado del aire” como resultado de sus propias percepciones y preferencias. Los problemas urgentes general-

---

26 Sin embargo, *ver* los comienzos de la modelización económico-política de las reformas de las políticas: Ranis y Mahmood (1992); Krueger (1993); Rodrik (1993); John Williamson (1994); Tommasi y Velasco (1996).

27 Como afirmó hace tiempo Lipton (1970: 11): “Para las políticas se requieren estudios explícitamente interdisciplinarios. Sin embargo, la preocupación entre hablar y actuar ha sido, sin duda, mayor en los estudios interdisciplinarios que en otras áreas de investigación”.

mente son aquellos en los cuales la percepción de una crisis es evidente. Las reformas políticas que involucran cambios grandes e innovadores tienden a ser inducidas por los problemas urgentes. Pero ahora debemos preguntar: ¿Los economistas ejercen suficiente influencia sobre estos cambios innovadores grandes?

Los economistas son más conocedores de las situaciones susceptibles del análisis económico “ordinario”. Tales situaciones ocurren en un espacio político caracterizado por cambios políticos crecientes involucrando los problemas seleccionados. Ellos son sujetos de un análisis más técnico y por tanto un “bajo” grado de política (esto es, política como se entiende usualmente). El economista asume que el gobierno está interesado en alguna forma de maximización del bienestar. Las situaciones de política involucran un tipo de racionalidad instrumental (instrumentos técnicos de políticas como medio para lograr los objetivos de política). La perspectiva es de un tipo de política centrado en la sociedad, con el gobierno como banco de liquidación o agente de bolsa entre grupos de interés<sup>28</sup>. Las instituciones son tomadas como dadas o son ignoradas. Estas condiciones prevalecen en el cuadrante superior izquierdo de la Figura 1, el cual es una representación del análisis económico neoclásico ordinario con una alta comprensión por los economistas del proceso de toma de decisiones.

En contraste, cuando los economistas tienen que tratar con situaciones involucrando grandes cambios innovadores de política asociados con transformaciones estructurales, son llamados a dar consejo a países en desarrollo, en un contexto de política económica en el cual los economistas tienen una menor comprensión del proceso de hacer políticas. En este espacio de política (*ver* el cuadrante inferior derecho en la Figura 1), los problemas son *problemas urgentes*. Ellos no son objeto de mucho análisis técnico pero, en lugar de ello, son altamente politizados y traen consigo cambio político y social. El proceso político de hacer políticas económicas es importante. La racionalidad involucrada es de un tipo constitutivo: esto es, las decisiones tienen que hacerse sobre la base de cómo deben hacerse las decisiones. Es necesaria una constitución y establecer un contexto institucional para la toma de decisiones. El proceso de hacer políticas es más enfocado al Estado. La naturaleza y la formación del capital social son altamente relevantes para facilitar elecciones dinámicas. Y los acuerdos institucionales necesitan ser cambiados.

Si la nueva generación de economistas del desarrollo ha llegado a ser más influyente al aconsejar sobre cómo corregir las fallas diferentes a las del mercado y superar la resistencia a reformas de política, ellas tendrán que dar más atención a las situaciones políticas representadas por el cuadrante inferior derecho de la Figura 1. Su tarea será hacer cambios de política transparentes al identificar la distribución no sólo de los costos económicos, sino los políticos y los beneficios de los cambios de las

---

28 Para una discusión más extensiva de la diferencia entre diseño de políticas enfocado hacia la sociedad o enfocado hacia el Estado, *ver* Grindle y Thomas (1991).

**Figura 1**



políticas, e identificando a los ganadores y a los perdedores. Para promover la reforma política ellos también tendrán que examinar las formas factibles de compensar a los perdedores, descubrir las posibilidades para construir coaliciones de apoyo, y considerar el marco para acuerdos administrativos e institucionales alternativos. Será especialmente importante aislar a los diseñadores de políticas de los buscadores de rentas y de los grupos de interés en tanto que el gobierno pueda dar más atención a la eficiencia de la economía y menos a la distribución que beneficia a los grupos buscadores de favores.

La nueva generación necesita una mayor comprensión de la vieja y la nueva economía política para un mejor entendimiento de las causas del desempeño del desarrollo diferencial y cómo instituir una reforma política. Yendo más allá de las limita-

ciones de los modelos formales de elección racional, un análisis más rico puede lograrse al incorporar algunos conceptos de la vieja economía política, tales como nacionalismo, poder, ideología, clase, y la relación entre el Estado y la sociedad. La investigación futura puede proveer una síntesis de la nueva y vieja economía política que acentúe las posibilidades para diseñar cambios de política sobre la base de más variables políticas y una visión más favorable del proceso político.

Así, también, se requerirá investigación adicional si queremos entender la naturaleza del cambio institucional y su efecto sobre el desempeño del desarrollo. Se ha dado un paso al dar más atención a las funciones de los mercados, los derechos de propiedad, la formación de contratos, los problemas de información, los cambios organizacionales y los incentivos. Más allá de esto, para un entendimiento más profundo del residuo, los economistas tendrán que modelar cómo la formación de capital social y los acuerdos institucionales hacen más manejable la complejidad de las elecciones políticas dinámicas tanto en el sector privado como en el público. Entre más manejable es la economía en términos de incentivos y capacidades, más productiva es. Con esta visión más comprensiva del proceso de hacer políticas en la práctica, los economistas pueden estar en una mejor posición para aconsejar sobre los remedios no sólo de las fallas del mercado, sino de las que no son de mercado y pueden entender mejor cómo superar la resistencia al dictamen de política.

Aunque los datos sobre aspectos del subdesarrollo han llegado a ser más extensivos, la gran acumulación de información desafía más a la siguiente generación a formular un esquema teórico relevante para traer un orden lógico a los datos. De manera más importante han de establecerse conjeturas con el diseño de políticas.

Se espera que la investigación futura pueda permitirle a la siguiente generación tratar más efectivamente con los problemas de presión de las economías en desarrollo que son menos susceptibles al análisis técnico y más politizados, que involucren aspecto de racionalidad constitutiva y que requieren capital social y cambio institucional. Como analistas del diseño de políticas de desarrollo, la generación entrante puede entonces moverse desde el cuadrante inferior derecho de la Figura 1 al superior derecho (flecha quebrada). Haciendo esto, los libros de texto del desarrollo del futuro refinarán los textos neoclásicos estándar. Una subdisciplina distinta de “economía del desarrollo” no será simplemente equivalente a la aplicación de principios económicos universales.

Al afirmar el declive de la economía del desarrollo, Hirschman (1981) puntualizó la dominancia de la “monoeconomía”. Kreps (1999: 65-66) caracterizó también a la economía desde la Segunda Guerra Mundial como poseedora de “un simple idioma

---

29 Sin embargo, Kreps reconoce que después de estrechar los aspectos abordados, en los años recientes “el campo parece estar retornando a algo como la amplitud de la disciplina antes de la Segunda Guerra Mundial” (Kreps 1997: 66).

metodológico” de modelos matemáticos y un “conjunto esparcido de hipótesis canónicas” que llegaron a ser las hipótesis sostenidas en casi todas las ramas de la materia<sup>29</sup>. Pero siempre y cuando los países en desarrollo tengan características que los distingan de los países industrializados, una subdisciplina de la economía del desarrollo será relevante. Y aunque hay un conjunto de principios económicos básicos, su aplicación particular a algún país dependerá de la estructura económica, las instituciones, el régimen político, la capacidad administrativa, la cultura y la historia del país en particular.

Como afirma Bliss,

Los principios económicos generales son precisamente tan generales para darnos intuiciones para las aplicaciones en economías menos desarrolladas. Por aparte, las partes de la teoría económica y la metodología que ellos aplican más o menos universalmente nos dice menos de lo que necesitamos en aplicaciones particulares. Para darles vida tendrán que ser traducidas y ampliadas. Cuando esto es hecho un campo de trabajo es creado. La economía del desarrollo consiste en parte del refinamiento de la economía general que trata con cuestiones que surgen en el contexto del desarrollo, y particularmente de ciertas ideas especiales que han probado ser útiles en el estudio de los países en desarrollo (Bliss 1989: 1188).

## REFERENCIAS

- Abramovitz, Moses. 1956. “Resource and Output Trends in the United States Since 1870”. *American Economic Review* 46 (2, mayo): 5-23.
- \_\_\_\_\_. 1993. “The Search for the Sources of Growth: Areas of Ignorance, Old and New”. *Journal of Economic History* 53 (2, junio): 217-43.
- Abramovitz, Moses y Paul A. David. 1996. “Convergence and Deferred Catch-up: Productivity Leadership and the Waning of American Exceptionalism”. En R. Landau, T. Taylor y G. Wright, eds., *The Mosaic of Economic Growth*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris. 1968. “Performance Criteria for Evaluating Economic Development: An Operational Approach”. *Quarterly Journal of Economics* 82 (2, mayo): 260-80.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt. 1998. *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Aoki, Masahiko. 1996. “Towards a Comparative Institutional Analysis: Motivations and Some Tentative Theorizing”. *Japanese Economic Review* 47 (1, marzo): 1-19.
- \_\_\_\_\_. (En preparación). *Towards a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara, eds. 1997. *The Role of Government in East Asian Development*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Arndt, H. W. 1987. *Economic Development: The History of an Idea*. Chicago, Ill: University of Chicago Press.

- Arrow, Kenneth J. 1962. "The Economic Implications of Learning by Doing". *Review of Economic Studies* 29 (3): 155-73.
- . 1974. *The Limits of Organization*. Nueva York: W. W. Norton.
- . 1988. "General Economic Theory and the Emergence of Theories of Economic development". En Kenneth J. Arrow, ed., *The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development*, vol. 1: 22-32. Nueva York: St. Martin's Press.
- Bardhan, Pranab. 1989. "The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment". *World Development* 17 (9, septiembre): 1389-95.
- . 1993. "Economics of Development and the Development of Economics". *Journal of Economic Perspectives* 7 (2, primavera): 129-42.
- Barro, Robert J. 1991. "Economic Growth in a Cross Section of Countries". *Quarterly Journal of Economics* 106 (2, mayo): 407-43.
- Basu, Kaushik. 1997. "On Misunderstanding Government: An Analysis of the Art of Policy Advice". *Economics and Politics* 9 (3, noviembre): 231-50.
- Bauer, P. T. 1957. *Economic Analysis and Policy in Underdeveloped Countries*. Durham, N. C.: Duke University Press.
- Behrman, Jere y T. N. Srinivasan, eds. 1995. *Handbook of Development Economics*, vols. 3A y 3B. Amsterdam: Elsevier.
- Bhagwati, Jagdish. 1984. "Development Economics: What Have We learned?". *Asian Development Review* 2 (1): 23-38.
- Binswanger, Hans P. y Mark R. Rosenzweig. 1981. *Contractual Arrangements, Employment and Wages in Rural Labor Markets: A Critical Review*. Nueva York: Agricultural Development Council.
- Bliss, Christopher. 1989. "Trade and Development". En Hollis Chenery y T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, vol. 2. Amsterdam: North-Holland.
- Braverman, Avishay y J. Luis Guasch. 1986. "Rural Credit Markets and Institutions in Developing Countries". *World Development* 14 (10-11): 1253-62.
- Bruno, Michael y Hollis B. Chenery. 1962. "Development Alternatives in an Open Economy". *Economic Journal* 72 (285): 79-103.
- Chakravarty, S. 1991. "Development Planning: A Reappraisal". *Cambridge Journal of Economics* 15 (marzo): 5-20.
- Chenery, Hollis y T. N. Srinivasan, eds. 1988. *Handbook of Development Economics*, vol. 1. Amsterdam: North-Holland.
- . 1989. *Handbook of Development Economics*, vol. 2. Amsterdam: North-Holland.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack y Mancur Olson. 1997. "Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement". En Christopher Clague, ed., *Institutions and Economic Development*, cap. 4. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Clark, J. M. 1923. *Studies in the Economics of Overhead Costs*. Chicago, III.: University of Chicago Press.
- Coe, David T. y Elhanan Helpman. 1995. "International R&D Spillovers". *European Economic Review* 39 (5, mayo): 859-87.
- , Elhanan Helpman y Alexander W. Hoffmaister. 1997. "North-South R&D Spillovers". *Economic Journal* 107 (440, enero): 134-49.

- Coleman, James S. 1988a. "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology* 94 (suplemento): S95-S120.
- \_\_\_\_\_. 1988b. "The Creation and Destruction of Social Capital: Implications for the Law". *Nôtre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy* 3 (primavera): 375-404.
- Collier, Paul. 1998. "Social Capital and Poverty". World Bank Social Capital Initiative Working Paper 4. Washington, D. C.
- Crafts, N. F. R. 1997. "Endogenous Growth: Lessons for and from Economic History". En David M. Kreps y Kenneth F. Wallis, eds., *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications*, vol. 2, cap. 2. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Currie, Lauchlin. 1967. *Obstacles to Development*. East Lansing: Michigan State University Press.
- \_\_\_\_\_. 1981. *The Role of Economic Advisers in Developing Countries*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Dasgupta, Partha e Ismail Serageldin, eds. 1999. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D. C.: World Bank.
- Dixit, Avinash. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction – Cost Politics Perspective*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Economists as Advisers to Politicians and to Society". *Economics and Politics* 9 (3, noviembre): 225-30.
- Domar, Evsey. 1947. "Expansion and Employment". *American Economic Review* 37 (1, marzo): 34-55.
- Evans, Peter. 1992. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change". En Stephen Haggard y Robert R. Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment*, cap. 3. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Faber, M. L. O. y Dudley Seers, eds. *The Crisis in Planning*. Londres: Chatto and Windus.
- Friedman, J., ed. 1995. "Special Issue: Rational Choice Theory and Politics". *Critical Review* 9 (1-2, invierno-primavera).
- Fukuyama, Francis. 1997. *The End of Order*. Don: Social Market Foundation.
- Green, D. P. y I. Shapiro. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory*. New Haven: Conn.: Yale University Press.
- Greif, Avner. 1998. "Historical and Comparative Institutional Analysis". *American Economic Review* 88 (2, mayo): 80-84.
- Grindle, Merilee S. 1991. "The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics". En Gerald M. Meier, ed., *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*. San Francisco, California: ICS Press.
- y John W. Thomas. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman. 1991. *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hall, Robert y Charles Jones. 1991. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker Than Others?". *Quarterly Journal of Economics* (febrero): 83-116.
- Harberger, Arnold C. 1983. "The Cost-Benefit Approach to Development Economics". *World Development* 11 (10, octubre): 863-73.



- \_\_\_\_\_. 1993. "Secrets of Success. A Handful of Heroes". *American Economic Review* 83 (2, mayo): 343-50.
- Harriss, John, Janet Hunter y Colin M. Lewis, eds. 1995. *The New institutional Economics and Third World Development*. Londres: Routledge.
- Harrod, Roy. 1948. *Towards a Dynamic Economics*. Londres: Macmillan.
- Hellmann, Thomas, Kevin C. Murdock y Joseph Stiglitz. 1996. "Financial Restraint: Towards a New Paradigm". Working Paper preparado para la Sesión de Trabajo del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, "Role of Government in Economic Development: Analysis of East Asian Experiences", Kyoto, Japón, septiembre 16-17.
- Hicks, John. 1939. *Value and Capital*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_. 1969. *A Theory of Economic History*. Londres: Oxford University Press.
- Hirschman, Albert O. 1963. *Journeys toward Progress*. Nueva York: Twentieth Century Fund.
- \_\_\_\_\_. 1981. "The Rise and Decline of Development Economics". En *Essays in Trespassing*, 1-24. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Hodgson, Geoffrey M. 1998. "The Approach of Institutional Economics". *Journal of Economic Literature* 36 (1, marzo): 166-92.
- Hoff, Karla, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz, eds. 1993. *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Killick, Tony. 1976. "The Possibilities of Development Planning". *Oxford Economic Papers* 28 (2, julio): 161-84.
- King, Mervyn A. y Mark Robson, 1989. "Endogenous growth and the Role of history". NBER Working Paper 3151. NBER, Cambridge, Mass.
- Knack, Stephen. 1996. "Institutions and the Convergence Hypothesis: The Cross-National Evidence". *Public Choice* 87 (junio): 207-28.
- y Philip Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross Country Investigation". *Quarterly Journal of Economics* 112 (4, noviembre): 1251-88.
- Kreps, David M. 1997. "Economics – The Current Position". *Daedalus* 126 (1, invierno): 59-85.
- Krueger, Anne O., 1986. "Aid in the Development Process". *World Bank Research Observer* 1 (1): 57-78.
- \_\_\_\_\_. 1990. "Government Failures in Development". *Journal of Economic Perspectives* 4 (3, verano): 9-23.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Krugman, Paul. 1993. "Towards a Counter-Counterrevolution in Development Theory". *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*. Washington, D. C.: World Bank.
- Kuznets, Simon., 1966. *Modern Economic Growth : Rate, Structure, and Spread*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Landes, David S. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. Nueva York: W. W. Norton.
- Lewis, W. Arthur. 1952. *The Principles of Economic Planning*. Londres: Allen and Unwin.
- \_\_\_\_\_. 1955. *The Theory of Economic Growth*. Londres: Allen and Unwin.

- \_\_\_\_\_. 1984. "The State of Development Theory". *American Economic Review* 74 (1, marzo): 1-10.
- Lipton, Michael. 1970. "Interdisciplinary Studies in Less Developed Countries". *Journal of Development Studies* 7 (1, octubre): 5-18.
- Little, Ian M. D. 1982. *Economic Development*. Nueva York: Basic Books.
- Livingstone, Ian. 1981. "The Development of Development Economics". *Overseas Development Institute Review* 1 (2): 1-19.
- Lucas, Robert E. 1988. "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics* 22 (1, julio): 3-42.
- Marshall, Alfred. 1890. *The Principles of Economics*. Londres: Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 1897. "The Old Generation of Economists and the New". *Quarterly Journal of Economics* 11 (2, febrero): 115-35.
- Matthews, R. C. O. 1986. "The Economics of Institutions and the Sources of Growth". *Economic Journal* 96 (384, diciembre): 903-18.
- Meier, Gerald M., ed. 1987. *Pioneers in Development, Second Series*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. y Robert E. Baldwin. 1957. *Economic Development: Theory, History, Policy*. Nueva York: Wiley.
- \_\_\_\_\_. y Dudley Seers, eds. 1984. *Pioneers in Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Miller, Gary J. 1997. "The Impact of Economics on Contemporary Political Science". *Journal of Economic Literature* 35 (3 septiembre): 1173-1204.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, y Robert W. Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push". *Journal of Political Economy* 97 (5, octubre): 1003-26.
- Myerson, Roger B. 1997. "Economic Analysis of Political Institutions: An Introduction". En David M. Kreps y Kenneth F. Wallis, eds., *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications. Seventh World Congress*, vol. 1, cap. 3. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Myint, Hla. 1967. "Economic Theory and Development Policy". Conferencia inaugural, Londres School of Economics and Political Science, diciembre 1º, 1966. *Economica* (mayo): 117-30.
- \_\_\_\_\_. 1985. "Organizational Dualism and Economic Development". *Asian Development Review* 3 (1): 25-42.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Economic Performance through Time". *American Economic Review* 84 (3, junio): 359-68.
- \_\_\_\_\_. 1997. *The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem*. WIDER Annual Lectures 1. Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research.
- O'Flaherty, Brendan y Jagdish Bhagwati. 1997. "Will Free Trade with Political Science Put Normative Economists out of Work?". *Economics and Politics* 9 (3, noviembre): 207-19.

- Ohkawa, Kazushi y Hirohisa Kohama. 1989. *Lectures on Developing Economies*. Tokyo: University of Tokyo Press.
- y Henry Rosovsky. 1972. *Japanese Economic Growth*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Prebisch, Raúl. 1950. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. Nueva York: Naciones Unidas, Cepal.
- Putnam, Robert. 1992. “Democracy, Development, and the Civic Community: Evidence from the Italian Experiment”. En Ismail Serageldin y June Taboroff, eds., *Culture and Development in Africa*, 33-74. Washington, D. C.: World Bank.
- . 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Ranis, Gustav y Syed Akhtar Mahmood. 1992. *The Political Economy of Development Policy Change*. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- Rodrik, Dani. 1993. “The Positive Economics of Policy Reform”. *American Economic Review* 83 (2, mayo): 356-61.
- Romer, Paul M. 1986. “Increasing Returns and Long-Run Growth”. *Journal of Political Economy* 94 (5, octubre): 1002-37.
- . 1989. “Capital Accumulation in the Theory of Long-Run Growth”. En R. J. Barro, ed., *Modern Business Cycle Theory*, cap. 2. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- . 1990. “Endogenous Technical Change”. *Journal of Political Economy* 98: 71-102.
- . 1994a. “New Goods, Old Theory, and Welfare Costs of Trade Restrictions”. *Journal of Development Economics* 43 (1, febrero): 5-38.
- . 1994b. “The Origins of Endogenous Growth”. *Journal of Economic Perspectives* 8 (1, invierno): 3-22.
- Ruttan, V. W. 1989. “Institutional Innovation and Agricultural Development”. *World Development* 17 (9): 1375-87.
- Sen, Amartya. 1983. “Development: Which Way Now?”. *Economic Journal* 93 (diciembre): 745-62.
- . 1994. “Growth Economics: What and Why?”. En Luigi L. Pasinetti y Robert M. Solow, eds., *Economic Growth and the Structure of Long-Term Development*. Londres: Macmillan.
- . 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf.
- Simon, H. 1957. “A Behavioral Model of Rational Choice”. En *Models of Man: Social and Rational; Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. Nueva York: Wiley.
- Singh, Inderjit, Lyn Squire y John Strauss. 1986. “A Survey of Agricultural Household Models”. *World Bank Economic Review* 1 (1, septiembre): 149-54.
- Solow, Robert M. 1957. “Technical Change and the Aggregate Production Function”. *Review of Economics and Statistics* 39: 312-20.
- . 1995. “But Verify”. Review of *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, by Francis Fukuyama. *The New Republic* 213 (11, septiembre): 36-39.
- . 1997. *Learning from “Learning by Doing”: Lessons for Economic Growth*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

- \_\_\_\_\_. 1999. "Notes on Social Capital and Economic Performance". En Partha Dasgupta e Ismail Seragelin, eds., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D. C.: World Bank.
- Squire, Lyn. 1993. "Fighting Poverty". *American Economic Review* 83 (2, mayo): 377-82.
- Stern, Nicholas. 1989. "The Economics of Development: A Survey". *Economic Journal* 99 (397, septiembre): 597-685.
- \_\_\_\_\_. 1991. "The Determinants of Growth". *Economic Journal* 101 (enero): 122-33.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Macroeconomic Policy and the Role of the State in a Changing World". En Edmond Malinvaud y Amartya K. Sen, eds., *Development Strategy and Management of Market Economy*, ch. 5. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- y Joseph E., Stiglitz. 1997. "A Framework for a Development Strategy in a Market Economy". En Edmond Malinvaud y Amartya K. Sen, eds., *Development Strategy and Management of Market Economy*, cap. 8. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Stiglitz, Joseph E. 1986. "The New Development Economics". *World Development* 14 (2): 258-61.
- \_\_\_\_\_. 1989a. "Financial Markets and Development". *Oxford Review of Economic Policy* 5 (4): 55-66.
- \_\_\_\_\_. 1989b. "Markets, Market Failures, and Development". *American Economic Review* 79 (2, mayo): 197-203.
- Streeten, Paul y Michael Lipton, eds. 1969. *The Crisis of Indian Planning*. Londres: Oxford University Press.
- Sturzenegger, F. y Mariano Tommasi, eds. 1998. *The Political Economy of Reform*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Summers, Lawrence. 1991. "Research Challenges for Development Economists". *Finance and Development* 28 (3, septiembre): 2-5.
- Temple, Johathan y Paul A. Johnson. 1998. "Social Capability and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* 113 (3, agosto): 965-90.
- Timmer, C. Peter. 1973. "Choice of Techniques in Rice Milling in Java". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 9 (2, julio): 57-76.
- Tommasi, Mariano y Andrés Velasco. 1996. "Where Are We in the Political Economy of Reform?". *Journal of Policy Reform* 1: 187-238.
- Waelbroeck, Jean. 1998. "Half a Century of Development Economics: A Review Based on the *Handbook of Development Economics*". World Bank Policy Research Working Paper 1925. Research Advisory Group, World Bank, Washington, D. C.
- Williamson, Jeffrey G. 1991. *Inequality, Poverty and History*. Cambridge, Mass.: Basil Blackwell.
- Williamson, John, ed. 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- Williamson, Oliver E. 1995. "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform". En *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*. Washington, D. C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 1998. "The Institutions of Governance". *American Economic Review* 88 (2, mayo): 75-79.
- Woolcock, Michael. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework". *Theory and Society* 27: 151-208.

- World Bank. 1993a. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1993b. *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty: Progress and Challenges*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21<sup>st</sup> Century*. Nueva York: Oxford University Press.

El capítulo de Gerald Meier provee un recuento esclarecedor de cómo ha evolucionado el pensamiento dominante en economía del desarrollo durante los 50 años pasados: Primero: la visión “centralizada” de que el Estado debería dar el paso hacia corregir las fallas de mercado y sustituir las instituciones de mercado faltantes; Segundo, la postura “neoclásica” que la economía del desarrollo debería esencialmente consistir en la aplicación del análisis económico estándar al contexto particular de las economías en desarrollo; y, más esencialmente, lo que podría llamarse el enfoque de los “costos de transacción” que examina las fuentes de las imperfecciones de mercado en los países en desarrollo, en forma detallada, y trata de obtener como resultado algunas de las implicaciones de tales imperfecciones para la política del gobierno y evaluar sus efectos sobre los incentivos y el comportamiento del mercado. El capítulo también pone en perspectiva el campo total de la economía del desarrollo al establecer desafíos intelectuales y ofrecer un número de pensamientos que generen ideas para posteriores pensamientos de las “nuevas generaciones” sobre teoría y política del desarrollo. Mi discusión se centrará en aquella parte del capítulo de Meier. Las sugerencias hechas son tan relevantes que un número de ellas, de hecho, se han tenido en cuenta ya durante los 10 años pasados de investigación sobre el crecimiento y el desarrollo. Aquí, deseo mencionar brevemente algunas tendencias recientes en teoría del crecimiento, en economía del desarrollo, y en el nuevo campo de la economía de transición.

### NUEVAS TEORÍAS DEL CRECIMIENTO

La primera generación de modelos de crecimiento endógeno (el enfoque “AK” –*ver* Frankel 1962; Romer 1986)– hace énfasis en las externalidades de la acumulación de capital como la fuente más importante del crecimiento sostenido de la productividad y usan este enfoque para discutir los efectos de la tributación, el ahorro, la educación, y las políticas comerciales sobre el crecimiento de largo plazo (*ver* Rebelo 1991; Barro y Sala-i Martin 1995). Una segunda ola de modelos de crecimiento endógeno (el enfoque neoschumpeteriano), que apareció en los comienzos de 1990, con el trabajo paralelo de Romer (1990) y de Aghion y Howitt (1992), toma una visión más cercana a las causas del progreso tecnológico enfocándose explícitamente en la innovación como una actividad económica distinta con distintas causas y efectos económicos. Este nuevo enfoque ha abierto la puerta a un entendimiento más profundo de cómo las características estructurales de una economía, tales como la organización de

las firmas, el grado de competencia en el mercado en varios sectores, la infraestructura física y legal, la distribución de la riqueza, el diseño de instituciones políticas, y la dotación y acumulación de capital físico, pueden afectar el crecimiento de largo plazo a través de sus efectos sobre los incentivos de los agentes económicos y las oportunidades de involucrarse en actividades productoras (o innovadoras) de conocimiento<sup>1</sup>.

Este enfoque más microfundamentado también ha cambiado la manera de hacer el trabajo empírico sobre el crecimiento. Partiendo de alguna forma de la oleada de regresiones agregadas de corte transversal entre los países de los comienzos de 1990, mientras que al mismo tiempo tomaban debida cuenta del trabajo pionero de Zvi Griliches y su prestigioso grupo de “productividad”, contribuciones más recientes han explorado en mayor detalle las fuentes de, y la evolución en, la productividad de la investigación y el crecimiento de la productividad. Por ejemplo, Caballero y Jaffe (1993) han desarrollado una nueva metodología, usando datos de los Estados Unidos sobre patentes y citaciones patentadas, para medir la extensión de la destrucción creativa, la obsolescencia del conocimiento, y los efectos de esparcimiento del conocimiento en el proceso de crecimiento. Más recientemente, Blundell, Griffith y Van Reenen (1995) y Nickell (1996) han usado modelos de panel a nivel de firmas en el Reino Unido para mostrar que la tasa de llegada de innovaciones y la tasa de crecimiento de la productividad están correlacionadas positivamente con varias medidas de competencia de mercado de productos. Nickell, Nicolitsas y Dryden (1997) han mostrado que los efectos positivos de la competencia sobre el crecimiento de la productividad tienden a ser reducidos en firmas con un propietario (accionista) dominante (y en consecuencia menos propenso a los problemas de agencia). Un trabajo similar se está llevando a cabo para evaluar los efectos de la profundización financiera y la organización de los sistemas financieros sobre la tasa y la naturaleza de las innovaciones<sup>2</sup>. Los investigadores que trabajan sobre crecimiento y comercio están tratando de obtener una mejor comprensión de las fuentes reales de la correlación positiva entre apertura y crecimiento. ¿Éste es el resultado de un efecto de escala (grandes mercados incluyen actividades innovadoras al incrementar las rentas a la innovación), o una consecuencia de los efectos positivos del comercio sobre los efectos y la difusión del conocimiento (ver Coe y Helpman 1995), o, en vez de esto, un resultado de la correlación positiva entre la liberalización comercial y la competencia de productos de mercado?

Debido a sus explícitos énfasis sobre los aspectos estructurales del proceso de innovación, el enfoque neoschumpeteriano ha hecho posible unir la brecha entre teóricos e historiadores del crecimiento y del desarrollo. Por ejemplo, podría responsabilizar a la oposición entre las fuerzas innovadoras y los intereses creados de aquellos que

---

1 Ver Aghion y Howitt (1998) para un análisis más detallado y discusiones sobre cada uno de estos aspectos.

2 La referencia es a King y Levine (1993) y el trabajo más reciente sobre finanzas y crecimiento en las economías en transición, como se evidenció, por ejemplo, en EBRD (1998).

trabajan con las viejas tecnologías introducidas durante la Revolución Industrial por la caída industrial que ocurrió en Gran Bretaña hacia el final del siglo XIX, como argumentó Mokyr (1990). También el reciente trabajo teórico sobre la innovación y el crecimiento ha fomentado las sinergias entre los teóricos y los historiadores interesados en el fenómeno de tecnologías de propósito general (TPG); en particular, están analizando varios canales a través de los cuales la introducción de una nueva TPG puede contribuir temporalmente a una economía sobre una senda de crecimiento mayor. Muchas personas han llegado a concluir que la evolución en el crecimiento de la productividad, el precio del equipo y la desigualdad salarial experimentada por la economía mundial desde la mitad de los años 70 está relacionada con la revolución de la información.

### NUEVAS TENDENCIAS EN LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO

Siguiendo el trabajo seminal de Stiglitz (empezando con Stiglitz y Weiss 1981) sobre selección adversa como una fuente de las imperfecciones del mercado crediticio y del racionamiento del crédito, ha habido una nueva oleada de modelos teóricos –todos basados en una formulación detallada del problema de incentivos subrayando la imperfección del mercado de capital–, que han analizado las relaciones entre ingreso y desigualdad en la riqueza, la división ocupacional de la sociedad, y los patrones de crecimiento y desarrollo resultantes<sup>3</sup>. Más recientemente, ha sido dedicado un esfuerzo creciente a analizar los efectos de varias clases de acuerdos institucionales para asegurar a los individuos en los países en desarrollo en contra de diferentes tipos de riesgos y facilitando su acceso al crédito y a la inversión. Los ejemplos incluyen los recientes trabajos teóricos sobre reformas agrarias y sobre el microcrédito<sup>4</sup>. Este enfoque microfundamentado del desarrollo económico, que es paralelo a la evolución reciente en la economía del crecimiento descrita anteriormente, ha generado una nueva serie de estudios microeconómicos, empezando con el trabajo de Townsend (1994) sobre instituciones locales de seguros en India y continuando con el trabajo de Banerjee, Mookherjee y Ray (1998) y Banerjee y Duflo (1999) sobre contratos e incentivos en industrias indias seleccionadas.

### ECONOMÍAS DE TRANSICIÓN

A pesar de su novedad como un campo separado de investigación en economía, las “economías de transición” –cuyo principal propósito es analizar la transición de las

---

3 Aquí deberíamos mencionar a Banerjee y Newman (1993, 1994) y Galor y Zeira (1993). Ver también Aghion y Bolton (1997); M. Piketty (1997).

4 Sobre reforma agraria, ver Mookherjee (1997); sobre microcrédito, ver Banerjee, Besley y Guinnane (1994); Armendáriz de Aghion (1999); Ghatak (en preparación); Armendáriz de Aghion y Gollier (en preparación).



economías postsocialistas en Europa central y oriental, y la antigua Unión Soviética desde la planeación centralizada a un sistema de mercado, nos ha enseñado mucho acerca de algunas de las preguntas que Gerald Meier formula en la última parte de su capítulo. Desde luego, la transición postsocialista es el primer experimento institucional conducido simultáneamente sobre una escala tan grande y a través de tantos países que difieren en historia, punto de partida de la transición, apertura a los mercados occidentales, conocimiento o memoria sobre los sistemas de mercado y así sucesivamente. Después de 10 años de transición, los economistas han aprendido mucho y aún están descubriendo mucho acerca de los determinantes institucionales del crecimiento y, de la estabilidad macroeconómica, no sólo en Europa central y oriental, sino también en las economías occidentales. Por ejemplo, hemos aprendido que la privatización no conduce a una eficiencia más productiva y distributiva a menos que esté acompañada de reformas adecuadas del entorno institucional en su totalidad. La existencia de mercados de productos efectivos y competencia política, leyes exigibles, y regulaciones adecuadas para el sistema financiero hicieron la diferencia entre países exitosos, tales como Polonia, y mucho menos exitosos como Rusia. Estudios recientes también han mencionado falta de “capital social” –de la propensión de los individuos a cooperar en vez de perseguir los objetivos de búsqueda de rentas– como una fuente potencial de fallas en algunos países en transición. Un interrogante interesante de investigación, abordado recientemente por Hellman y Schankerman (1999) es a qué extensión el capital social (o, en lugar de eso, corrupción) en las economías en transición está siendo afectado por el diseño y la implementación de reformas estructurales tales como privatización<sup>5</sup>. De manera más general, aún tenemos mucho que aprender sobre el juego interno entre la contratación formal (esto es, contratación que asigna explícitamente derechos de decisión y de propiedad) e informal, o contratación “relacional”, la cual se refiere a confianza sostenible y la ausencia de fraude entre las partes contratantes (*ver* Baker, Gibbons y Murphy 1997; Halonen 1997; Aghion, Dewatripont y Rey 1999).

Espero que mis comentarios hayan convencido al lector de que los grandes caminos de investigación sobre crecimiento y desarrollo en el futuro, sugeridos por Gerald Meier sean, desde luego, la vía correcta de hacerlo y que ellos presentan destacadamente en los trabajos más recientes en este campo. Me gustaría concluir mencionando un importante interrogante formulado por Meier, que, a mi juicio, ha recibido muy poca atención hasta ahora. Cómo medir el desarrollo económico como un todo, una vez se ha enten-

---

5 En vista de que las privatizaciones en Europa central se han acompañado de mejoras tanto en la protección de los derechos de los accionistas minoritarios como en las exigibilidades tributarias y en otros aspectos de “conducta social”, lo opuesto parece ser cierto en Rusia, donde las privatizaciones internas han incrementado considerablemente la concentración de la riqueza, creando fuertes intereses opuestos a reformas impositivas y la exigibilidad de los derechos de las minorías.

dido que crecimiento es sólo un aspecto del desarrollo de las sociedades y que existen otras dimensiones igualmente importantes tales como la democracia política y los derechos humanos, la salud, la educación, el medio ambiente, y un acceso igualitario a las oportunidades. Aunque la mayoría de estos otros aspectos interactúan con el crecimiento, la cuestión de medición sigue siendo un desafío considerable para la “nueva generación” de Meier.

## REFERENCIAS

- Aghion, Philippe y Patrick Bolton. 1997. “A Theory of Trickle-Down Growth and Development”. *Review of Economic Studies* 64 (2, abril): 151-72.
- \_\_\_\_ y Peter Howitt. 1992. “A Model of Growth through Creative Destruction”. *Econometrica* 60: 323-51.
- \_\_\_\_. 1998. *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- \_\_\_\_, M. T. y P. Rey. 1999. “Partial Contracting, Control Allocation, and Cooperation”. Working Paper. University College Londres.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz. 1999. “On the Design of a Credit Agreement with Peer Monitoring”. *Journal of Development Economics* 60 (1, octubre): 79-104.
- \_\_\_\_ y Christian Collier. Por aparecer. “Peer Group Formation in an Adverse Selection Model”. *Economic Journal*.
- Baker, G., R. Gibbons, y K. Murphy. 1997. “Relational Contracts and the Theory of the Firm”. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Processed.
- Banerjee, Abhijit V. y E. Duflo. 1999. “Reputation Effects and the Limits of Contracting: A Study of the Indian Software Industry”. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Por aparecer en *Quarterly Journal of Economics*, y disponible en [http://web.mit.edu/eduflo/www/sofpap\\_102-1.pdf](http://web.mit.edu/eduflo/www/sofpap_102-1.pdf).
- Banerjee, Abhijit V. y Andrew F. Newman. 1993. “Occupational Choice and the Process of Development”. *Journal of Political Economy* 101 (2, abril): 274-98.
- \_\_\_\_. 1994. “Poverty, Incentives, and Development”. *American Economic Review* 84 (2): 211-15.
- \_\_\_\_, Timothy Besley y Timothy W. Gnane. 1994. “Thy Neighbor’s Keeper: The Design of a Credit Cooperative with Theory and Test”. *Quarterly Journal of Economics* 109 (2, mayo): 491-515.
- \_\_\_\_, y Dilip Mookherjee, Kaivan Munshi y Debraj Ray. 1998. “Inequality, Control Rights and Rent Seeking: Sugar Cooperatives in Maharashtra”. Por publicarse en *Journal of Political Economy*.
- Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Blundell, Richard, Rachel Griffith y John Van Reenen. 1995. “Dynamic Count Data Models of Technological Innovation”. *Economic Journal* 105 (429): 333-44.
- Caballero, R. J. y A. B. Jaffe. 1993. “How High Are the Giant’s Shoulders: An Empirical Assessment of Knowledge Spillovers and Creative Destruction in a Model of Economic Growth”. *NBER Macroeconomics Annual*, 15-74. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Coe, David T. y Elhanan Helpman. "International R&D Spillovers". *European Economic Review* 39 (5, mayo): 859-87.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 1998. *Transition Report*. Londres.
- Frankel, M. 1962. "The Production Function in Allocation and Growth: A Synthesis". *American Economic Review* 52: 995-1022.
- Galor, Oded y Joseph Zeira. 1993. "Income Distribution and Macroeconomics". *Review of Economic Studies* 60 (1): 35-52.
- Ghatak, Maitreesh. "Joint Liability Credit Contracts and the Peer Selection Effect". *Economic Journal*. Por aparecer.
- Halonen, Maija. 1997. "A Theory of Joint Ownership". University of Bristol, Bristol, Reino Unido: Multicopiado.
- Hellman, J. y M. Schankerman. 1999. "Government in Transition". European Bank for Reconstruction and Development, Londres. Multicopiado.
- King, Robert G. y Ross Levine. 1993. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right". *Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 717-37.
- Laffont, J. J. y T. T. N'Guessan. (En preparación). "Group Lending with Adverse Selection". *European Review*.
- Mokyr, Joel. 1990. *The Lever of Riches*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mookherjee, Dilip. 1997. "Informational Rents and Property Rights in Land". En *Property Relations, Incentives and Welfare: Proceedings de una conferencia llevada a cabo en Barcelona, España por la International Economic Association*. John E. Roemer, ed. Nueva York: St. Martin's Press.
- Nickell, S. J. 1996. "Competition and Corporate Performance". *Journal of Political Economy* 104 (4): 724-46.
- \_\_\_\_\_, D. Nicolitsas y N. Dryden. 1997. "What Makes Firms Perform Well?". *European Economic Review* 41 (3-5): 783-96.
- Piketty, T. 1997. "The Dynamics of the Wealth Distribution and the Interest Rate with Credit Rationing". *Review of Economic Studies* 64 (2, abril): 173-89.
- Rebelo, S. 1991. "Long-Run Policy Analysis and Long-Run growth". *Journal of Political Economy* 99: 500-521.
- Romer, Paul M. 1986. "Increasing Returns and Long-Run Growth". *Journal of Political Economy* 94 (5, octubre): 1002-37.
- \_\_\_\_\_. 1990. "Endogenous Technical Change". *Journal of Political Economy* 98 (5, part 2): 71-102.
- Stiglitz, Joseph E. 1990. "Peer Monitoring and Credit Markets". *World Bank Economic Review* 4 (3): 351-66.
- \_\_\_\_\_ y Andrew Weiss. 1981. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review* 71 (3): 393-410.
- Townsend, Robert M. 1994. "Risk and Insurance in Village India". *Econometrica* 62 (3): 539-61.

El trabajo del profesor Meier sugiere dos interrogantes centrales:

1. ¿Cuál es el futuro de la economía del desarrollo como una rama separada de la economía en las repercusiones del “consenso neoclásico” que sostienen que una teoría económica general es aplicable tanto a países industrializados como en desarrollo?
2. ¿Debe considerarse la economía del desarrollo simplemente como “economía aplicada”, o hay la necesidad de una “teoría del desarrollo” especial?

Esta segunda pregunta es algo así como una pista falsa, como quiera que en vista que todos los economistas del desarrollo son “economistas aplicados”, buscando aplicar la teoría económica a los hechos y problemas de los países en desarrollo. El asunto real es si los economistas del desarrollo pueden hacer su trabajo mejor al adquirir mayor conocimiento empírico sobre estos países, o si ellos pudiesen llegar a ser mejores economistas aplicados si fueran asistidos por una teoría económica especial que sustituya a la teoría económica general, de manera que se logre obtener un mejor asidero en los diferentes aspectos económicos de los países en desarrollo.

Como un individuo, el economista del desarrollo puede escoger si se orienta más a lo empírico o a lo teórico, de acuerdo con sus propios intereses y aptitudes. Pero mirando el tema como un todo, la balanza de las ventajas en el presente parece haber cambiado a favor del enfoque teórico. En los años 50 los más antiguos economistas del desarrollo teorizaron acerca de los países en desarrollo sobre la base de hechos muy escasos. Ahora la situación se ha revertido, puesto que hay un vasto flujo de información estadística y empírica, no sólo de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, sino también de investigadores individuales, cubriendo varios aspectos de la vida económica de los países en desarrollo. El problema ahora es cómo organizar este vasto conjunto de estudios *ad hoc* aplicados y descriptivos en un esquema ordenado y convertir la información empírica en hipótesis útiles para ser incorporadas en el análisis teórico estándar. Por consiguiente, estoy de acuerdo con Bliss sobre la necesidad de una “teoría del desarrollo” especial.

Pero una cosa es buscar un tipo de teoría del desarrollo más utilizable y otra es esperar que conduzca a una “mayor comprensión del proceso de formulación de políticas” requerido por la Figura 1 de Meier. Por ejemplo, mi propia búsqueda de una teoría del desarrollo al nivel medio de abstracción entre la gran teoría y la economía aplicada con sentido práctico quedará corta con muchos de estos requerimientos. Mi

enfoque puede ser considerado como una especie de “teoría neoclásica del crecimiento endógeno” en busca de los “factores residuales” del crecimiento en los cambios en el marco institucional interno de un país en desarrollo. Puede tener muchos usos, pero como muchas clases de enfoques neoclásicos, está inmerso en la tradición de buscar “cambios de política incrementales” y no es probable que genere “cambios de política innovadores y grandes”.

Ahora voy a hacer unos breves comentarios sobre los aspectos detallados en la Figura 1. Hasta donde comprendí la idea de Hirschman de los “problemas de presión”, ellos parecen surgir de una situación conocida de desequilibrios macroeconómicos con alta inflación y crisis en balanza de pagos. Admito que tales crisis macroeconómicas son muy dolorosas y difíciles de resolver. Pero no veo una necesidad especial que urja a los economistas a tratar con esta clase de problemas puesto que, en alguna situación real, la mayoría de los economistas en el país que está sufriendo de una crisis automáticamente será absorbida por el manejo de la crisis”. El peligro en tal situación es que los consejeros económicos pueden estar tentados (o políticamente presionados) a recurrir a panaceas de corto plazo –por ejemplo, crédito externo en lugar de devaluación y cortes presupuestales–, que podrían incrementar las dificultades en el largo plazo. Entonces, mientras los “problemas de presión” pueden ser una condición necesaria, no proveen una condición suficiente para reformas políticas del desarrollo de largo plazo. Esto dependerá en gran magnitud de la naturaleza del gobierno en el país que está sufriendo la crisis. Un gobierno semidemocrático sujeto a presiones “faccionales” e intereses creados puede ser conducido a panaceas de corto plazo, mientras un fuerte gobierno militar puede “continuar existiendo” y resistir mucha presión sin reformas de política.

Estoy de acuerdo con Meier en que la parte “primordial” de los cambios de política pueden no requerir elaborar análisis técnicos, precisamente porque los economistas desean evitar ser arrastrados hacia la política. En cualquier caso, un político podría considerarse a sí mismo como un mejor juez de “los costos y beneficios políticos” que cualquier economista, si es un experto visitante externo o un economista nativo. No puede esperarse que el experto externo conozca mucho sobre la situación política de un país, y es extremadamente arriesgado para el consejero económico nativo “politizar” su consejo económico. Si él nada con la corriente política, llegará a ser solamente un “informador parcializado” del gobierno dominante y perderá su integridad profesional; si él va contra la corriente, podría perder su trabajo, o algo peor.

Sobre el tema de “fallas de mercado”, adhiero al concepto de “Estado predatorio” de la nueva economía política. Creo que la mayoría de los gobiernos, ya sean democráticos o militares, no pueden hacer casi nada al estar en el poder. Entonces, la interferencia política con el sistema administrativo subdesarrollado tenderá a indeterminar la “eficiencia funcional” de tal sistema, y temo que la “politización” de la polí-

tica económica pueda empeorar las cosas. Sin embargo, admito que no es fácil reformar el sistema administrativo ineficiente y corrupto de un país en desarrollo, aún sin los políticos. Se acostumbraba pensar que la capacidad administrativa limitada de un país recientemente independiente podría incrementarse mediante preparación, educación y experiencia. Pero la expansión universitaria en estos países solamente ha incrementado el empleo de graduados, y la nueva economía política del Estado “burócrata maximizador” nos advierte sobre las dificultades de reformar prácticas administrativas enriquecidas diseñadas para hacer del gobierno “el empleador de última instancia”.

Habiendo visto las fallas en el tipo de enfoque del gran empuje de los años 50, deposito mi confianza más en las ganancias económicas “incrementales” que, compuestas durante unas pocas décadas, han resultado en mayores tasas de crecimiento económico de lo que alguna vez se hubiera pensado posible en los años 50.

## SOBRE LAS METAS DEL DESARROLLO

*Kaushik Basu*

El debate sobre el desarrollo parece estar, por fin, llegando al consenso: las naciones en desarrollo no deben enfocar sus energías sobre las tasas de crecimiento de su PIB, PNB, PNN, y similares, sino que deberían en cambio tratar de lograr el “desarrollo humano” o “desarrollo amplio”. Una característica sobresaliente de estas nuevas metas es que cada una parece apoyar a las demás, aunque poco sabemos sobre qué significan los términos. Esto es en algún sentido comprensible. Primero, los términos “humano” y “amplio” son tan seductores que nadie puede proclamar estar en contra de ellos sin sonar absurdo y grosero. Y dado que el propósito de estos nuevos objetivos es ir más allá de los objetivos económicos estrechos a metas sociales y políticas mayores, es inevitable alguna vaguedad en el objetivo. Los intentos para darles a estas metas un enfoque definido como en la construcción del Índice de Desarrollo Humano, construido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han sido inevitablemente criticados por su arbitrariedad. Aún sobre éste, sin embargo, uno puede argumentar que es mejor ser algo arbitrario pero tener un amplio objetivo correcto que tener un objetivo claramente definido pero moralmente indefendible.

En este capítulo, me uno al debate con una idiosincrasia. Después de una discusión sobre el concepto de desarrollo y cómo ha evolucionado en el tiempo, propongo y evalúo algunas metas particulares que los países deberían adoptar. Luego sugiero algunas perspectivas de medición y evaluación del progreso de las naciones, sin pedir que estas medidas sean el fin que las naciones deben buscar; a cambio, éstas deben ser parte de una meta más amplia del desarrollo humano. Luego, discuto un tema relativamente ignorado: la interdependencia de las metas de las diferentes naciones. Aun si todas las naciones estuvieran de acuerdo sobre los fines fundamentales, hay suficiente independencia en la economía global antes de llegar a estas metas, para echarlos a perder delias, en la medida en que cada nación desea que sean las demás las que hagan los primeros movimientos antes de hacerlo ella (si acaso lo hace).

La interacción estratégica entre las metas de las diferentes naciones ha recibido poca atención, la presunción ha sido que los problemas estratégicos surgen cuando los agentes actúan de manera egoísta y se esfuman cuando nos revestimos de nuestros marcos normativos y tratamos de avanzar hacia el bienestar humano general.

Pero esta presunción es errónea. Algunos de los problemas más serios del desarrollo –por ejemplo, aquellos relacionados con los estándares laborales y el ambiente– han permanecido sin resolver debido a los problemas estratégicos de moralidad. La sección final de este capítulo discute el problema de la interdependencia de las metas de los países y ofrece un ejemplo ilustrativo sobre los estándares laborales internacionales.

## LA IDEA DE DESARROLLO

Hojeando la revista *Forbes* y algunos *Informes de Desarrollo Mundial* recientes, es fácil compilar los siguientes hechos. El ingreso total de los 50 individuos más ricos de Hollywood era mayor en 1998, que el ingreso de los 7 millones de habitantes que comprende la totalidad de la población de Burundi. Si Bill Gates decidiera hacer efectivo y consumir el *incremento* en el valor de sus activos totales que tuvo durante el año pasado, podría estar en capacidad de consumir más que el consumo total anual de los 60 millones de habitantes de Etiopía. Estos números reflejan el fenomenal tamaño de la riqueza y el bienestar económico que el mundo moderno hace posible y también cuán fácil es para este enorme potencial pasar por un lado de las grandes masas de la humanidad. Aún hoy, en este increíblemente mundo rico, que una gran cantidad de niños tenga que trabajar de 12 a 14 horas al día para permitir a sus familias escasamente sobrevivir; que cada día en muchos países más de 100 bebés de cada 1.000 nacimientos vivos mueren en su primer año de vida; y que en muchos países más de la mitad de la población no tiene acceso a la electricidad o al agua potable segura –todo esto muestra una falla masiva no en nuestros logros científicos (porque técnicamente podemos proveerla para todos), sino en nuestras instituciones sociales y políticas. ¿Hemos tenido correctas nuestras metas? ¿Nos hemos esforzado lo suficiente por una acumulación económica limitada sin poner una atención adecuada al bienestar humano básico y la equidad?

Por largos tramos de la historia, el logro de una nación era medido por su control territorial, y el progreso era igual a enviar a la armada al extranjero. Aunque siempre existió el comercio, el cual simplemente crearía valor al alterar la propiedad de los bienes y servicios, una gran parte del juego global fue vista como un juego de suma cero. Como consecuencia, el desarrollo, el cual connota avance y progreso, no era una parte importante de la agenda humana. El propósito de un Estado o un reino era tener paz y prosperidad general; expansión significaba la usurpación de las pertenencias ajenas. Uno puede ver esto en uno de los primeros libros sobre economía, *El Arthashastra* escrito por Kautilya cerca al año 300 antes de Cristo. A pesar de su intento por ser un tratado comprensivo sobre el aparato estatal y la administración económica de una nación (*arthashastra* significa literalmente “la doctrina de la riqueza”), su obsesión es con el orden y la eficiencia estática y sobre cómo el rey debería tener un conjunto bien definido de leyes y penas para quienes trastornen el



funcionamiento de la sociedad. Hay grandes pistas sobre el manejo de las finanzas del Estado, sobre cómo debía evitarse el despilfarro, sobre la disciplina fiscal y sobre la efectiva recaudación de impuestos. La preocupación por la disciplina presupuestal es tan grande, que en períodos de escasez de financiamiento, el *Arthashastra* (272) permite al rey explotar la credulidad de las masas y levantar fondos construyendo durante la noche, como si ello sucediera por un milagro, un templo o un santuario y promoviendo la celebración de ferias y festivales en honor a la deidad milagrosa” y usar “agentes secretos para atemorizar a las personas ofreciendo ahuyentar los espíritus malignos” (273). A pesar de tal atención pormenorizada y su rango de preocupaciones, los cuales traspasan las fronteras de la economía, la política y la sociología (por no mencionar la moralidad), lo cual es sorprendente de este trabajo clásico, visto al comienzo del siglo XXI, es cómo hace hincapié en el progreso o en el crecimiento del bienestar material agregado. Esto fue, en general, verdad para la visión inicial de la buena vida.

Con el crecimiento en el comercio y los avances de la ciencia y la tecnología, de los cuales en teoría no deben terminarse, esto ha cambiado. Nuestras metas se han trasladado hacia la riqueza puramente tangible como tierra y oro y también lejos del bienestar estático. Uno puede tener un ingreso considerable pese a tener un pequeño control no sólo sobre la tierra, sino sobre algo tangible. Uno puede participar en los éxitos lejanos enviando nuestro capital a tierras lejanas, sin tener que enviar armas y soldados. El descubrimiento de una nueva tecnología en un laboratorio en una ciudad puede difundirse a tierras remotas. En principio, la prosperidad puede extenderse a todo, y un mayor ingreso a través del tiempo puede corresponder a todos.

Todavía esto no ha pasado. El ingreso *per cápita* de China creció a la sorprendente tasa del 6,7% anual por 30 años empezando desde 1965; durante el mismo período el ingreso *per cápita* de Sierra Leona cayó 1,4% anual. El ingreso *per cápita* de Chile creció a una moderada tasa de 1,6% durante el mismo período, mientras que el de Ghana cayó a una tasa del 0,9% anual. Tasas de crecimiento promedio negativas durante los mismos años también se dieron en Bolivia, Salvador, Madagascar, Senegal, y muchas otras naciones<sup>1</sup>. Estas anomalías dan la acogida para una serie de preguntas concernientes al desarrollo y la distribución: ¿Qué políticas deberían seguir los países? ¿Qué políticas deberían seguir o predicar las organizaciones globales, tales como la Organización Mundial del Comercio?

Con el aumento en la popularidad de la medición y en el monitoreo de los ingresos nacionales (claramente un fenómeno de este siglo), el progreso y el desarrollo también han venido a ser medidos en términos del producto nacional bruto (PNB) o el ingreso *per cápita* de una nación. Esta tradición intelectual, con sus objetivos limita-

---

1 Las estadísticas citadas provienen del Banco Mundial (1998).

dos, ayudó a las naciones a enfocar sus energías estrechamente y debió haber desempeñado un papel en el rápido crecimiento de los ingresos nacionales que este siglo ha presenciado. Pero también trajo con su estela desacuerdos y frustraciones. Para maximizar el crecimiento del ingreso, las consideraciones ambientalistas fueron dejadas languidecer al margen; al estándar de vida se le permitió a menudo bajar; grandes desigualdades entre clases, regiones y género fueron ignoradas; y la pobreza fue tolerada más de lo que debería haber sido en el afán de generar el crecimiento máximo.

Afortunadamente, esto ha ido cambiando. Un gran número de economistas ha argumentado la necesidad de ir más allá de esta estrecha meta<sup>2</sup>. Ésta es precisamente la línea a lo largo de la cual Stiglitz (1998a: 31) ha contestado el “Consenso de Washington”. “El Consenso de Washington promueve el uso de un pequeño conjunto de instrumentos... para lograr una meta relativamente estrecha (crecimiento económico). El consenso después de Washington reconoce que un conjunto más amplio de instrumentos es necesario y que nuestras metas también son mucho más amplias”. Stiglitz pasa a enfatizar, correctamente, la necesidad de poner atención a los mejoramientos en la distribución del ingreso, medio ambiente, salud y educación.

En una serie de publicaciones influyentes, Sen (1983, 1985, 1999) ha contribuido a la ampliación de las metas del desarrollo. Él ha argumentado la necesidad de mudarse del fetichismo de las mercancías de los enfoques iniciales, hacia la evolución del desarrollo y el progreso en términos de capacidades y realizaciones. Una realización es lo que una persona puede hacer o ser. Un bien puede permitir una realización pero es distinto de ella. Por ejemplo, una bicicleta es un bien; mientras sea capaz de transportarnos rápidamente a trabajar es una realización. Muchas personas, cada una de las cuales posee una bicicleta, pueden estar en capacidad de lograr diferentes clases de realizaciones dependiendo de sus demás atributos –cuán bien alimentados están, sus estadísticas de morbilidad, y así sucesivamente–. Como Sen ha puntualizado, este enfoque tiene sus raíces en la herencia intelectual que va desde Adam Smith y Karl Marx (*ver* la discusión en Basu y López-Calva 1999), pero se perdió en el creciente fervor de medición del progreso de las naciones por medio de sus ingresos que hemos visto en este siglo.

Este enfoque amplio del concepto de bienestar y progreso ha generado dos clases de literatura: una que formaliza esta idea aún nebulosa (*ver*, por ejemplo, Atkinson; Herrero 1996; Romer 1999; Suzumura 1999), y una que trata de poner esto en operación. Dasgupta y Weale (1992), Brandolini y D’Alessio (1998) y los *Informes de Desarrollo Humano* del PNUD, son ejemplos del último. Puesto que estoy interesado aquí con algunos de los temas más prácticos y más orientados a las políticas de

---

2 Para un recuento comprensivo y brillante de los objetivos cambiantes del desarrollo durante los 50 años pasados, *ver* Thorbecke (1999).

las metas del desarrollo, y las modificaciones que sugiero, se basan en el último enfoque, la siguiente sección comienza con la presentación del método empleado por el PNUD.

## QUINTIL INGRESO Y QUINTIL CRECIMIENTO

EL PNUD, empezando con su *Informe de Desarrollo Humano* en 1990, ha argumentado fuertemente a favor de un indicador del progreso de una nación que es un promedio ponderado del logro educativo y el nivel de alfabetismo del país, la esperanza de vida de los ciudadanos y el ingreso *per cápita* del país. Recientemente, el Banco Mundial ha argumentado por una ampliación de nuestras metas más allá de los objetivos macroeconómicos tradicionales, tales como ingreso nacional, salud fiscal, y estabilidad en la balanza de pagos, que abarque el “desarrollo en sociedad”, incluyendo derechos humanos básicos, acceso a un sistema legal justo, alfabetismo y buena salud (*ver* Stiglitz 1998a; Wolfensohn 1999). Streeten (1994) ha tratado de traer orden a estos objetivos en expansión, clasificándolos en dos categorías: desarrollo de recursos y progreso humanitario, y dando seis razones de por qué deberíamos estar interesados en el desarrollo humano. Estas razones son brevemente las siguientes:

- El desarrollo humano es deseable como un fin en sí mismo.
- Puede promover una mayor productividad y así aumentar el poder humano sobre los bienes y servicios.
- Reduce la reproducción humana, un resultado que generalmente se considera deseable.
- Es bueno para el medio ambiente.
- Puede contribuir a una sociedad civil y una democracia saludable.
- Puede promover la estabilidad política.

La mayoría de estos objetivos está relacionada con el objetivo de equidad y la reducción de la pobreza –de incluir a la población en el proceso de desarrollo en lugar de excluirla o abandonarla–. Streeten puntualiza que los pobres no sólo son víctimas de la degradación ambiental sino frecuentemente su causa, y muestra cómo el desarrollo humano promueve una sociedad civil saludable, mejorando la porción más pobre de la población y haciéndola sentirse incluida.

Esto sugiere una corrección natural de la manera en que evaluamos las diferentes economías. Esencialmente, dice que al evaluar el estado de una economía o el progreso, debemos centrarnos primordialmente en cómo se están comportando las personas más pobres. Un primer corte haciendo esto –y el criterio que deseo promover en esta sección– es dar un vistazo a las condiciones económicas del 20% más pobre de la población. En otras palabras, en lugar de preocuparnos por el ingreso *per cápita*

de la nación como un todo, deberíamos preocuparnos por el ingreso *per cápita* del quintil inferior. En vez de igualar el progreso de un país a la tasa de crecimiento del ingreso *per cápita* en general, deberíamos dar un vistazo a la tasa de crecimiento del 20% más pobre de la población.

Al recomendar el uso de estas medidas y encomendarlas como metas del desarrollo, no estoy tomando aspectos que propendan por las metas no económicas, lo cual ha cogido fuerza en los años recientes con la publicación de los *Informes de Desarrollo Humano* del PNUD y los nuevos intereses en “desarrollo amplio” del Banco Mundial. Mi sugerencia no significa negar los grandes propósitos de tratar la estabilidad política, bondad ambiental, y una mayor calidad de vida humana en general. Al comprender esta recomendación, se han tenido en mente dos factores. Primero, en la medida en que le damos un vistazo al ingreso y a su crecimiento, estoy sugiriendo que deberíamos enfocarnos sobre el ingreso *per cápita* del 20% más pobre de la población (“quintil ingreso”) y su tasa de crecimiento (“tasa de crecimiento del quintil”). Segundo, estos objetivos del quintil están probablemente correlacionados mejor con otros indicadores no económicos, tales como, condiciones ambientales y estabilidad social, por las razones que sugirió Streeten<sup>3</sup>. (Ver también Aturupane, Glewwe e Isenman 1994)<sup>4</sup>. Además, aun cuando decidamos tomar el cientifismo sombrío y nos centremos en el ingreso, si la prioridad es sobre el *quintil* ingreso, automáticamente capturaremos algunos de los indicadores sociales enfatizado en las nociones más amplias del desarrollo humano.

Antes de proseguir, es útil especificar formalmente algunas definiciones. Déjenos definir el *perfil de ingreso* de un país con  $n$  personas como un vector  $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$  de números no negativos tales que  $x_i$  denote el ingreso de la persona  $i$ . Sin pérdida de generalidad, se asumirá que si  $x$  es un perfil de ingreso, entonces  $x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_n$ . Esto simplemente conlleva renombrar los ciudadanos en tanto que la persona más pobre sea llamada persona 1, la segunda sea llamada persona 2 y así sucesivamente, con empates resueltos arbitrariamente. Como quiera que la población puede variar, usaremos por precisión  $n(x)$  para denotar el número de elementos en  $x$ . Ahora, dejemos que  $t(x)$  sea el mayor entero  $r$  tal que  $r/n(x) \leq 1/5$ .

Dado un país con un perfil de ingresos  $x$ , el quintil ingreso del país es denotado por  $q(x)$ , que se define como sigue:

$$q(x) = [x_1 + \dots + x_{t(x)}] / t(x)$$

3 Para ciertas clases de problemas tales como el crimen, la variable crucial puede ser la brecha entre el ingreso *per cápita* de los más ricos y los más pobres de la sociedad.

4 Un ejercicio similar que amplía la idea de bienestar humano y toma en cuenta más explícitamente las libertades civiles y políticas, fue abordado por Dasgupta y Weale (1992).

Suponga que un perfil de ingreso de un país cambia de  $x^t$  en el período  $t$  a  $x^{t+1}$  en el período  $t + 1$ . Entonces la *tasa de crecimiento del quintil* (llamémosla  $g$ ) de este país entre los años  $t$  y  $t + 1$  es definida como:

$$g = 100[q(x^{t+1}) - q(x^t)] / q(x^t).$$

### Equilibrando igualdad y crecimiento

El criterio para valorar el desempeño *económico* de una economía es el resultado de una combinación de consideraciones normativas y pragmáticas. Suponga que uno observa las desigualdades brutas del ingreso que prevalecen en el mundo, como fue sugerido por los ejemplos citados al comienzo de la sección anterior. Una pregunta que un lego a menudo hace, aunque pueda no surgir de discusiones entre economistas profesionales es si tiene caso limitar los ingresos de los más ricos. Me parece que la respuesta crucialmente debería depender de lo que una política podría hacer en favor de las personas más pobres. Es desde luego una lástima que Bill Gates gane mucho más que una persona promedio en Burundi y, de la misma manera, en Estados Unidos. Pero si tratamos de reprimir el ingreso de Bill Gates podríamos causar que la gente pobre estuviera peor, no habría lugar para tal represión. No sólo en cuestiones distributivas como ésta, sino al decidir sobre alguna política económica, parece moralmente llamativo verificar lo que un cambio de política hará a las personas más pobres<sup>5</sup>.

Uno puede preguntar legítimamente si es razonable detener el progreso del mejor segmento de la población por el bien del quintil inferior, el cual puede contener un monto desproporcionado de individuos disfuncionales. Existen varias respuestas posibles. Primero, gracias a la variedad de fallas de mercado, el quintil inferior de una sociedad es probable que contenga no sólo individuos disfuncionales sino también personas talentosas cuyos talentos no son llevados a cabo o cultivados, debido al acceso limitado a la educación y al crédito. Segundo, aún para personas disfuncionales, un caso ético de apoyarlos directamente gravando impositivamente a los ricos. Por supuesto, si el impuesto llega a ser tan elevado que se vuelve ineficiente, la sociedad en cuestión empeorará en el largo plazo, y por el criterio del interés de largo plazo del mismo quintil inferior, tal política se tornará indeseable. Este criterio es atractivo de esta manera debido a que pone límites a cuánto debería tratar de redistribuir el gobierno la riqueza y el ingreso a los pobres a través de un cálculo autorreferencial que vea los intereses de largo plazo de los pobres.

---

5 Al responder a la pregunta de un entrevistador sobre qué se considera una economía exitosa, Amartya Sen (*Chicago Tribune*, marzo 28, 1999) señaló: "Ello concierne a cómo los miembros en peores condiciones de la sociedad participan de ella. El abandono de la población en la parte inferior de la escala indicará que es una economía fracasada".

Aunque Rawls (1971), en sus modelos abstractos, pudo centrar la atención sobre las personas menos favorecidas, en realidad raras veces sabemos quién está peor. Desde luego, gracias a las ganancias provenientes del sector informal, los datos de ingreso de las personas más pobres son difíciles de obtener. Sin embargo, la mayoría de las naciones da información del ingreso o participación del gasto que tiene el 20% más pobre de la población. Luego la sugerencia de que nos concentremos en el 20% más pobre es la parte pragmática de la recomendación.

Una ventaja de diseñar políticas centrandó la atención en el 20% más pobre es que uno no puede ignorar totalmente el efecto sobre la gente por fuera de este grupo. Si otros obtienen peores resultados, serán parte del 20% de la población más pobre y automáticamente serán objeto de atención. Por esta misma razón, aumentar la tasa de crecimiento del quintil no puede significar ignorar totalmente la tasa agregada de crecimiento del país. Para ciertos períodos de tiempo, puede ocurrir conjuntamente una tasa positiva en el quintil y una tasa negativa de crecimiento para el ingreso *per cápita*. Pero si esto ocurre por demasiado tiempo, habrá una perfecta igualdad del ingreso en el país, y en este punto la tasa de crecimiento *per cápita* coincidirá con la del quintil. Por esta razón el criterio sugerido acá es distinto de la mera disminución de la pobreza. El objetivo de reducir la pobreza satisface la propiedad de la saciedad. Esto es, es un objetivo autoliquidante: una vez la pobreza se ha removido, no hay más por qué preocuparse. El propósito de mejorar la porción del 20% más pobre nunca puede ser saciado. Esto nos da un blanco móvil.

La relación entre este criterio y la reducción de la desigualdad es más complicada. Si una sociedad está encerrada en un juego de suma cero, mejorar la condición del quintil más bajo de la sociedad es también reducir la desigualdad (para definiciones razonables de desigualdad), desde que en un juego de suma cero la sociedad tiene que tomar de Pedro para darle a Pablo. Como se discutió antes, sin embargo, permitir que algunas personas se vuelvan más ricas puede ser esencial para que el quintil más bajo esté mejor. En tales situaciones mi criterio tenderá a exacerbar la desigualdad. Por supuesto, uno puede mencionar una especial conciencia de desigualdad requiriendo que la reducción de la desigualdad, sea un objetivo lexicográfico secundario. Esto es, si hay dos políticas que dejan el quintil ingreso igual pero una de ellas reduce la desigualdad, deberíamos escoger la última. En general, el principio que vale la pena mantener es que la igualdad es un objetivo deseable en tanto no ocurra a expensas de la gente más pobre. Si algún bienestar agregado tiene que sacrificarse por una mayor igualdad, esto es importante, pero si la pobreza se ha de incrementar para tener mayor igualdad, la mayor igualdad no vale la pena.

Medir el bienestar en términos del bienestar del quintil más bajo de la sociedad también tiene la ventaja de satisfacer el criterio de anonimidad y el principio débil de Pareto. En otras palabras, si dos sociedades fueran tales que una pudiera parecerse a la otra a través de una permutación de los individuos, entonces bajo mi criterio las dos sociedades serían juzgadas como igualmente buenas. Si el ingreso de todos en

una sociedad aumenta, esto se considerará como una mejor sociedad de acuerdo con este criterio de evaluación.

Sin embargo, hay algunos axiomas deseables que la medida del quintil no satisfice. Uno es el que llamaré el *axioma de transferencia débil*. Éste dice que cuando una suma fija de dinero es transferida desde una persona rica a una más pobre que también está en el último quintil de la sociedad, tal que el orden del ingreso de las personas permanece inalterado, el nuevo perfil de ingreso creado de esta manera debería ser considerado socialmente superior al antiguo. Es fácil ver que cuando el dinero es transferido desde una persona que está encima del 20% inferior a alguien en el último quintil, el ingreso del quintil aumentará. Cuando la transferencia tiene lugar desde una persona en el quintil más bajo a alguien más pobre, el ingreso del quintil permanece inalterado. Luego, el ingreso del quintil viola el axioma de transferencia débil como una medida de bienestar.

Esta debilidad puede ser rectificadas usando un índice que yo llamaré el *ingreso del quintil de rango ponderado (QIR)*. Éste es esencialmente un índice ordinal que penaliza a un país si dentro del 20% más pobre, el ingreso es distribuido en favor de los relativamente ricos. Dejemos que  $x$  sea un perfil de ingreso. Entonces el *ingreso del quintil de rango ponderado* será denotado por  $q(x)$  y es definido como sigue:

$$\hat{q}(x) = \sum_{i=1}^{t(x)} [t(x) + 1 - i]x_i / \sum_{i=1}^{t(x)} [t(x) + 1 - i]$$

donde  $q(x)$  es el promedio ponderado de los ingresos del 20% más pobre y la ponderación para el ingreso de la  $i$ -ésima persona más pobre está dada por  $t(x) + 1 - i$ . Por lo tanto, la persona más pobre obtiene la ponderación más alta,  $t(x)$ , y la persona más rica en el quintil más bajo se le asigna la menor ponderación, 1.

Reordenando términos, la anterior ecuación puede describirse como:

$$\hat{q}(x) = 2q(x) - \frac{2 \sum ix_i}{t(x)[1 + t(x)]}.$$

Uno puede proceder en esta línea y crear variantes que son más complejas. Estas medidas más matizadas pueden ser adoptadas en el futuro para generar mediciones de bienestar más sofisticadas basadas en la idea general de que el bienestar de una sociedad debería igualarse con el bienestar de las personas más pobres. Gastar más tiempo en estas variantes aquí nos distraería de nuestro objetivo actual. En consecuencia, me centraré en el ingreso del quintil y el crecimiento del quintil.

### Una ilustración práctica: clasificaciones de países

Algunos cambios en el criterio de bienestar pueden ser nocionalmente importantes pero hacer una diferencia real muy pequeña cuando se ponen en práctica. Esta posi-

bilidad me incita a preguntar si organizaciones internacionales que muestran información sobre el ingreso comparativo y el crecimiento, como en el *Informe de Desarrollo Mundial* del Banco Mundial, en su lugar dieron datos sobre el quintil ingreso y el crecimiento del quintil, ¿podría resultar esto en cambios importantes en las clasificaciones? Si no, el ejercicio resaltado aquí sería académico y de pocas consecuencias desde el punto de vista de los practicantes. Sin embargo, es fácil ver que los cambios en las clasificaciones podrían ser bastante agudos.

La tabla 1 muestra el desempeño relativo de un grupo de países utilizando el criterio del ingreso y ingreso del quintil. Los 40 países seleccionados incluyen los 10 más ricos y los 10 más pobres países del mundo. Un obstáculo al hacer el cálculo fue que, para la mayoría de los países más pobres, la participación del ingreso del 20% más bajo no está disponible anualmente. En consecuencia, utilicé el último dato disponible sobre participación en el ingreso.

Sujeto a esta advertencia, es interesante ver qué tan grande es la diferencia de cambiar del ingreso *per cápita* al ingreso del quintil. Suiza, que es el país más rico en ingreso *per cápita*, cae debajo de Noruega y Dinamarca. Los Estados Unidos, que son el cuarto país más rico, caen al décimo lugar. Entre las naciones pobres, el ingreso *per cápita* de US\$160 dólares en Sierra Leona es todavía bajo, pero su ingreso del quintil es un espantoso US\$9 dólares. Los países del Sur de Asia son muy pobres, pero están relativamente mejor al verlos a través del lente del ingreso del quintil.

## Retomando ideas del pasado

Una cosa es presentar los datos y la información sobre el quintil inferior de las sociedades (como se propuso en esta sección) y otra es diseñar realmente políticas y conjuntos de metas del desarrollo. Cuando nos movemos a diseñar políticas, hay dos aspectos que uno desearía manejar: el *tradeoff* entre bienestar económico y otros indicadores de bienestar, y los conflictos entre metas globales y las metas de las naciones. La última nos llevará a un nuevo territorio analítico tocante a los aspectos estratégicos del diseño de políticas y la ética condicional. Me ocuparé primero brevemente del asunto de los *tradeoffs* entre las diferentes metas. Dado el reciente esfuerzo por hacer, los economistas, los burócratas internacionales y los diseñadores de política conscientes de que “hay cosas en la vida que importan más allá del ingreso y la riqueza”, uno podría llegar a pensar que el enfoque sobre el ingreso ha sido siempre el principal enfoque de las naciones. Pero, como mencioné anteriormente, esto no es así. Los escritores clásicos habían considerado el significado de una buena calidad de vida, y sus definiciones fueron típicamente más allá de la plenitud material. Adam Smith, en una carta a Lord Carlisle fechada en noviembre 8 de 1779, escribió acerca de cómo Irlanda podría hacer más grande su progreso: “[Irlanda] desea, orden, policía y una administración normal de la justicia para proteger y restringir los rangos



**Tabla 1**  
Ingreso *per cápita* y quintil de ingreso

País	Participación porcentual del 20% más pobre. (Varios años) <sup>a</sup>		PNB <i>per cápita</i> . Dólares de 1997	Ingreso <i>per cápita</i> del 20% más pobre o ingreso del quintil. Dólares de 1997
Alemania	9,0	(1989)	28.280	12.726
Austria	10,4	(1987)	27.920	14.518
Bangladesh	9,4	(1992)	360	169
Bélgica	9,5	(1992)	26.730	12.697
Brasil	2,5	(1995)	4.790	599
Burkina Faso	5,5	(1994)	250	69
Chile	3,5	(1994)	4.820	844
China	5,5	(1995)	860	237
Dinamarca	9,6	(1992)	34.890	16.747
Egipto, República Árabe	8,7	(1991)	1.200	522
Estados Unidos	4,8	(1994)	29.080	6.979
Etiopía	7,1	(1995)	110	39
Federación Rusa	4,2	(1996)	2.680	563
Francia	7,2	(1989)	26.300	9.468
Guinea-Bissau	2,1	(1991)	230	24
Hungría	9,7	(1993)	4.510	2.187
India	9,2	(1994)	370	170
Indonesia	8,0	(1996)	1.110	444
Israel	6,9	(1992)	16.180	5.582
Madagascar	5,1	(1993)	250	69
Malasia	4,6	(1989)	4.530	1.042
Mali	4,6	(1994)	260	60
México	3,6	(1995)	3.700	666
Nepal	7,6	(1995-96)	220	84
Nigeria	2,6	(1995)	200	26
Noruega	10,0	(1991)	36.100	18.050
Países Bajos	8,0	(1991)	25.830	10.332
Pakistán	9,4	(1996)	500	235
Polonia	9,3	(1992)	3.590	1.669
Ruanda	9,7	(1983-85)	210	102
Rumania	8,9	(1994)	1.410	627
Sierra Leona	1,1	(1989)	160	9
Sudáfrica	2,9	(1993-94)	3.210	465
Suecia	9,6	(1992)	26.210	12.581
Tailandia	5,6	(1992)	2.740	767
Tanzania	6,8	(1993)	210	71
Ucrania	4,3	(1995)	1.040	224
Venezuela	4,3	(1995)	3.480	748
Vietnam	7,8	(1993)	310	121
Suiza	7,4	(1982)	43.060	15.932

a. Datos en paréntesis son los años para los cuales se obtuvieron los datos de participación.

Fuente: Banco Mundial (1998).

inferiores de la población, los artículos más esenciales al progreso de la industria que el carbón y la madera juntos” (Smith 1987: 243). Discutiendo la alienación del trabajo, Karl Marx (1984) afirmó cómo una vida en la cual únicamente se encuentran deseos materiales es animalística –la libertad de escoger que es un constituyente esencial de una buena vida humana–. Estas tradiciones, vía formalizaciones modernas, han influenciado la construcción del Índice de Desarrollo Humano.

### **La relevancia de los índices para los formuladores de política**

Antes de proseguir, una importante pregunta por hacer es ésta: Aunque la necesidad de aumentar nuestras metas de desarrollo, tiene un gran atractivo normativo, ¿tiene algún caso construir un índice simple para un compuesto de varios índices, como los sugeridos en los *Informes de Desarrollo Humano*? Si bien es cierto que tal índice puede tener (y desde luego lo tiene) el efecto deseable de movilizar la opinión popular, sus estructuras conceptuales subyacentes son cuestionables. Ray (1998) ha cuestionado correctamente el método de agregar diversos indicadores de calidad de vida, como se ha hecho en los *Informes de Desarrollo Humano*.

Otro problema con el uso de estas medidas agregadas no siempre ha sido notado. Supongamos que tomamos todas las variables que son importantes y construimos una función de bienestar estrictamente cóncava en la cual las variables entren como argumentos. Por simplicidad, normalmente empleamos una agregación lineal, como en el Índice de Desarrollo Humano, pero claramente, como tenemos mucho de una variable, podríamos esperar que la ponderación de cada variable disminuya. Luego, la concavidad estricta es natural. Lo que estoy argumentando es que si usamos tal noción de agregación del bienestar y hacemos análisis costo-beneficio para determinar cuál proyecto es deseable, nos estamos moviendo probablemente hacia importantes defectos en nuestra toma de decisiones.

Noten que en los enfoques estándar del análisis de costo-beneficio o de evaluación de proyectos, el contenido del proyecto no se considera importante. Sea él un colegio o una represa, se supone que debe aplicarse la misma metodología de análisis. Esto estaría bien si todos los proyectos estuvieran completamente especificados, y rumbos alternativos de acción a disposición de la nación. Pero, en realidad, los proyectos no vienen de esa manera. Proyectos separados surgen al tiempo, y cada uno es evaluado típicamente por separado. Y ahí yace el problema de evaluar todos los proyectos en contra de una medida agregada de bienestar.

Suponga que el bienestar depende solamente de dos variables, ingreso y alfabetismo, y que la función de bienestar es estrictamente cóncava. Luego, las curvas de indiferencia (o más precisamente, los conjuntos superiores) en el espacio ingreso-alfabetización son estrictamente cóncavas. Suponga que hay dos proyectos, una escuela y una represa. El primero genera dos unidades de alfabetismo y causa una caída de una unidad en el ingreso, mientras el último causa un aumento de dos unidades en el ingreso y una

caída de una unidad en la alfabetización. Es totalmente probable que si cada proyecto es evaluado individualmente (como usualmente se hace en la realidad) por el patrón de medida de esta curvatura de la función de bienestar, cada uno será rechazado, aunque una combinación de los dos será claramente deseable.

Lo que esto sugiere es que los proyectos tienen que ser agrupados y evaluados al mismo tiempo, o debemos evaluar proyectos diferentes contra diferentes patrones de medida. Puesto que es virtualmente imposible concebir todos los proyectos a la vez, nos vemos obligados a apoyarnos en el último método. En otras palabras, debemos evaluar un colegio por lo que éste hace por la escolaridad y la alfabetización. Si esto contribuye de manera importante al alfabetismo sin un daño “considerable” a otras cosas, debe considerarse deseable. De manera similar, una represa puede ser evaluada en términos de lo que ella importa para el ingreso. Ésta no es una regla bien definida para el análisis de proyectos (puesto que el valor de un proyecto depende de qué otros proyectos sea probable que aparezcan en el futuro, y podría no haber información de peso sobre eso en el momento), pero es cercana a lo que los planeadores de políticas tienden a hacer a través de su intuición. Considero que en este caso ellos pueden estar en lo cierto.

Sin embargo, rechazar el uso de un índice agregado no es una razón para rechazar los componentes del índice. Una manera de capturar esta importancia es dar un vistazo al *vector* de logros de una nación, dejando los *tradeoffs* exactos que uno considera razonables para ser determinados en el momento de tomar decisiones específicas y que quizá varían dependiendo del contexto. Esta sección ha argumentado que un componente importante de este vector debería ser el ingreso del quintil. Las comparaciones internacionales como las del Banco Mundial y el PNUD deberían hacer ampliamente disponibles datos sobre el quintil de ingreso.

En consecuencia, uno puede profundizar el espíritu de esta propuesta y enfocarse en el desempeño del 20% inferior en varias dimensiones del bienestar, tales como la esperanza de vida y diversos indicadores de salud. En lo concerniente al alfabetismo, uno tiene que ser más innovador porque cada vez que un gobierno tenga una tasa de alfabetismo menor del 80%, el quintil de menor alfabetismo será completamente analfabeta, y habrá poca diferencia entre la mayoría de los países en desarrollo en este puntaje.

En un reciente trabajo, James Foster y yo decimos que hay dos clases de personas analfabetas: un “analfabeta aislado”, que vive en un hogar rodeado de analfabetas, y un “analfabeta cercano”, que vive en un hogar que tiene al menos una persona en capacidad de leer (Basu y Foster 1998). Argumentamos que el acceso de un analfabeta cercano a una persona literata puede mitigar la ignorancia del analfabetismo de una manera no despreciable<sup>6</sup>. Por lo tanto, una nación en la cual la tasa de alfabetismo es de 50%, con la mitad de los miembros de cada hogar alfabetas, es

---

6 Un estudio empírico de Basu, Narayan y Ravallion (1999) basado en el ingreso individual y en datos sobre el alfabetismo para Bangladesh confirma las enormes externalidades de tener una persona literata en casa. Las personas analfabetas en los hogares, que tienen miembros en capacidad de leer, parece ganan

mucho mejor que tener una con un 50% de analfabetismo aislado (esto es, todos aquellos que son analfabetas viven en hogares sin miembros alfabetas). Una implicación es que si fuéramos a empezar desde abajo, como el enfoque del quintil requiere que lo hagamos, al concebir programas de alfabetismo, deberíamos empezar con los aislados.

Una razón de por qué las naciones individuales no prestan atención adecuada a los *ingresos del quintil*, el medio ambiente, la educación, los estándares mínimos de trabajo, es que en los avatares de la competencia internacional, encuentran poco espacio para tales objetivos flexibles. Justamente como, de acuerdo con una teoría, las firmas que no maximizan sus beneficios se arriesgan a ser barridas por el proceso de evolución, las naciones temen que para mantenerse a flote en la economía global, deben tratar de lograr un crecimiento mayor. Entonces, una parte del problema no es tanto persuadir a los líderes de que el ingreso del quintil importa, el ambiente importa y así sucesivamente (desde que no muchos líderes están en desacuerdo *en principio*), sino, más bien, crear instituciones globales que hagan posible alcanzar estas metas a los países. Esto nos lleva a entender por qué, aun cuando cada país desea alcanzar una meta determinada, en el entorno estratégico de la economía global, los países podrían fracasar en hacerlo. Éste es el tema de la siguiente sección.

## MORALIDAD CONDICIONAL

Los economistas usualmente dan consejos y escriben sobre las metas de desarrollo sin especificar quiénes serán los receptores de sus consejos. Esto puede ser satisfactorio para alguna clase muy amplia de consejos, pero no para todos. Parece eminentemente razonable dar diferentes consejos a diferentes agentes, aun cuando estas partes del consejo sean mutuamente inconsistentes.

Considere el siguiente ejemplo: usted es un “buen consejero”; usted ayuda en el mejor interés del aconsejado, sin distorsionar por su propio interés. Si es un doctor y un paciente viene sufriendo de una enfermedad, ¿un “buen consejero” es recomendar una medicina que, en su mejor conocimiento, lo curará, haciendo caso omiso de que, por ejemplo, el paciente sea un arrendatario suyo que se está rehusando a devolverle su apartamento!<sup>7</sup>.

---

sistemáticamente más que los analfabetas aislados. Gibson (en preparación) encuentra resultados que confirman esto para su estudio sobre nutrición en Papua Nueva Guinea.

7 Esta ilustración algo cruda del problema del conflicto de intereses entre el consejero y el aconsejado involucra el *autointerés* del primero. Pero el mismo problema puede surgir, aun cuando el consejero distorsione su consejo debido a algunos intereses morales que parecen estar en conflicto con los intereses del aconsejado. Estos problemas son abordados en Basu (1997) y O’Flaherty y Bhagwati (1997). En el ejercicio actual me mantengo totalmente afuera del problema de conflictos de intereses entre el consejero y el aconsejado, si se es autocentrado o moral. Mi enfoque es acá sobre los conflictos

Ahora suponga que hay  $n$  naciones en el mundo y que cada una de ellas busca su consejo individualmente. No es razonable para usted, al aconsejar a cada nación, proponerle la tasa más alta de crecimiento del ingreso *per cápita* posible. Si usted sabe que el propósito de cada nación es lograr la prosperidad general o el de ser el país más poderoso del mundo, entonces tal consejo es bastante razonable. Ahora asuma que una organización internacional sincera, una que representa los intereses globales o los intereses de todas las naciones –en breve, una organización internacional del tipo de las que no existen en el mundo de hoy– busca su consejo sobre qué debería hacer cada una de las naciones. Es absolutamente razonable para usted aconsejarle que el propósito debería ser que los países no crezcan tan rápido, porque esto podría causar un deterioro del medio ambiente y crear tensiones sociales y políticas, y si cada país trata de ser la nación más poderosa del mundo, eso sólo puede hacer al mundo un peor lugar<sup>8</sup>. En otras palabras, puede ser razonable para usted aconsejar a cada nación que haga lo que usted no les aconsejaría a todas las naciones.

Para ver esto de una manera más transparente, considere dos naciones jugando el dilema de los prisioneros. Dejemos que el jugador que escoja entre filas sea el país 1 y el de las columnas sea el país 2.

### Juego 1

	C	D
C	5,5	0,6
D	6,0	2,2

Asuma que los jugadores saben que tienen que escoger entre C y D pero no conocen los pagos. El país 1 contrata a un experto (por definición, alguien que conoce los pagos) para aconsejarle sobre qué debería hacer. Claramente (puesto que un buen consejero da un consejo que está en el mejor de los intereses del aconsejado), el consejo correcto para el país es jugar D. Éste es el consejo que él daría si él fuera llamado individualmente por cada nación. Si su consejo fuera seguido, la economía global alcanzaría el resultado (D, D) en el cual ambos estarían peor que si hubieran escogido C. Ahora suponga que el Banco Mundial, tratando de aconsejar un resultado que sirva a los intereses de la economía global, le pregunta al experto lo que deberían

---

de intereses entre varios consejeros y el dilema que esto crea para el consejero que tenga que estar aconsejando a varias personas.

8 Me he preguntado frecuentemente sobre el mérito de aquellos libros populares que le dicen a la gente cómo llegar a ser líder. Para un individuo, el consejo de tal libro puede ser, desde luego, valioso, pero si todos seguimos esos consejos, el mundo sólo podría ser un peor lugar.

hacer los dos países. Es bastante razonable responder diciendo que ambas naciones deberían escoger C. Por lo tanto, el resultado, si el consejo se hubiera seguido, sería (C, C).

En un nivel, las tres partes del consejo dado –tanto a 1 como a 2, “escoja D”, y la organización global, “escoja (C, C)”–son contradictorias, pero esto es exactamente lo que un buen consejero debería hacer. Además, estrictamente hablando, no existe contradicción, puesto que el consejo dado está no sólo en función de la pregunta hecha sino de quién la hace.

Uno puede ponerle vida a esta historia pensando en diferentes aspectos que pueden representar C o D. En una historia, D podría representar “ir nuclear” y C “eludir nuclear”. Es ese caso el juego describe la posibilidad realista de que cada país trata de ganar al tener armas nucleares pero ambos estarían mejor si ninguno tuviera armas nucleares. En otra historia, D podría ser la estrategia de crecimiento rápido y C la estrategia de crecimiento moderado. Suponga que el rápido crecimiento causa un deterioro al medio ambiente pero que parte de estos costos ambientales son sostenidos por la otra nación. Ahora es posible pensar en un caso en el que no importa de qué nación se trata, es mejor para cada país escoger D, pero si ambos escogen D, el resultado será peor que si ambos escogen C, dado que la degradación total del ambiente causa un deterioro total en las condiciones de vida.

En ambas historias, saber que usted está asesorando a ambos países puede tentarlo a ser moralista y aconsejar a cada nación a escoger C y crear un mundo mejor. Sin embargo, si usted desea llevar a cabo su trabajo como consejero honestamente y cada nación le pregunta: “Teniendo solamente mi interés en mente, ¿dígame si debería escoger C o D?”, la respuesta correcta es “D”. Por supuesto, en la realidad, usted puede decidir ir más allá de lo que le preguntaron y decir a ambas naciones que hay mucho por ganar sentándose en una mesa redonda y tratando de jugar en forma cooperativa. Pero tales opciones no están siempre disponibles y, por lo tanto, hay aquí un acertijo moral inevitable para el asesor.

En los juegos del tipo del dilema de los prisioneros, los prospectos de lograr que las naciones cooperen parece deseable a primera vista. Pero la situación no es tan mala como parece porque la mayoría de las naciones, como la mayoría de los individuos, adhiere a algunas normas básicas y a la moralidad. Ahora, el comportamiento condicional se toma típicamente como el dominio de la toma de decisiones autointeresadas: “Es de mi interés confesar si el otro agente confiesa”. Sin embargo, en la realidad a menudo expresamos nuestras moralejas en esta forma: “Creo en pagar impuestos porque es un deber de todo ciudadano hacerlo; sin embargo, creo que esto deja de ser un deber de mi parte, y desde luego no pagaría los impuestos si los demás no lo hacen”. De manera similar, las naciones pueden estar deseosas de controlar la contaminación ambiental en la medida en que también lo hagan otras naciones. Por supuesto, esto da lugar al problema del oportunista (*free-rider*), pero es muy diferente del problema usual con agentes autointeresados, porque aquí aún un resultado cooperativo no es el que interesa a cada agente. Puede ser mejor no

pagar impuestos aun si los demás lo hacen. Una pequeña nación podría no beneficiarse controlando la contaminación aun si las demás lo hacen.

Mucho de nuestra moralidad, especialmente la moralidad que se traslada a la acción, es condicionada. “Me comportaré como un buen utilitarista, en la medida en que los demás lo sean. Sería feliz jugar como un rawlsiano, pero sólo, siempre y cuando sepa que los demás no están violando la norma rawlsiana de ganancias egoístas”. Tal moralidad condicional resulta de dos necesidades urgentes, tan básicas a la naturaleza humana, como la propensión a maximizar la utilidad (y quizás aún son más): el afán de adherir a *alguna* moralidad, y el afán de no ser un tonto. Infortunadamente, los aspectos estratégicos del comportamiento moral no han sido muy discutidos en la literatura —ciertamente no tanto como los problemas estratégicos del comportamiento egoísta<sup>9</sup>.

Para propósitos de ilustración, asumamos que el sistema moral al que las personas adhieren es utilitarista pero que ellos lo hacen condicionalmente. Para mantener el análisis manejable, asumamos<sup>10</sup> que la condicionalidad funciona de la siguiente manera: los agentes adoptan la postura de que se comportarán como utilitaristas si y sólo si los demás se comportan como utilitaristas; si los demás no lo hacen, entonces ellos revertirán a una maximización egoísta de la utilidad. Es interesante verificar qué pasa en el juego 1 cuando es jugado por dos utilitaristas condicionales<sup>11</sup>. Póngase en el lugar del jugador. Si la otra persona escoge D, violando claramente el utilitarismo, usted actuaría de forma egoísta y escogería D. Si la otra persona escoge C, comportándose como un utilitarista, usted será un utilitarista y escogerá C, puesto que (C, C) genera una utilidad total de 10, mientras que (C, D) da una utilidad total de 6 útiles<sup>12</sup>.

Definamos ahora un par de estrategias (o una *n-tupla* de estrategias, en un juego de *n*-jugadores) como un *equilibrio de comportamiento de Nash* si, dadas las estrategias del otro jugador, cada jugador decide no alterar su estrategia. Resulta que este juego (con moralidad condicional y el consecuente comportamiento que hemos definido) tiene dos *equilibrios de comportamiento de Nash*: (C, C) y (D, D), aunque (D, D) es el único equilibrio de Nash (convencional). Dado que los seres huma-

---

9 Una excepción es Hardin (1988, c. 2), aunque el problema particular sobre el cual estoy discutiendo no es un asunto que él explica detalladamente.

10 En un enfoque mucho más sofisticado, podemos desear adicionar la salvedad “en tanto que las pérdidas personales de comportarse como un utilitarista no son tan grandes”.

11 Singh (1995) ha presentado un análisis relacionado en el cual un jugador juega totalmente a maximizar la utilidad agregada.

12 No he definido de manera precisa lo que significa “ser un utilitarista”, y desde luego está abierto a diferentes interpretaciones. Diré acá que una persona que escoge una acción está comportándose como un utilitarista si aquella acción no puede justificarse en términos de su propio interés, no importa lo que la otra persona escoja, y puede explicarse en términos utilitaristas para alguna escogencia de acción por la otra persona. Al variar lo que tomamos como evidencia de un comportamiento utilitarista, las definiciones alternativas de una jugada de equilibrio son fáciles de crear.

nos existen, a través de las culturas y las naciones, y si se suscriben frecuentemente a una moralidad condicional, lo que el ejemplo ilustra es que un resultado que la teoría de juegos convencional no declararía sostenible como un equilibrio, puede tornarse realmente en un equilibrio.

Veo ilustraciones abstractas de esta idea con bastante regularidad en la zona de Ithaca, Nueva York. En Forest Home Drive hay un puente tan angosto que los carros sólo pueden viajar en una dirección en el mismo tiempo. La convención que se ha establecido es que una caravana de tres o cuatro carros viaja en una dirección y el carro siguiente se detiene y permite que la caravana del lado opuesto avance. No existe quién vigile la norma, pero parece trabajar bien, con un rompimiento ocasional al comienzo del año académico –sin duda alguna, porque los nuevos estudiantes y el profesorado ignora la norma.

El cuarto o quinto carro que se detiene permite que los carros empiecen del otro lado, lo cual implica un pequeño sacrificio en el interés propio para el mayor interés de la sociedad. Luego lo que tenemos en Ithaca es un equilibrio de comportamiento de Nash que hace a toda la sociedad mejor. Lo que demuestra este resultado es la moralidad condicional; parece poco probable que un conductor se detenga para permitir que otros carros crucen si él cree que nadie más adhiere a esta regla en la zona. En otras palabras, lo que uno está ejercitando es la norma de que uno hace pequeños sacrificios para la sociedad en la medida en que otros estén deseosos de hacer tales sacrificios.

No he visto que un equilibrio como éste funcione en muchos otros lugares, y me acostumbré a preguntarme si él mostraba algunas diferencias innatas en las preferencias o normas sociales entre los ciudadanos de Ithaca y los de otras partes. Pero ahora creo que es mucho más probable que la gente esté en un nivel innato similar (al menos más similar que el de su comportamiento, que tomado en el valor nominal, podría conducirnos a creer) y que todos los seres humanos se adhieran a la moralidad condicional. Una vez lo hacen, juegos como el de cruzar el puente y el dilema de los prisioneros descritos arriba adquieren múltiples equilibrios, y es posible llegar a pensar que comunidades diferentes estén atrapadas en equilibrios diferentes aunque el juego que están jugado y las preferencias y valores de las personas sean idénticos.

Las relaciones internacionales están llenas de moralidad condicional. Las naciones están deseosas de hacer pequeños sacrificios frecuentemente por el mayor bien global, pero no están dispuestas a hacerlo solas. Existen razones para la esperanza puesto que resultados ciertamente deseables, que no ocurren, pueden no obstante ser equilibrios potenciales, por este argumento. Por ejemplo, considere la meta de limitar la contaminación ambiental. Debido a las externalidades, no siempre es del interés propio de una nación reducir adecuadamente la contaminación (Repetto 1995). De manera similar, un país que esté tratando de aumentar sus estándares laborales se arriesga a perder capital frente a algún otro país con estándares más laxos. Por estas



razones, las naciones dejadas a sí mismas es más posible que se esfuercen por conseguir un crecimiento mucho más rápido con el abandono de estos otros objetivos. Esto hace difícil para los países esforzarse por mejorar el grupo más pobre de su gente o por incrementar sus estándares de vida de manera general. A pesar de todo, como el anterior argumento clarifica, hay espacio para el comportamiento coordinado, de hecho, aun comportamientos que no constituyen un equilibrio en un sentido convencional, pero que es un equilibrio de comportamiento que llevará al óptimo global<sup>13</sup>.

#### UN EJEMPLO: ESTÁNDARES LABORALES INTERNACIONALES

Esta sección presenta un pequeño modelo sobre la búsqueda de estándares laborales internacionales para ilustrar el problema de la interdependencia de las metas morales. El tema es de alguna importancia en sí mismo, en esta era de globalización y acción multinacional. Comienzo con un breve enunciado de los aspectos involucrados.

Los estándares laborales internacionales (ELI) son medidas de políticas con el propósito de ayudar a las naciones pobres a lograr ciertos estándares de vida mínimos. Lo que es resaltable de estas medidas es que la oposición más consistente proviene de sus supuestos beneficiarios. El temor de las naciones pobres es que los estándares laborales sean el “caballo de Troya” con los cuales encubren la verdadera agenda de las naciones industrializadas, proteccionismo. El temor es justificado en parte: la demanda por estándares laborales, como está hoy, proviene abrumadoramente del cabildeo proteccionista de los países industrializados. Los países en desarrollo tienen el temor de que una vez que alguna organización internacional sea dotada de facultades para hacer exigibles los estándares, use su poder en beneficio de las naciones más ricas y poderosas. Desde luego, sabemos que al nivel de una nación, un gobierno con el poder de gravar a la población a menudo interviene, en la práctica, a favor de los ricos mientras usan una retórica de ayudar a los pobres. Sistemas ingeniosos de tributación y subsidios son usados frecuentemente para redistribuir en favor de aquellos que menos necesitan la redistribución (*ver Stiglitz 1989: 46-48 para discusión*). Éste es un problema general, y no hay razón para esperar que no haga su aparición a nivel de las organizaciones internacionales.

He argumentado en alguna otra parte que aunque los estándares laborales pueden ser rechazados como son concebidos actualmente, existe sin embargo espacio para un conjunto mínimo y diferentemente concebido de estándares laborales internacio-

---

13 Frank (1999) tiene un punto similar al nivel de los individuos. El consumo llamativo y el fervor materialista en las sociedades industrializadas modernas llegan al punto en el cual las personas que los practican están peor en términos de sus propias preferencias. Sin embargo, a falta de alguna política dirigida al comportamiento coordinado, o impuestos que generen los incentivos correctos, la sociedad no puede escapar de este equilibrio una vez que está atrapada en él.

nales. Pero la construcción de este argumento nos implica reconocer los problemas estratégicos que surgen *entre* las naciones en desarrollo.

Como principio general, difícilmente alguien puede oponerse a la meta de estándares laborales internacionales. Los trabajadores están entre las personas más pobres en la mayoría de los países en desarrollo, y una política para incrementar sus estándares de vida puede justificarse como un paso para aumentar el *ingreso del quintil* de una nación. Un componente importante de los ELI es la meta de poner fin al trabajo infantil. Dado que son los hogares más pobres los que mandan a sus hijos a trabajar, si las condiciones de estos hogares se pueden mejorar al punto que no tengan que hacer eso, esto puede justificarse otra vez como un paso hacia incrementar el ingreso del quintil. No obstante, la razón de por qué los países pobres han resistido los ELI es que la fijación de los estándares ha sido planteada en la mayoría de los países industrializados como una disputa entre los países en desarrollo y los industrializados, y el último grupo ha tratado de usarlo como un elemento de protección (Bhagwati 1995; Srinivasan 1996).

Ilustraré mi argumento con el caso de los estándares internacionales sobre el trabajo infantil. Un mito que ha alimentado al proteccionismo entre los no concedores del Norte es que bajos estándares de trabajo en los países en desarrollo les roban el trabajo a los adultos en los países industriales. Lo que se ha pasado por alto es que los productos que se manufacturan en las peores condiciones en los países en desarrollo, a menudo usando trabajo infantil, no son los que conllevan alguna seria competencia entre los países industriales y los en desarrollo.

Un interesante experimento natural ha ocurrido en la actualidad en la industria de carpetas. Las carpetas anudadas manualmente son un ejemplo clásico de producción intensiva en trabajo. Por razones históricas, Irán fue el mayor exportador de estas carpetas hacia los Estados Unidos. Luego, a finales de los años 1980, los Estados Unidos impusieron un embargo sobre las importaciones desde Irán. ¿Fomentó esto la producción en los países industrializados? La respuesta, nada sorprendente, es no. La China, la India, Nepal y otros países pobres entraron en el mercado. La India, que estaba acostumbrada a ser un pequeño exportador de carpetas, de repente se convirtió en un gran competidor. En 1996, los Estados Unidos, que no hacen estas carpetas, importaron un valor de US\$316 millones de este producto. Los cinco mayores oferentes fueron la India (45%), la China (25%), Pakistán (16%), Turquía (6,5%) y Nepal (2,9%). La competencia es mucho más aguda entre los países en desarrollo que entre éstos y los países industrializados<sup>14</sup>.

Una consecuencia natural de esto, pasada por alto a menudo por los países del Norte, es que los estándares laborales son de gran preocupación al interior de los

---

14 Todas las estadísticas enunciadas en este párrafo son del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (1997).

países en desarrollo. Esta preocupación es combinada con el temor de que alguna acción en este frente por algún país cause un cambio en la producción hacia algún otro país en desarrollo<sup>15</sup>. En el mundo de hoy de capital móvil, cada uno de estos países es consciente de cuán fácil es que el capital salga de su territorio y vaya a cualquier parte si el costo del trabajo sube. Si la acción coordinada es posible respecto a ciertas clases de estándares laborales (no necesariamente por los que las naciones industrializadas hacen campaña), esto puede ser benéfico para todas las naciones. Es concebible que si esto ocurre, entonces –y éste es mi argumento central acá–, aún si hay lugar para el oportunismo (*free riding*) cada nación estará deseosa de sacrificarse de modo que otras naciones hagan lo mismo, en una manera reminiscente del tráfico sobre el puente en Forest Home Drive en Ithaca.

Para ilustrar esto formalmente en un modelo muy simple, asumamos que el mundo en desarrollo consiste en  $T$  naciones y  $N$  hogares. Cada hogar tiene un adulto y  $m$  niños. Cada adulto produce 1 unidad de trabajo y cada niño produce ( $\gamma < 1$ ) unidad de trabajo.

Dejemos que la función de utilidad del hogar esté representada por:

$$u = u(c, e), \quad u_c \geq 0, u_e \leq 0 \quad (1)$$

donde  $c$  ( $\geq 0$ ) denota el consumo total en el hogar y  $e$  es la cantidad de trabajo hecha por cada niño. Asumimos que  $e \in [0, 1]$  y, por simplicidad algebraica, que todos los niños trabajan la misma cantidad y que los adultos siempre trabajan; esto es, la oferta de trabajo de los adultos es perfectamente inelástica. Es fácil pensar que la función de utilidad tiene la propiedad de que si los salarios caen demasiado bajo, en particular, debajo de  $w$ , los hogares escogerán  $e = 1$ . Esto resulta ser un supuesto crítico al modelar el trabajo infantil (Basu y Van 1998; Basu 1999).

Suponga que hay  $n$  firmas operando en un mundo desarrollado y que existe perfecta movilidad de capital, de suerte que las empresas se irán adondequiera que se obtenga el máximo beneficio. La demanda por trabajo de cada firma es una función de la tasa salarial. Usando  $w$  para denotar el salario (por cada unidad de trabajo) y  $d$  por la demanda de trabajo de cada firma, tenemos:

$$d = d(w), d'(w) < 0 \quad (2)$$

Primero, considere un equilibrio de libre mercado, esto es, un equilibrio en el cual no existen leyes en contra del trabajo infantil. Supongamos que el equilibrio de libre mercado ocurre a un salario por debajo de  $w$ . Entonces, *el salario de equilibrio de libre mercado*,  $w^*$ , está dado por:

---

15 Muchos comentaristas han tratado este punto, por ejemplo, Grimsrud y Stokke (1997) y Harvey, Collingsworth y Athreya (1998).

$$nd(w^*) = N + \gamma mN. \quad (3)$$

Nótese que puesto que  $w^*$  es menor que  $w$ , todos los niños ofrecen su trabajo. Luego la oferta total de trabajo es la suma de la oferta de los adultos ( $N$ ) y la de los niños en el mundo en desarrollo ( $\gamma mN$ ). Un salario de equilibrio es el que iguala la oferta y la demanda de trabajo.

Luego, considere el caso en el cual son impuestos ELI, tal que no se les permite a los niños trabajar. Llamemos al equilibrio que prevalece un *equilibrio ELI*. Claramente en un *equilibrio de ELI* el salario  $w^l$  está dado por:

$$nd(w^l) = N. \quad (4)$$

Finalmente, considere el caso en el cual sólo un país castiga el trabajo infantil, tal que los estándares laborales son impuestos únicamente dentro de las fronteras de esa nación. Llamemos a éste un *equilibrio SEL* (sin estándar laboral). Evidentemente en un equilibrio SEL, el salario está dado por:

$$nd(w^N) = N + \gamma mN(T-1)N/T. \quad (5)$$

Nótese que (4) y (5) pueden ser escritos de manera alternativa como:

$$nd(w^l) = (N + \gamma mN) - \gamma mN. \quad (4')$$

y

$$nd(w^N) = (N + \gamma mN) - \gamma mN/T. \quad (5')$$

Se sigue de (3), (4') y (5') que

$$nd(w^*) > nd(w^N) > nd(w^l). \quad (6)$$

Luego,

$$w^* > w^N > w^l. \quad (7)$$

Denotemos los niveles de utilidad de los hogares trabajadores en los tres equilibrios como sigue. Sean que  $u^*$  y  $u^l$  las utilidades en el equilibrio de libre mercado y el equilibrio ELI. En un equilibrio SEL, sean  $u^N$  y  $u^{-N}$  las utilidades de los hogares que adoptan estándares laborales y los que no los adoptan, respectivamente. Se puede hacer mucho más con este modelo, pero para nuestro propósito actual es suficiente con tomar nota de dos resultados que se pueden probar fácilmente.

*Resultado 1.* Los trabajadores en una nación que impone sola sus estándares laborales están peor que en un mundo en el que todos los países los imponen; esto es,  $u^l > u^N$ .

*Resultado 2.* Si todos los países en desarrollo imponen estándares laborales, es posible que todos los trabajadores en estos países estén mejor. Pero esto no necesariamente es así; es posible que

$$u^l > u^* \tag{8}$$

pero también es posible que

$$u^l < u^* . \tag{9}$$

Ahora piense en un mundo en desarrollo que consiste de sólo dos naciones ( $T = 2$ ). Suponga que cada nación tiene la opción de política de prohibir (estrategia  $B$ ) o no prohibir (estrategia  $N$ ) el trabajo infantil y que los intereses propios de cada nación son promover el bienestar de sus trabajadores. Luego, explícitamente, estas dos naciones estarán metidas en el siguiente juego, en el cual la nación 1 escoge entre las filas y la nación 2 entre las columnas.

**Juego 2**

	B	N
B	$U^l, u^l$	$u^N, u^{-N}$
N	$U^N, u^N$	$u^*, u^*$

Si (9) fuera cierto, lo cual sabemos que es posible por el resultado 2, ELI no sería digno de atención desde el punto de vista del mundo en desarrollo, y así ellos no deberían considerarlo, asumiendo que el propósito de ELI es ayudar a los trabajadores pobres en los países pobres y no apoyar especialmente a pequeños grupos de interés. Puesto que (9) y el resultado 1 implican que  $u^l > u^N$ ,  $(N, N)$  es un equilibrio de Nash. Es fácil verificar que  $(B, B)$  no es un equilibrio de Nash.

Sin embargo, si (8) se mantiene, es de beneficio mutuo para ambas naciones alcanzar el resultado  $(B, B)$ . Dados los parámetros de este modelo,  $(B, B)$  puede o no puede ser un equilibrio de Nash, pero  $(B, B)$  será un equilibrio de comportamiento de Nash cada vez que es un equilibrio de Nash, y puede ser un equilibrio de comportamiento de Nash aun cuando no lo sea de Nash. Es fácil verificar que un equilibrio de Nash siempre es uno de comportamiento (*ver* nota 11); luego, si  $(B, B)$  es un equilibrio de Nash, también lo es de comportamiento de Nash. Luego, considere el caso en el cual  $(B, B)$  no es un equilibrio de Nash, pero  $u^{-N} + u^N < 2u^N$  y  $u^N < u^*$ . Es fácil verificar, usando el modelo anterior, que estas desigualdades son factibles. Puesto que  $(B, B)$  no es un equilibrio de Nash, debe ser que  $u^{-N} > u^l$ . Por lo tanto, si un jugador juega B, será tomado como un acto utilitario por el otro jugador, y así el otro jugador estará deseoso de jugar B.

Otra vez hemos alcanzado el tipo de *impasse* sobre el que discutimos en la sección anterior: ninguna nación adoptará estándares laborales individualmente, aun si todas las naciones, como un todo, pueden estar interesadas en tal meta.

La forma contenciosa en la cual ha sido conducido el debate sobre estándares laborales internacionales ilustra muchos de los aspectos discutidos en este capítulo. Si sólo se tratara del ingreso nacional o del ingreso *per cápita*, podría no haber razón para preocuparse por los estándares laborales. Sin embargo, tan pronto como comenzamos a mostrar interés en los estándares de vida de las personas más pobres en una sociedad, surge la necesidad de preocuparse por los estándares laborales. El debate sobre éstos ha sido tan contencioso que uno puede llegar a preguntarse si todas las naciones comparten esta preocupación. La discusión anterior sugiere que aun si compartieran estas metas, esto podría no manifestarse en su comportamiento debido a la moralidad condicional, que conduce a rehusar a tomar parte en el programa a menos que cada país perciba que los otros están haciendo su parte.

## CONCLUSIONES

Esta discusión empezó recordando la evolución de las metas del desarrollo y el manejo de la economía nacional. Argumenté que el reciente y creciente énfasis sobre las metas que van más allá del ingreso y el crecimiento económico a objetivos más amplios —una mejor calidad de vida, mayor educación, y una distribución más equitativa de los bienes y servicios— representa actualmente un renacer de los objetivos que los economistas clásicos enfatizaron pero que habían caído en desprestigio durante este siglo. Esta ampliación de los objetivos, como se argumentó, es deseable, pero sería útil tener algunas medidas de resumen con significado que capturen algunos de estos objetivos múltiples. Propuse que al evaluar el desempeño de una economía deberíamos poner mucho más atención al ingreso *per cápita* del 20% más pobre de la población y a la tasa de crecimiento del ingreso *per cápita* de esta gente. No sugerí que ignoráramos otros indicadores de calidad de vida pero, más bien, que usemos estas medidas en lugar del ingreso *per cápita* y la tasa de crecimiento agregada de la economía. Se mostró que el ingreso del quintil tiene muchas propiedades atractivas, entre ellas el hecho de que está correlacionado probablemente más fuerte con otros indicadores de bienestar, tales como mayor esperanza de vida y mayor alfabetismo, que lo que está el ingreso *per cápita*.

Formulé la pregunta de por qué muchas metas nacionales, aun cuando son reconocidas por su importancia, son ignoradas en la práctica. Argumenté que aún, en nuestras búsquedas normativas, existen consideraciones estratégicas que entran en juego porque la mayoría de los agentes tienen un sentido innato de la moralidad condicional. Reconocer esto es importante, porque puede permitir el diseño de acciones coordinadas de parte de las naciones para lograr objetivos desarrollistas que van más allá del ingreso *per cápita* o del crecimiento del ingreso. El problema de la moralidad condicional fue ilustrado con un ejemplo simple con respecto a los estándares laborales internacionales, donde las acciones deseables a menudo son frustradas por razones de desventaja estratégica. Se argumentó que reconocer este problema puede

conducir a una concepción de estándares internacionales mínimos que son diferentes de los que actualmente están siendo demandados por muchas naciones industrializadas y que, si se persiguen, podrían hacer una significativa contribución a mejorar la calidad de vida en los países en desarrollo.

## REFERENCIAS

- Atkinson, Anthony. 1995. "Capabilities, Exclusion and the Supply of Goods". En Kaushik Basu, Prasanta Pattanaik, and Kotaro Cuzumura, eds., *Choice, Welfare and Development*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Aturupane, Harsha, Paul Glewwe y Paul Isenman. 1994. "Poverty, Human Development and Growth: An Emerging Consensus?" *American Economic Review* 84 (mayo): 244-49.
- Basu, Kaushik. 1997. "On Misunderstanding Government: An Analysis of the Art of Policy Advice". *Economics and Politics* 9 (3, noviembre): 231-50.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Child Labor: Cause, Consequence and Cure, with Remarks on International Labor Standards". *Journal of Economic Literature* 37: 1083-1119.
- \_\_\_\_\_. y James Foster. 1998. "On Measuring Literacy". *Economic Journal* 108: 1733-49.
- \_\_\_\_\_. y Luis-Felipe López-Calva. 1999. "Functionings and Capabilities". En Kenneth Arrow, Amartya Sen y Kotaro Suzumuraj eds., *Handbook of Social Choice and Welfare*. Amsterdam: North-Holland.
- \_\_\_\_\_. y Pham Hoang Van. 1998. "The Economics of Child Labor". *American Economic Review* 88 (3, junio): 412-27.
- \_\_\_\_\_. Ambar Narayan y Martin Ravallion. 1999. "Is Knowledge Shared within Households?" Policy Research Working Paper 2261. Office of the Chief Economist, Development Economics, and Poverty and Human Resources, Development Resource Group, World Bank, Washington, D.C.
- Bhagwati, Jagdish. 1995. "Trade Liberalization and 'Fair Trade' Demands: Addressing the Environment and Labor Standards Issues". *World Economy* 18: 745-59.
- Brandolini, Andrea y G. D'Alessio. 1998. "Measuring Well-Being in the Functioning Space". Banca d'Italia.
- Dasgupta, Partha y Martin Weale. 1992. "On Measuring the Quality of Life". *World Development* 20 (1, enero): 119-31.
- Frank, Robert H. 1999. *Luxury Fever: Why Money Fails to Satisfy in an Era of Success*. Nueva York: Free Press.
- Gibson, J. (En preparación). "Literacy and Intrahousehold Externalities". *World Development*.
- Grimrud, Bjerne y Liv Jorunn Stokke. 1997. *Child Labour in Africa: Poverty or Institutional Failures?* Fafo Report 223. Oslo: Fafo Institute for Applied Social Science.
- Hardin, Russell. 1988. *Morality within the Limits of Reason*. Chicago, Ill: University of Chicago Press.
- Harvey, Pharis J., Terry Collingsworth y Bama Athreya. 1998. "Developing Effective Mechanisms for Implementing Labor Rights in the Global Economy". International Labor Rights Fund, Washington, D.C. Disponible en: <<http://www.laborrights.org/ilrf.html>>.

- Herrero, Carmen. 1996. "Capabilities and Utilities." *Economic Design* 2: 69-88.
- Kautilya. 1992. *The Arthashastra*. Editado por L. N. Rangarajan. New Delhi: Penguin.
- Marx, Karl, 1844. *The Economic and Philosophic Manuscripts*, trans. Londres: Lawrence and Wishart.
- O'Flaherty, Brendan y Jagdish Bhagwati. 1997. "Will Free Trade with Political Science Put Normative Economists out of Work?" *Economics and Politics* 9 (3, noviembre): 207-19.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Ray, Debraj. 1998. *Development Economics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Repetto, Robert. 1995. "Trade and Sustainable Development". En M. G. Quibria, ed., *Critical Issues in Asian Development*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Romer, John. 1999. "What We Owe Our Children, Their Children, and ...". University of California at Davis.
- Sen, Amartya. 1983. "Development: Which Way Now?" *Economic Journal* 93 (diciembre): 745-62.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf.
- Singh, Nirvikar. 1995. "Unilateral Altruism May Be Beneficial: A Game Theoretic Illustration". *Economics Letters* 47 (marzo): 275-81.
- Smith, Adam. 1987. *The Correspondence of Adam Smith*. Edited by Ernest Mossner and Ian Ross. Indianapolis, Ind.: Liberty Fund.
- Srinivasan, T. N. 1996. "International Trade and Labor Standards from an Economic Perspective". En P. van Dyck y G. Faber, eds., *Challenges to the New World Trade Organization*. Boston, Mass.: Kluwer Law International.
- Stiglitz, Joseph. 1989. *The Economic Role of the State*. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- \_\_\_\_\_. 1998a. "More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus". Wider Annual Lecture, Helsinki, enero 7. Disponible en: <<http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm>>.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes." Prebisch Lecture at the United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra, octubre 19. Disponible en: <<http://www.worldbank.org/html/extdr/extmeljssp101998.htm>>.
- Streeten, Paul. 1994. "Human Development: Means and Ends". *American Economic Review* 84 (mayo): 232-37.
- Suzumura, Kotaro. 1999. "Consequences, Opportunities and Procedures". *Social Choice and Welfare* 16: 17-40.
- Thorbecke, Erik. 1999. "The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000". Cornell University, Ithaca, N.Y.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1990. *Informe de Desarrollo Humano 1990*. Nueva York: Oxford University Press.
- U.S. Department of Labor. 1997. *By the Sweat and Toil of Children*. Vol. 4: *Consumer Labels and Child Labor*. Washington, D.C.: Bureau of International Labor Affairs.
- Wolfensohn, James. 1999. "A Proposal for a Comprehensive Development Framework." Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 1998. *World Development Indicators 1998*. Washington, D.C.



Comparto ampliamente el espíritu del capítulo de Kaushik Basu. En particular, estoy de acuerdo en que la pobreza no es un problema técnico o económico sino un problema social y político. También estoy de acuerdo con el énfasis sobre la gente más pobre en alguna comunidad dada. La medida propuesta por Basu está apelando a sus orígenes rawlsianos. Al enfocarse principalmente en cómo le está yendo la gente más pobre es también reminiscente del enfoque inicial de necesidades básicas para reducir la pobreza, si las necesidades básicas son interpretadas de manera dinámica. También acojo la introducción de consideraciones morales en el análisis de las relaciones internacionales.

Basu empieza su ensayo diciendo que “nadie puede proclamar estar en contra (del término de ‘desarrollo humano’) sin sonar absurdo y aburrido”. Pero sugeriría que uno podría estar en contra de la expresión “desarrollo humano” porque puede ser tomado como redundante: ¿Con quién más está preocupado del desarrollo si no es con los seres humanos? Seguramente no es con piedras o animales (Swift 1998). Sin embargo, hay ciertos interrogantes que surgen de una medida con la cual se mira al 20% más pobre de la población.

Primero, en el 20% más pobre se incluyen muchas personas completamente incapacitadas: los enfermos físicos y mentales, los discapacitados, los ancianos y los desempleados. El planeador carismático hindú Pitambar Pant defendió una estrategia de necesidades mínimas en los años 60, que eliminara completamente el 20% de los más pobres más que ayudarles. Sin ir tan lejos, son necesarias medidas especiales para ayudar a esta gente, y políticas comúnmente recomendadas tales como: creación de empleo o acceso al crédito pueden ser de muy pequeño uso.

Segundo, mucho depende de qué tamaño son los pobres en el quintil. Compare dos sociedades con la misma distribución del ingreso por quintil. Ellos disfrutan de niveles de bienestar muy diferentes sí, en uno, el pobre se mueve rápidamente hacia arriba en la escala de ingreso, mientras algunos nuevos entrantes comienzan como pobres, considerando que en el otro los pobres y sus hijos son condenados a permanecer lánguidamente en la pobreza. O compare dos sociedades: en una, los ingresos son determinados cada año por una serie de loterías, voluntariamente por personas a las cuales les gusta apostar y quienes llegan a ser ricos y pobres en una sucesión rápida, mientras en la otra la misma distribución desigual del ingreso que podría resultar de tal lotería es permanente. O considerar una sociedad en la cual no hay herencia y todo el mundo ahorra exactamente la misma cantidad cada año entre los 21 y 65

años. En un momento dado, el índice de desigualdad sería bastante grande, aun mirando los ingresos de toda la vida de una persona dada, esto sería una sociedad altamente igualitaria. Stephen Jenkins de la Universidad de Essex reporta evidencia de movilidad considerable del ingreso en Gran Bretaña, donde solamente el 7% de la población permanece en el 20% inferior del ingreso por 4 años consecutivos (*The Economist* 1997: 60).

Tercero, generalmente la desigualdad, aun entre personas comparativamente acomodadas y no solamente en el quintil más pobre, puede impedir el desempeño económico en varias formas.

- La desigualdad es asociada con inestabilidad política, violencia y crimen, los cuales son indeseables por sí mismos y afectan la inversión y el crecimiento económico.
- Reduce la habilidad de los grupos sociales para llegar a compromisos mutuamente aceptables.
- Afecta la evolución de las normas que incrementan la eficiencia, tales como la confianza y la predisposición al compromiso.
- Limita la efectividad de los incentivos creados, tales como cambios en precios o fines que pueden ser intencionalmente regresivos o tener efectos adversos. Un pequeño incremento en la retribución de la inmunización de la difteria, por ejemplo, podría imponerse a los retornos crecientes, de tal modo que el programa de inmunización puede extender su cubrimiento en nuevas áreas. Pero en la fase de desigualdad sería, aun tal pequeño incremento en la cuota puede prevenir a los pobres de obtener la vacuna. El consumo puede declinar suficientemente para causar una caída en los rendimientos, y las epidemias de la difteria se pueden incrementar en la actualidad.

Existe otro argumento en contra de concentrarse solamente en la pobreza del quintil inferior. Reciente investigación ha mostrado que la privación relativa puede causar privación absoluta incluso entre quienes están de suerte. Richard Wilkinson (1996) de la Universidad de Sussex encontró que la desigualdad por sí misma, independiente del nivel absoluto de estándares materiales, tiene efectos adversos sobre la salud de los relativamente desaventajados. Las percepciones de desigualdad se trasladan a sentimientos psicológicos de inseguridad, baja autoestima, envidia e infelicidad, que causan enfermedades directamente o a través de sus efectos sobre los estilos de vida (Cassidy 1999: 90).

Michael Marmot, un epidemiólogo británico, en un reciente estudio sugiere que la privación relativa puede afectar la salud de la gente, aun entre los ricos. Entre 1985 y 1988 Marmot y sus colegas estudiaron los expedientes de 1.000 empleados domésticos británicos de 35-55 años de edad, todos ellos bastante bien pagados. Ellos encontraron que la tasa a la cual tanto hombres como mujeres experimentaron enfermedades de tratamiento vitalicio estaba relacionada inversamente proporcional con sus cate-

gorías laborales. Los trabajadores que ascendían exitosamente eran mucho más saludables que aquellos que permanecían en la base (Marmot y otros 1999).

Hay alguna evidencia de que la esperanza de vida es reducida por la desigualdad del ingreso. Los norteamericanos, que tienen una mayor desigualdad del ingreso, no viven tanto como los japoneses, los alemanes o los suizos, quienes disfrutaban de menor desigualdad. Por supuesto, otros factores adicionales al ingreso cumplen un papel importante, tales como mayores muertes en carretera y SIDA. Pero Christopher Jencks, un profesor de sociología del Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, que está conduciendo un estudio sobre los efectos sobre la desigualdad, ha dicho: “Los datos parecen decir que si usted es de ingreso promedio, vive entre gente de ingreso medio, está menos propenso a sufrir un ataque al corazón que si vive más estresadamente en una comunidad donde usted está en medio de un grupo de ricos y un grupo de pobres. Aquello parece difícil de creer, pero está en la dirección en la que la evidencia parece apuntar” (Uchitelle 1998). “La desigualdad del ingreso y el exacerbado estancamiento salarial el uno al otro: la desigualdad no sería tanto problema si los ingresos estuvieran creciendo para todos”, dice Frank Levy, un economista laborar del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), quien trata con este problema en una versión actualizada de su libro de 1988 *Dollars and Dreams* (Levy 1998).

Basu escribe: “Una vez se acaba la pobreza, no hay nada más por qué preocuparse”. Esto no es cierto. Las líneas de pobreza están definidas en forma dinámica y aumentan cuando aumentan los ingresos. La pobreza está en un nivel diferente en Estados Unidos y en Bangladesh, y hoy es diferente, incluso de lo que era hace 50 o hace 20 años. La pobreza, como necesidades básicas, es un concepto dinámico. Karl Marx escribió sobre un hombre que vivió en una pequeña aldea artesanal y que era totalmente feliz hasta que un vecino llegó a construir un palacio<sup>1</sup>. Entonces el artesano se sintió privado. La privación relativa es la privación que resulta de comparar nuestro nivel de vida con el de un grupo de referencia con ingresos mayores (Sen 1984: c. 14).

Sin embargo, es importante decir que no toda la pobreza resultante de aumentos en los ingresos promedio es relativa; la pobreza absoluta puede también resultar de mayores ingresos promedio. Sen analiza esto diciendo que la pobreza puede ser una noción absoluta en el espacio de las capacidades, aunque relativa en el campo de las mercancías o características. Un número de factores diferentes puede resumir esto: cambios en la disponibilidad de bienes y servicios, el cual puede dejar de estar disponible o puede incrementar más el precio que el ingreso monetario; cambios en las convenciones y en las leyes; y causas psicológicas más profundas, tales como la vergüenza de no estar en capacidad de apoderarse de lo que es considerado como socialmente necesario.

---

1 Marx, “Wage Labor and Capital”, en Marx and Engels (1958): 930-94).

Si los beneficios de una educación primaria dependen de ver ciertos programas de televisión en casa, aquellos que no puedan comprar un televisor están absolutamente peor cuando una familia promedio de la sociedad lo adquiere. El televisor no refleja una nueva necesidad que surge a medida que se incrementan los ingresos; en cambio, de ello, la satisfacción de la misma necesidad (ser educado) requiere un mayor ingreso. Los pobres en California están absolutamente privados si ellos no tienen un carro, y el transporte público se ha deteriorado porque la mayoría de las personas tiene carros. La amplia disponibilidad de refrigeradores y congeladores afecta la estructura del comercio al por menor y empobrece a aquellos con estos bienes de consumo durable. O cambiando a los países de ingreso bajo, en la medida en que algunos grupos se vuelven más ricos, la tierra se diversifica de producir granos a producir cosechas de pasto o carne y productos diarios, de tal modo que los granos se vuelven más caros, incrementando posiblemente la pobreza entre los pobres. En estos casos la estructura de la oferta es alterada de manera no favorable para los pobres. O si un bien esencial tiene una oferta inelástica, el crecimiento del ingreso de un grupo particular puede incrementar su precio de tal manera que los pobres están en peores condiciones.

En una sociedad rica, las personas pobres pueden ser obligadas a comprar productos superespecializados para sus necesidades básicas: alimentos procesados, empacados, publicitados, y de igual manera más costosos, camisas de secado rápido, aunque los pobres hubieran preferido las más baratas; las que ellos mismos aplanchan que no están ya disponibles. Es como si uno tuviera que comprar un vestido Dior para mantenerse tibio. Cuando los buses ofrecen servicios menos frecuentes a mayor precio, los pobres tienen que escoger entre esperarlos, y pagar más por los buses, o gastar sus recursos escasos en un carro. La desaparición de los objetos de bajo costo en la medida en que se incrementan los ingresos se refleja bien en la admonición a los pobres en *María Antonieta*, que al estar escaso el pan, dijo “¡Déjenlos comer pastel!”.

Luego éstos son cambios en los estándares convencionales y en las restricciones legales que acompañan una prosperidad mayor y que pueden ser desfavorables para los pobres. Si usted es un habitante rural, puede montar una carpa que le provea refugio de la intemperie, pero si vive en Nueva York, no puede instalar una carpa en la Avenida Madison. En el monte usted puede usar únicamente un taparrabos, pero si trabaja en Londres, tiene que usar una camisa, un traje, una corbata y zapatos, y quizá llevar una sombrilla enrollada pulcramente. Se imponen a los ciudadanos, estándares de vida mínimos más altos o restricciones sobre estructuras propuestas.

En 1776, Adam Smith escribió que los estándares de la costumbre también determinan lo que es una necesidad. No tener zapatos en Londres era estar privado de una necesidad, aunque esto no fuera así para una mujer en Escocia o para un hombre o

una mujer en Francia. Pero la vergüenza que se siente por no tener zapatos en público en una sociedad en la cual usar zapatos es parte de la costumbre social no es relativa; no es más avergonzante que otras. Es una privación absoluta. Los baños y los teléfonos fueron alguna vez lujos, pero la mayoría de los norteamericanos los considera ahora necesarios. Peter Townsend reporta que en los años 80 en Londres sería imposible evitar avergonzarse si uno no podía dar gusto a nuestros niños<sup>2</sup>. Esos sentimientos, desde luego, se pueden derivar del sentido de perder participación en la vida en comunidad (exclusión social) o la pérdida del respeto propio.

La postura de que la vergüenza contra las posesiones de más bienes de los demás es una forma absoluta de pobreza conduce, sin embargo, a conclusiones algo extrañas. Como ha anotado Robert H. Frank (1989: 66), “podemos estar preparados para creer, por un lado, que el millonario comerciante de bonos Sherman McCoy y su esposa en la novela *Bonfire of the Vanities* de Tom Wolfe requiere una limosina y un chofer para que los transporte a una comida sin sentirse avergonzados justo unas pocas cuerdas de su apartamento. Por otro lado, pocos de nosotros podríamos llamarlos empobrecidos si ellos fueran privados sorpresivamente de su carro y de su conductor”.

Esta visión de vergüenza también conduce a extraños remedios que pueden caer más en el realismo de la psicología que en el de la economía. Una cura es educar a las personas para que no se sientan avergonzadas cuando no tienen zapatos (o camisas de lino, o algunos otros ejemplos de Smith), sino sentirse orgullosos de mostrar su estilo de vida diferente, en la manera de los miembros del alemán *Wandervögel* antes de la Primera Guerra Mundial, o los *hippies* más recientemente. O puede llegar a ser posible reducir tales formas de pobreza absoluta arrebatando los zapatos o las camisas de lino de los que están mejor o imponiendo un fuerte impuesto sobre estos dos bienes.

Desde que la pobreza absoluta es en parte una función de los estándares de vida promedio, es claro que “estándar” no significa fijo en el tiempo. El nivel absoluto de pobreza puede aumentar a medida que los ingresos aumentan. La capacidad de aparecer en público sin vergüenza, de participar en la vida en comunidad, o de mantener el respeto propio variará con las convenciones, regulaciones y los elementos que dan comodidad a una sociedad.

La preocupación universal de Basu con el quintil inferior también puede ser cuestionada. En Suecia, Noruega o en Holanda, uno debería preocuparse quizá solamente por el 5% inferior, mientras que en Bangladesh o la India, el 40 o el 50% es motivo de preocupación.

Finalmente, Basu no dice absolutamente nada sobre la distribución del ingreso entre varias naciones. En la interesante sección sobre “Moralidad condicional”, Basu inserta un elemento de moralidad en el análisis normalmente dominado por el supues-

---

2 Reportado por Geoffrey Hawthorn en “Introducción” Sen (1987): xi.

to de concentrado en el interés propio. Yo doy la bienvenida a esta partida pasada de moda. El ordenamiento de preferencias con respecto a, por decir, las decisiones de los países de penalizar el trabajo infantil, puede ser como sigue:

1. Mi país no castiga, mientras otros lo hacen (*free-rider*, deserción de uno).
2. Mi país castiga conjuntamente con otros (cooperación, moralidad condicional de Basu).
3. Ningún país castiga (resultado del dilema del prisionero).
4. Mi país castiga mientras ningún otro país lo hace (sobre una motivación egoísta: tonto; sobre una motivación altruista: acción de acuerdo con el imperativo categórico).

El comportamiento por cada una de acuerdo con 1, o el miedo de 4, conduce sobre supuestos convencionales al resultado 3. Aunque 2 es preferido a 3, terminamos con una situación menos preferida 3 a menos de recompensas y penalidades, motivaciones cooperativas autónomas, o comportamiento de acuerdo a la moralidad condicional de Basu conduce a 2. Pero los países no se comportan como individuos. Si la hipocresía es el cumplimiento que vicio le paga a virtud, el recuerdo del interés propio nacional por los políticos es el cumplimiento de que virtud le paga a vicio. Los ciudadanos son a menudo más morales, aun en las relaciones internacionales, que sus políticos. La situación es agravada porque más países existen, y hay menos confianza, mayor probable es un resultado de dilema del prisionero.

En su discusión de los estándares laborales, Basu no menciona que los trabajadores del sector formal no están entre los más pobres de los países en desarrollo. De hecho, ellos constituyen una aristocracia laboral que es contada en el 20% más alto de la población. Ellos ciertamente no se encuentran en la parte inferior. Los salarios mínimos, los derechos a negociaciones colectivas y así sucesivamente son frecuentemente logrados al costo de desempleo mayor y empobrecimiento de los trabajadores por fuera del sector organizado industrial. Esto no se aplica, por supuesto, al castigo del trabajo infantil, sobre el cual Basu ha escrito sobresaliente.

## REFERENCIAS

- Cassidy, John. 1999. "No Satisfaction. The Trials of the Shopping Nation". *New Yorker* (enero 25): 90.
- Economist*. 1997. "Tony Blair's Big Idea" (diciembre 8).
- Frank, Robert H. 1989. Review of Amartya Sen, *The Standard of Living*. *Journal of Economic Literature* 27 (2, junio): 666.
- Levy, Frank. 1998. *The New Dollars and Dreams: American incomes and Economic Change*. Nueva York: Russell Sage.

- Marmot, Michael G. 2000. "Multilevel Approaches to Understanding Social Determinants". En Lisa F. Berkman e Ichiro Kawachi, eds., *Social Epidemiology*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, George Davey Smith, Stephen Stansfeld, Chandra Patel, Fiona North, J. Head, Ian White, Eric Brunner y Amanda Feeny. 1999. "Health Inequalities among British Civil Servants: The Whitehall II Study". *Lancet* (junio 8): 1387-95.
- Marx, Karl y Frederick Engels. 1958. *Selected Works*, vol. 1. Moscu Foreign Languages Publishing House.
- Sen, Amartya K. 1984. "Poor, Relatively Speaking". En Amartya Sen, ed., *Resources, Values and Development*, cap. 14. Oxford, Reino Unido: Basil-Blackwell.
- \_\_\_\_\_. 1987. *The Standard of Living*. Editado por Geoffrey Hawthorn. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Smith, Adam. 1910. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 2 vols. Everyman's Library. Londres: J. M. Dent. Publicado inicialmente en 1776.
- Swift, Adam. 1998. Review of Paul Barker, ed., *Living as Equals*. *Times Literary Supplement* (abril 17).
- Uchitelle, Louis. 1998. "Even the Rich Can Suffer from Income Inequality". Economic View. *New York Times* (noviembre 15), Money and Business, sección: 4.
- Wilkinson, Richard G. 1996. *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality*. Londres: Routledge.

## COMENTARIO DE MICHAEL LIPTON

El capítulo de Basu hace propuestas constructivas para lograr cuatro cambios de enfoque:

- En crecimiento, del ingreso promedio de un país al de su quintil más pobre.
- En desarrollo humano, de índices agregados a desagregados.
- En asesoría, hacia una maximización implícita conjunta, usando la moralidad condicional.
- En aspectos internacionales, hacia evitar “malos” equilibrios del dilema del prisionero.

Estos cambios de enfoque van al corazón de porqué es importante la economía del desarrollo. El énfasis no es principalmente sobre los aspectos que estudia la economía estándar, cómo incrementar los recursos y el ingreso y cómo mejorar la conversión de la eficiente de los recursos en ingresos –sino sobre cómo mejorar la eficiencia de la conversión de los recursos y los ingresos de las sociedades en bienestar<sup>1</sup>.

El poder de la economía analítica descansa en parte en su combinación de dos ramas: la tecnoeconomía, en el espíritu de Ricardo y Cournot, y en filosofía moral aplicada, en el espíritu de Adam Smith. Recientemente, la balanza del último ha cambiado peligrosamente, saliendo el primero en peligro de autoensanchamiento de ingenio, alejado de las raíces humanas e históricas. El capítulo de Basu nos ayuda a mostrar cómo enderezar la balanza, sin sacrificar rigor. A pesar de esto, estoy calurosamente de acuerdo con su enfoque y su énfasis.

### EL INGRESO DEL QUINTIL

El país A excederá al país B (o en el momento  $t$  excederá el tiempo  $t - 10$  en el mismo país) en el ingreso promedio del quintil más pobre (PQP) en el tamaño que el país A o el tiempo  $t$  tiene un ingreso mayor: (a) en la línea que separa el quintil más pobre del resto (debido a una mayor media o a una menos prestigiosa desigualdad) o (b) para la persona promedio debajo de la línea inicial. El PQP en relación con la media del ingreso corresponde, como una medida de pobreza relativa, a la medida de pobre-

---

1 Esta pregunta probablemente es más importante, y ciertamente casi más tratable, que aquella de si el bienestar significa algo como “utilidad” o algo como “realizaciones” o “capacidades”. La eficiencia de conversión también involucra aspectos –descuidados por los economistas porque se considera erróneamente que son solucionables por medio de la preferencia revelada– de cómo materiales dados *intakes* de alimento, casa y así sucesivamente pueden transformarse en bienestar por los individuos y las familias.



za alfa-uno (la incidencia  $\times$  la media proporciona una corta caída bajo la línea de pobreza). El PQP ponderado de rango, en relación con la media del ingreso nacional, puede (con una plausible escogencia de las ponderaciones) corresponder al alfa-dos; esto es, puede dar mejores señales a los países en la medida en que se concentren en el crecimiento, dentro del quintil más bajo, sobre los más pobres. El PQP sólo, aun si es ponderado por rango, es una mezcla de pobreza relativa y absoluta. Las diferencias internacionales en el nivel y el crecimiento del PQP –usadas como en el capítulo de Basu, en comparación con el crecimiento promedio del ingreso, miden el progreso de un país en la reducción de la pobreza relativa, y son consistentes con las medidas estándar de progreso en la reducción de la pobreza *absoluta*-. Pero la reducción de la pobreza absoluta es (y a veces compete) una meta de política importante. Entonces, el PQP debería pensarse muy bien sobre mediciones de incidencia e intensidad de la pobreza.

Es una buena medida, pero es de cuidado. Estoy totalmente de acuerdo con Basu en que “el Banco Mundial y el PNUD deberían hacer disponibles ampliamente los datos sobre el ingreso del quintil”. ¿Pero cuáles datos?

La Tabla 1 de Basu y la discusión emplea tasas de cambio actuales. Los datos de paridad de poder adquisitivo (PPA) del ingreso promedio están disponibles y deberían usarse para comparaciones internacionales. Esto podría evitar el resultado de que en 1997 el quintil más pobre en Sierra Leona viviera con algo menos de 2,5 centavos de dólar por persona al día y fuera 4,3 veces más pobre que en Etiopía. Es deseable, también, desarrollar indicadores de PPA para diferentes grupos de ingreso dentro de los países; de otra manera, en países donde las canastas básicas de alimento son relativamente baratas o están llegando a ser relativamente más baratas, el PQP aparecerá siendo menor (o mejorando más lentamente) que es realmente el caso, y aparecerá ser mayor (o creciendo más rápido) donde las canastas básicas de alimento son relativamente caras o llegan a serlo más.

Los datos mostrados en la tabla 1 algunas veces reportan el consumo en lugar del ingreso (reduciendo la desigualdad *medida*), o los hogares en vez de las personas, usualmente con el mismo efecto<sup>2</sup>. Factores de corrección (*ver*, por ejemplo, Deininger y Squire 1996) deberían usarse al comparar los niveles o el crecimiento del PQP entre países.

Aunque más del 95% de la población mundial vive en países con encuestas aceptables de ingresos y gastos de los hogares a nivel nacional, la mayoría de los países, como observa Basu, no las lleva a cabo frecuentemente. Antes de los primeros años de 1980 las distribuciones nacionales de ingreso sólo cambiaron lentamente sin un patrón global (Deininger y Squire 1996); luego, si la participación del quintil más pobre fue estimada multiplicando los PIB recientes o los datos sobre crecimiento por

---

2 Esto también distorsiona la composición del quintil más bajo (por ejemplo, excluyendo muchos pobres pero hogares muy grandes).

datos de encuestas antiguas por aquella participación del quintil, no era probable un gran error o sesgo. Ésta no es tanto la causa de por qué, desde la mitad de los años 80 (donde existen encuestas comparables a través del tiempo), la desigualdad del ingreso ha aumentado abruptamente en las economías en transición, en el Este de Asia, y en alguna extensión en Latinoamérica y África (Cornia 1999; Kanbur y Lustig 2000). Luego, en las comparaciones basadas en la Tabla 1, el crecimiento del ingreso para el quintil más pobre en estas regiones será sobrestimado de manera significativa –y los incrementos en la desigualdad serán sobrestimados–, cuando, como ocurre frecuentemente, los datos de encuestas viejas para distribución son aplicadas a datos recientes (por decir, 1997) para la media del PNB. Alguna concesión para esto debe ser dura y disponible, pero es necesaria en comparaciones de PQP para las décadas recientes.

### DESARROLLO HUMANO: DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO A “OTRO DÍA, OTRO DÓLAR”

Basu enuncia correctamente que el desarrollo humano es demasiado importante para ser medido por un indicador reductivo. Es bastante malo que los economistas sumen aviones, trenes y conciertos de violín en el PIB. Sin embargo, a diferencia del índice de desarrollo humano (IDH), el PIB es una agregación por la cual hay (a) buenas razones, (b) comprobables, teorías microfundamentadas de las causas del cambio y de los *tradeoffs*, positivos o negativos, entre tales cambios y otros *desiderata*, y (c) medidas asequibles de cómo deberían ponderarse los componentes (esto es, por medio de precios relativos). Aunque se requieren supuestos extremos de si tales precios van a medir el costo marginal de producción y la utilidad marginal de cada consumidor, y las ponderaciones ideales las mínimas concebibles<sup>3</sup>. Las inclusiones, las exclusiones y las ponderaciones de todos los elementos del IDH son todas arbitrarias. Además, cualquier IDH, de igualdad de género, o de pobreza humana pierde información. Queremos saber dónde y cuándo (por ejemplo) los indicadores de alfabetismo son mayores, o los indicadores de salud son más bajos, que puedan ser predichos del ingreso medio. El comportamiento comparativo a través del tiempo y el espacio de una amalgama de indicadores de salud, escolaridad, e ingreso –con la arbitraria amalgama, las medidas sociales a menudo poco confiables y en recientes

---

3 Las ponderaciones actuales de los precios derivadas de las preferencias reveladas y los costos de producción (a) condicionadas por la información imperfecta y la incertidumbre, (b) transformadas en ponderaciones en una manera sesgada por la distribución de la demanda de mercado basada en el ingreso, y (c) distorsionadas, como están las ponderaciones, por el poder de mercado. Estimar las ponderaciones ideales de los precios sombra corregidas por (b) y (c) es concebible; menos concebible es auspicar corrección de tales ponderaciones (a), debido al teorema de imposibilidad de Arrow.

versiones, el indicador del ingreso truncado arbitrariamente— nos dicen menos que nada<sup>4</sup>. Basu va más allá: no sólo el IDH está obviamente estancado si no es estrictamente convexo en cada componente, sino que también está estancado si es convexo porque entonces es menos usado para análisis costo-beneficio, por las delicadas razones que aduce Basu<sup>5</sup>.

Aquellos que desarrollaron el IDH y sus sucesores hicieron bien en construir una escala alternativa que permite ascender a los políticos que fijan el índice del PIB a ver los problemas de salud, alfabetismo, género y reducción de la pobreza. Estos indicadores desempeñan un servicio importante, pero son profundamente deficientes. Si la escala está carcomida, bótenla.

¿Sin embargo, puede uno encontrar un indicador simple de bienestar socioeconómico que sea menos incompleto que el ingreso o el consumo y menos arbitrario que el IDH? Amartya Sen ha sugerido que entre países con moralidad inicial similar, la declinación en la tasa de mortalidad es una guía general de al menos una parte del mejoramiento del bienestar. La vida es una precondition para el bienestar y la utilidad, como también para las capacidades y realizaciones. ¿Son necesarios los ajustes a la esperanza de vida al nacer como un indicador en conjunto?

- La vida en enfermedad o en dolor puede ser un agobio. Para la expectativa de una vida saludable, necesitamos un indicador, tal como “incapacidad esperada-ajustada a los años de vida” (IEAAV).
- Aun cuando la vida saludable puede convertirse en un bienestar pequeño y pocas realizaciones por la pobreza, las IEAAV deben ser multiplicadas además por el promedio (no descontado) del consumo en años de vida<sup>6</sup>. Al usar los valores esperados para un recién nacido, calculados de la IEAAV actual y el consumo medio por grupos de edad, deberíamos poder derivar una medida de incapacidad esperada ajustada por ingreso del tiempo de vida de la persona, por un método similar que el usado en la estimación de la tasa total de fertilidad por mujer.
- Quizá mejor, uno podría estimar (IEAAV x el consumo *promedio* del tiempo de vida por año) para el adulto equivalente medio. Esto podría evitar asignar mayor peso

---

4 El valor del IDH de un país (y en consecuencia la clasificación de todos los países) puede ser no más confiable que sus componentes más débiles.

5 Sin embargo, debido a que sus ponderaciones de los componentes del IDH son arbitrarias inherentemente, será demasiado meticuloso preocuparse mucho por su convexidad —esto es, sobre una relación inversa arbitraria de ponderaciones arbitrarias al tamaño de los componentes ponderados.

6 El consumo durante cada año de vida, para el individuo con valor esperado EAAV, debería ser estimado en relación con los “requerimientos” en aquel año (como al calcular el consumo medio de la población por adulto equivalente). La convexidad puede ser acomodada, pero inevitablemente en una forma arbitraria —por ejemplo, usando el logaritmo del consumo.

al consumo a la longitud de la vida para aquellos suficientemente afortunados de disfrutar una cantidad de ambos y, en particular, puede cambiar el enfoque de nuestra medición del bienestar desde la persona hacia la persona típica, dando igual peso a cada persona que se vuelve más pobre y cada persona que se vuelve más rica en vez de cada dólar diario.

Este enfoque (que claramente necesita refinamiento) podría combinar las medidas de consumo y IEAAV en una medida simple. A diferencia del IDH, puede excluir los beneficios de la educación y el alfabetismo. Para justificar incluir estos beneficios, uno necesita un regla defendible para evaluar a la par el consumo o la IEAAV. Si usamos los precios de mercado de la educación o el alfabetismo, o su costo de producción, aceptamos que el deseo y la habilidad a pagar por estos bienes *debería* determinar su valor relativo a otras mercancías, aun donde la información y el poder de mercado, como también la distribución de la demanda de mercado afecten los precios relativos. Rechazar el precio de mercado, sin embargo, es reconocer que se sabe más o mejor que un “precio político” por (algunos productos de) la educación, que se puede establecer utilizando medios democráticos abiertos<sup>7</sup>. Una manera parcial posible puede ser el uso de los precios relativos de mercado de la educación o el alfabetismo como son estimados en sociedades más igualitarias con un ingreso medio similar.

Si el componente de alfabetismo puede ser trabajable en un reemplazo defendible del IDH, no tengo certeza (como propone Basu) de que el analfabetismo aislado debería ser considerado peor que otras formas, además de los gobiernos promisorios a idear programas de alfabetismo que comiencen con los analfabetas aislados. Las propuestas de Basu son válidas, pero aun si fueran factibles, es decir, negar la enseñanza extra a un analfabeta porque tiene un pariente o una esposa en capacidad de leer, puede ser errado. Primero, a través de la vida, los niños ganan mucho más de su capacidad de leer que los adultos, los adultos tienen más probabilidad de ser analfabetas aislados todavía. Segundo, en gran parte del Asia rural muchas mujeres adultas son analfabetas, casadas con hombres que pueden leer; ambos factores reducen el poder de negociación al interior del matrimonio. Uno no puede desear un indicador de bienestar que indique a un gobierno que el alfabetismo para esas mujeres (o para las niñas que están creciendo para ser tales mujeres) les importe menos porque ellas no son “aisladas”. Tercero, desde que un rápido “crecimiento por medio del comercio” usualmente requiere una fuerza de trabajo educada (Wood 1994), la edad de la fuerza de trabajo en muchas economías en desarrollo, combinado con la inadecuada edu-

---

7 Esto no es absurdo. Trabajando sobre el problema dual (en el espacio del producto) y por la salud en lugar de la educación, el Estado de Oregón en Estados Unidos afirma estar en capacidad de determinar, por encuentros anidados abiertos, cuáles costos apoyar bajo las restricciones presupuestales.

cación escolar, sugiere la necesidad de incrementar el gasto sobre la educación eficiente de los adultos, independiente de que sean “aislados” o algún otro caso<sup>8</sup>.

### MORALIDAD CONDICIONAL Y MAXIMIZACIÓN CONJUNTA

Por favor, perdonen una digresión aparente; la siguiente discusión es relevante para los aspectos cruciales del desarrollo formulados por Basu.

En la Universidad de Sussex hay una intersección T del principal camino de salida con un camino alimentador que conduce cerca de una tercera parte del tráfico pesado que sale de la universidad alrededor de las 5:00 p.m. La “convención que se ha establecido” es que después que dos o tres carros que van por el camino principal de salida pasan la T, el siguiente carro renuncia a su derecho a la vía, al siguiente carro que está esperando desde el camino alimentador. Aunque éste es aparentemente similar al “equilibrio de comportamiento de Nash” que Basu describe en Cornell, las diferencias subrayan la distinción entre un altruismo recíproco egoísta de largo plazo y la moralidad comunitaria.

Como Basu describe el caso de Cornell, los dos caminos de acceso a un puente de un sentido son de igual rango. A menos que se estableciera una norma, el caos reinaría. En Sussex los carros del camino principal tienen el derecho a la vía, y si ellos lo disponen, los carros del camino alimentado tendrían que esperar por un largo tiempo. Como los dos grupos son en su mayoría los mismos carros cada día (de los mismos grupos de materias), los conductores de la salida principal no perderían nada.

El caso de Basu puede ser explicado como el resultado del juego del dilema de los prisioneros con un número infinito de repeticiones, similar en los aspectos clave a los juegos de fin abierto que en la práctica tienden a un equilibrio tipo “dar para recibir” (Axelrod 1984)<sup>9</sup>. En los juegos de una etapa del dilema del prisionero, dominan las soluciones no cooperativas. Esto también se aplica (como resultado de inducción hacia atrás del último juego) a los juegos del dilema del prisionero con un número de repeticiones conocido; resultados cooperativos estables, aun si es mejor para cada uno *ex post*, tener que ser explicado por la ignorancia o alguna forma de moralidad condicional. En juegos del prisionero infinitamente repetidos, sin embargo, no existen las barreras a los resultados cooperativos y uno podría esperar que los involucre. Los juegos del prisionero con final abierto son en este aspecto como juegos infinitos; aun el egoísta no puede identificar la “última vez” que ellos desearán salir por carro e insistir en su derecho a la vía, aplicando el proceso de inducción hacia atrás que

---

8 En el Sur de Asia al menos el 30% de la fuerza laboral en el año 2002 ha (en 2000) vivido después de superar la edad secundaria estándar sin adquirir un alfabetismo funcional.

9 No es claro si la condición de Axelrod en que todos acuerdan algo castigue deliberadamente y también a aquellos que no lo apliquen en Cornell.

reprobamos como cooperación. El caso de Sussex no puede ser explicado como un juego de final abierto, desde que los sacrificados (los carros sobre el camino principal de salida) y los ganadores (los carros del camino alimentador) son (bastante bien) exclusivos y conjuntos estables. “La moralidad comunitaria” en lugar del altruismo recíproco está trabajando.

Otro aspecto del caso de Sussex confirma en parte esto. Cuando el tráfico del principal camino de salida (unido al del camino alimentador) alcanza el camino principal fuera de la universidad, hay otra intersección igual. Casi nadie del gran camino público parará alguna vez por el tráfico de la universidad. No es extraño para el carro que va desde el parqueadero de la universidad al camino principal que le tome 20 minutos en las horas pico. Pero casi nada de esto es debido a fallas de moralidad comunitaria interuniversitaria; casi todo es el resultado de la ausencia de una moralidad comunitaria que acoja a los usuarios externos como también a los de la universidad.

Como afirma Basu, “las relaciones internacionales” –y uno podría agregar, la administración de la propiedad común– son “resueltas con la moralidad condicional”. La distinción entre normas con ética condicional o sin ella es similarmente crucial. Esto es, por qué, por ejemplo, es fácil persuadir a los cultivadores de una cosecha tal como el té, en un país donde la participación de mercado excede de lejos el valor absoluto de la elasticidad precio de la demanda global ( $E$ ), a aceptar impuestos del gobierno o restricciones sobre el volumen de producción si sus vecinos enfrentan las mismas reglas, desde que todos los productores en aquel país ganen. Es mucho más difícil persuadir a muchos países pequeños (con participaciones de mercado bien por debajo de  $E$ ) a aceptar un acuerdo global a este efecto, de manera específica si ellos también tienen una ventaja comparativa en la cosecha, y es casi imposible persuadir a las organizaciones de procesamiento y comercialización en los países consumidores que no “sobornen” a los pequeños países productores para desertar de tal acuerdo –aunque, si todos desertan (y especialmente si el país mayor productor “castiga” a los pequeños por ofertas desembarcadas), los precios mundiales y en consecuencia el ingreso del productor caerán.

El análisis de la categoría del equilibrio de los estándares laborales internacionales (ELI) es brillante. Los países pobres resisten a los ELI no sólo porque se aterran del abuso de los estándares como un “instrumento de protección” por los ricos, sino también porque, como puntualiza Basu en su capítulo, “las naciones están deseosas a menudo de hacer pequeños sacrificios por el bien global, pero no desean hacerlo solas”. Cada país en desarrollo tiene el temor de que si acepta los ELI, perderá frente a otros que no los aceptan o que pretenden hacerlo y entonces fracasan al fortalecer las reglas.

Esto interactúa con el punto de Basu, que las economías industriales, aun si buscan aplacar los intereses de los productores, no tienen razón para proteger la mayoría

de los productos hechos con trabajo infantil porque estos productos son competitivos únicamente entre los países en desarrollo. Esto puede ser cierto solamente porque “la comunidad internacional”, aun entre los países en desarrollo, no tiene un consenso fortalecido sobre el trabajo infantil. El embargo de Estados Unidos a Irán, como puntualiza Basu, no transfirió la producción a los países industrializados sino a los países en desarrollo, pero quizá solamente porque los últimos emplearon mucho trabajo infantil reduciendo sus costos de producción. ¿Las economías industrializadas no pueden haber ganado una participación de mercado (al costo de sus propios consumidores) si los países en desarrollo han acordado y fortalecido las restricciones al empleo del trabajo infantil?

Es de interés común de cada país en desarrollo en el largo plazo (como también humano y correcto) que todos los países en desarrollo fortalezcan las regulaciones que prevengan el trabajo infantil de menores de 10 años, requieran educación de menores de 15 y protejan la salud infantil, especialmente en su agudeza visual. Pero es infelizmente plausible que si todos los países en desarrollo acuerdan disponer tales reglas (a) algunos pueden fracasar o desertar, aumentando su “ingreso de las carpetas” y el PIB de corto plazo al costo de no desertar, o (b) alguna producción puede ser capturada por los competidores intensivos en capital en los países industrializados; el que menos ocurre (a), puede ocurrir (b). Asumiendo que los individuos perdedores de los países pobres pueden ser compensados, un supuesto fuerte, la ganancia de cada país en desarrollo en felicidad infantil y escolaridad, y quizás en el PIB, importa más. No sólo por el altruismo recíproco, la moralidad condicional también es necesaria.

## REFERENCIAS

- Axelrod, Robert M. 1984. *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books.
- Cornia, Giovanni Andrea. 1999. “Liberalization, Globalization and Income Distribution”. ONU/WIDER Working Paper Series 157. Helsinki: Universidad de las Naciones Unidas. World Institute for Development Economics Research.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire. 1996. “A New Data Set Measuring Income Inequality”. *World Bank Economic Review* 10 (3): 565-91.
- Kanbur, Ravi y Nora Lustig 2000. “Why Is Inequality Back on the Agenda?”. En Boris Plesovic y Joseph Stiglitz, eds. *Conferencia Anual sobre Desarrollo Económico 1999*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Wood, Adam. 1994. *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*. IDS Development Studies Series. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.

## FALACIAS EN LA TEORÍA DEL DESARROLLO Y SUS IMPLICACIONES EN POLÍTICA

*Irma Adelman*

Ninguna área de la economía ha experimentado cambios tan abruptos en su paradigma dominante desde la Segunda Guerra Mundial como lo ha hecho el desarrollo económico. Los altibajos en la economía del desarrollo han tenido profundas implicaciones para la política del desarrollo. Específicamente, el modelo de desarrollo dominante ha determinado prescripciones de política concernientes al papel deseable del gobierno en la economía, al grado de intervención gubernamental, la forma y la dirección de la intervención, y la naturaleza de las interacciones gobierno y mercado.

Cambios en la teoría y en las prescripciones de política surgen principalmente de las siguientes fuentes:

*Aprendizaje.* En tanto que nuestra base de conocimientos empíricos y teóricos se aumente, nuevas proposiciones teóricas, o nueva evidencia de sucesos resonantes del mundo real o fallas conspicuas del mundo real, se hacen aparentes. Éstas se nutren de nuevos paradigmas empíricos o teóricos.

*Cambios en ideología.* A medida que las diferentes élites de poder asciendan y decrezcan, sus ideologías ascienden y decrecen con ellas. Nuevas ideologías proveen nuevos prismas a través de los cuales se ven tanto las viejas teorías como las viejas prescripciones de política. Cuando las viejas ideas son inconsistentes con los nuevos valores fundamentales, ellas son reformuladas de modo que se logre congruencia.

*Cambios en el entorno internacional.* Innovaciones tecnológicas significativas, tales como la Revolución Industrial y la revolución de las comunicaciones, y transformaciones institucionales globales más grandes, tales como la arquitectura del sistema financiero global después de Bretton Woods, pueden tener implicaciones mayores para la teoría y la política. Ellas pueden levantar nuevos aspectos, abrir nuevas oportunidades, o cerrar viejas avenidas.

*Cambios en las instituciones, restricciones y aspiraciones domésticas.* La dinámica del desarrollo reestructura fundamentalmente las instituciones por sí misma, relaja algunas restricciones mientras hace tensión en otras, y trae nuevas aspiraciones al futuro.



Finalmente, la cultura de la disciplina, que actúa para estructurar el arte del discurso y la forma de argumentación, determina cómo éstas cuatro fuentes de cambio son incorporadas en las teorías y en los modelos.

Acá, me preocuparé primordialmente del impacto que la cultura de la economía, como una ciencia, ha tenido sobre la economía del desarrollo. Argumentaré que la disciplina de la economía ha guardado como reliquia el principio de “mantenga lo simple, estúpido” (KISS) como una doctrina haciendo un arco, impregnada en la escuela de graduados, que únicamente puede ser violado en peligro del violador. Este principio requiere explicaciones simples, y proposiciones válidas universalmente. Éste ha conducido a tres grandes falacias, con consecuencias significativamente nocivas para la teoría y para las políticas; las teorías de causa única del subdesarrollo, un criterio de mérito de figura simple para el desarrollo; y un retrato del desarrollo como un proceso no lineal. Cada una es abordada posteriormente. En esta discusión, no estoy argumentando por la complejidad de su propio bien, sino en lugar de ello, por teorías lo suficientemente ricas para retratar la realidad cambiante que es relevante para prescripciones de política correctas.

## TRES FALACIAS

### **Falacia 1: El subdesarrollo tiene una sola causa**

La razón fundamental para los muchos cambios repentinos en el paradigma dominante en la economía de desarrollo ha sido la búsqueda por una causa simple (desviada inherentemente), y en consecuencia un remedio simple, la teoría del desarrollo. La forma específica de argumentación ha sido estructurada por el principio KISS y ha permanecido fundamentalmente igual: el subdesarrollo es debido a la restricción  $X$ ; sin  $X$  el desarrollo será el resultado inevitable. La identificación del factor  $X$  ausente ha variado de manera significativa a través del tiempo, respondiendo al aprendizaje histórico-empírico de fallas y éxitos anteriores, como también de las demás fuentes del cambio de paradigma enumerados anteriormente. El remedio universal para el subdesarrollo, aunque es tanto necesario como suficiente para inducir el desarrollo económico autosostenido ha variado a través del tiempo, y también lo han hecho las recomendaciones de las interacciones óptimas del mercado-Estado y palancas primarias de política.

¡Ay, qué pena!, la búsqueda de un factor simple de “ábrete sésamo” ha sido desorientada fundamentalmente porque está basada en una visión simplista del mecanismo del desarrollo y del sistema en el cual tiene lugar. Por infortunio, para la teoría  $X$ , como se mostrará más adelante, la historia demuestra que el proceso de desarrollo económico es altamente no lineal y multifacético. No obstante, como la búsqueda fútil de los químicos por la piedra filosofal, la búsqueda ingenua por el factor  $X$  ha guiado la investigación teórica y empírica en el desarrollo económico durante la mitad

de siglo pasado. Como una disciplina, parecemos incapaces de admitir que el factor  $X$  no existe; que la política del desarrollo requiere un entendimiento más complejo de los sistemas sociales, combinando instituciones económicas, sociales, políticas y culturales y sus interacciones cambiantes a través del tiempo; que las intervenciones puedan haber sido de múltiples, que lo que sea bueno para una fase del proceso del desarrollo pueda ser malo para la siguiente fase; que existan ciertas irreversibilidades en el proceso de desarrollo que crean un patrón de dependencia; y, como resultado de todo esto, que las prescripciones de política para un país dado en un momento dado deban aferrarse a un entendimiento de su situación en aquel punto en el tiempo y de cómo obtenerlas, no sólo recientemente, sino sobre una escala histórica de tiempo<sup>1</sup>. Además, aunque existen ciertas regularidades y secuencias de tiempo preferidas en el proceso del desarrollo, las prescripciones institucionales universales y de política son probablemente incorrectas.

Ahora procederé a la identificación de la secuencia de las  $X$ . El retrato de los cambios en los paradigmas que conducen al desarrollo será algo en descubierto. Como los países líderes en la economía mundial, los viejos paradigmas, aún después que son destronados, continúan persistiendo en una posición subsidiaria por algún tiempo antes de desaparecer del ámbito de discusión. No hay nada más claro que en las ediciones sucesivas de *Leading Issues in Development Economics*, de Gerald Meier, el contenido del cual varía drásticamente de edición en edición. Pero lo que no está en descubierto es la naturaleza monocausal de las explicaciones del subdesarrollo y las deficiencias en el desempeño del desarrollo.

No discuto que alguna de las teorías presentadas después esté completamente errada, en el sentido de no tener aplicabilidad en un país en algún momento. Por el contrario, cada una es aplicable a algunos países o algún grupo de países, en una coyuntura particular en su evolución. Lo que niego es que algunas de estas teorías ofrezcan las condiciones necesarias y suficientes para el subdesarrollo; que relajar algún  $X$  particular, automáticamente conduce al desarrollo en lugar de conducir al surgimiento de una serie de otras restricciones que lo rodean; y que hay una restricción única  $X$  que se aplica a todos los países en todos los puntos de su trayectoria.

No estoy diciendo que todos los economistas del desarrollo hayan sido culpables de monocausalismo. Los economistas clásicos, los historiadores de la economía comparativa, los teóricos de la dependencia y los teóricos de la modernización ofrecen excepciones importantes a la visión monocausal del desarrollo. Sin embargo, en el espíritu del principio KISS, el trabajo de todos esos autores fue ampliamente ignorado

---

1 David Landes (1998) presenta el caso convincente de que los actuales trabajos duros de la transición a la economía de mercado en Rusia tienen sus raíces en la estructura social prevaleciente allí bajo los zares. La división de la sociedad en siervos oprimidos, de un lado y nobles derrochadores e incompetentes, del otro, imponen actitudes culturales que son antagónicas a las interacciones entre trabajo, administración y gobierno, basadas en la honestidad, falta de espíritu de lo público y trabajo fuerte.

por la corriente principal. Además, los economistas clásicos, desde Adam Smith pasando por Marx y Schumpeter, tenían una visión multidimensional de las grandes dinámicas que gobernaban el destino económico de las naciones. Desde luego, el esquema analítico general que usé en mi primer libro para presentar sus teorías como casos especiales (Adelman 1958) fue basado en una función de producción expandida, cuyos argumentos consistían en vectores que describían no sólo los recursos físicos empleados en la producción, sino también el conocimiento técnico aplicado en varios sectores y en varias estructuras institucionales y sociales en las cuales opera la economía. Los historiadores económicos, tales como Kuznets (1966), North (1973, 1990), Abramovitz (1986), y Landes (1969, 1998) tienen todos una visión multidimensional de las fuentes del progreso económico, que incluye instituciones, cultura y tecnología. También lo son Polanyi (1944), Myrdal (1968) y los teóricos de la dependencia como Baran (1957), Furtado (1963) y sus seguidores. Todos ellos vieron que el retardo económico no se debe a las restricciones de recursos sino a las estructuras domésticas antagónicas, instituciones internacionales adversas, y una trayectoria de dependencia. Finalmente, los teóricos de la modernización, tales como Lerner (1958), Hoselitz (1960), Black (1966), Inkeles y Smith (1966) y Adelman y Morris (1967), todos adoptaron una teoría de un indicador múltiple del desarrollo que incluyó transformaciones de las estructuras de producción, como también una modernización social, política y cultural. Ahora es el turno de dar un breve esquema de la secuencia de paradigmas teóricos de la corriente principal y sus implicaciones para el papel del gobierno.

### *X igual a capital físico (1940-1970)*

Las raíces experimentales del desarrollo económico pueden encontrarse en la reconstrucción de Europa occidental después de terminada la Segunda Guerra Mundial. El Plan Marshall, que financió la reconstrucción de la infraestructura y del capital físico destruido por la guerra, condujo a una recuperación económica muy rápida. Por analogía, fue asumido de forma optimista que una inyección de financiamiento similar a las antiguas colonias que ahora eran independientes, las conduciría también a su rápido desarrollo económico. La proposición de que la deficiencia en el capital es la causa fundamental del subdesarrollo fue el principio básico que resaltaban las instituciones de Bretton Woods –El Banco Industrial para la Reconstrucción y el Fomento, BIRF (ahora parte del Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)–, como también los programas bilaterales de asistencia externa. Los estatutos de las instituciones financieras internacionales reflejaban esta filosofía, como también lo hacían sus actividades. Tanto los programas de ayuda multilateral como bilateral se concentraron en complementar, en términos de concesión, los pobres ahorros domésticos disponibles para la inversión doméstica. La ayuda financió, casi exclusi-

vamente, los grandes proyectos de infraestructura generadores de externalidades, en lugar de programas de asistencia. El análisis de proyectos basado en el equilibrio parcial fue la principal herramienta empleada para evaluar si un proyecto propuesto debería ser financiado. Las implicaciones macroeconómicas de la asistencia externa fueron casi totalmente ignoradas, como también lo fueron los requerimientos sociales e institucionales para la implementación de los proyectos.

Las raíces intelectuales del desarrollo económico pueden encontrarse en los escritos de los economistas clásicos anteriores a Marshall, desde Adam Smith en adelante y sus seguidores inmediatos del período posterior a la Segunda Guerra Mundial –los teóricos clásicos del desarrollo eran Rosenstein-Rodan (1943), Prebisch (1950), Nurkse (1953), Lewis (1954), Leibenstein (1957) y Hirschman (1958).

Estos teóricos vieron el desarrollo económico como un proceso de crecimiento que requería la reasignación sistemática de los factores de producción de una baja productividad, principalmente productores del sector primario con tecnologías tradicionales y rendimientos decrecientes, a actividades a alta productividad, modernas, cuya mayoría era del sector industrial con rendimientos crecientes. Pero a diferencia de los últimos economistas neoclásicos del desarrollo, que asumieron que existían pequeños impedimentos institucionales y tecnológicos para la reasignación necesaria de los recursos, los economistas clásicos del desarrollo asumieron que el proceso de reasignación de los recursos estaba obstaculizado por rigideces que eran de naturaleza tecnológica e institucional. La indivisibilidad de la inversión, inadecuada infraestructura, la previsión imperfecta, y los mercados faltantes impedían las transferencias aisladas de recursos entre sectores en respuesta a la maximización de beneficios individual, y el reconocimiento de estas restricciones formó las bases para el clásico enfoque estructural del desarrollo económico.

La mayor parte del debate económico del período se centró en cómo aumentar la tasa de ahorro nacional por encima del umbral del 15% (*ver*, por ejemplo, Rostow 1960). Todos los economistas del desarrollo vieron los flujos externos de capital como una respuesta a la baja capacidad de ahorro de los países en desarrollo. En consecuencia, estuvo en favor de balanzas comerciales negativas, con la brecha entre importaciones y exportaciones empleada para financiar las diferencias entre el ahorro doméstico y la inversión doméstica. La mayoría de economistas clásicos del desarrollo estuvo a favor de esquemas levemente inflacionarios para movilizar el financiamiento necesario. La mayoría estimó a los gobiernos orientados al desarrollo como realizadores de un papel mayor en la provisión directa de financiamiento, el subsidio de la inversión y abordando directamente la inversión en infraestructura y en proyectos industriales “básicos”. Estas actividades gubernamentales fueron necesarias para generar economías externas y estimular la creciente reasignación de los recursos privados de la agricultura a la industria. Los economistas del desarrollo de ésta era entendieron que la inversión directa del gobierno y la provisión de capital

subsidiado implicaban déficit en el presupuesto del gobierno y podrían conducir a algún grado de inflación, no muy alta, y eventualmente decreciente en tanto que la producción que se ha financiado con esta inflación se corrija. Algunos economistas del desarrollo sostuvieron que un “gran empuje” da abordar simultáneamente inversiones que maximicen las economías externas creadas por inversión y que podrían generar e inducir un crecimiento autosostenido más rápido.

Los teóricos clásicos del desarrollo reconocieron que el crecimiento de largo plazo es un proceso altamente no lineal caracterizado por la existencia de múltiples equilibrios estables, uno de los cuales es una trampa de bajo nivel de ingreso (*ver*, por ejemplo, Leibenstein 1957). Vieron que los países en desarrollo estaban atrapados en esta trampa, que ocurre a bajos niveles de capital físico productivo y en infraestructura y es sostenido por bajos niveles de acumulación y por el crecimiento malthusiano de la población. El argumento de los teóricos clásicos del desarrollo, la producción industrial, es sujeto de indivisibilidades técnicas que incrementan las externalidades tecnológicas y pecuniarias. Sin embargo, las fallas de coordinación conducen a la realización de tasas de retorno de las inversiones basadas en (manteniendo lo demás constante) la maximización individual de beneficios que son sistemáticamente menores que aquellas que podrían realizarse a través de programas de inversión simultáneamente coordinados. Las inversiones sin coordinación no permiten la realización de los inherentes rendimientos crecientes a escala, y –en combinación con ingresos bajos, que restringen los niveles de ahorro y de demanda agregada, y con el crecimiento malthusiano de la población– puede atrapar una economía que empieza a bajos niveles de ingreso y de capital en una trampa de bajo nivel de ingreso. De ahí la necesidad de acción del gobierno para impulsar la economía de un equilibrio estático no coordinado de bajo ingreso y tampoco de largo plazo, a uno coordinado, dinámico y de ingreso alto. En su importante artículo “Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, Rosenstein-Rodan (1943) postula la necesidad de una serie de inversiones interdependientes financiadas por el gobierno para aprovechar las economías externas y las economías de escala e impulsar a los países en desarrollo de la trampa de un nivel bajo de equilibrio sin crecimiento en el ingreso *per cápita*, a un patrón de equilibrio de alto nivel caracterizado por el crecimiento autosostenido. Como él dijo, las solas fuerzas del mercado no podrían inducir al desarrollo.

Los economistas clásicos del desarrollo no eran inconscientes del potencial del comercio internacional para estimular el crecimiento económico (*ver*, por ejemplo, Nurkse 1959). Si el comercio fuera suficiente para inducir el proceso de reasignación de los recursos, permitir la captura de economías de escala, y lanzar los países en un proceso de desarrollo autosostenido, no habría, por supuesto, la necesidad del financiamiento del gobierno de la inversión en infraestructura y en la industria por parte del gobierno. El libre comercio induce a los empresarios domésticos a llevar a

cabo las inversiones apropiadas sin una intervención especial del gobierno. Sin embargo, los economistas clásicos del desarrollo creían que el comercio internacional no podría, por sí solo, ser suficiente para inducir el desarrollo. Sus primeros argumentos en contra de la postura de que “el comercio hará el trabajo”, se basó en el pesimismo sobre la elasticidad de los términos de intercambio (Prebisch 1950). Otra razón para su escepticismo, sobre el potencial del libre comercio para inducir el desarrollo fue que antes de la Segunda Guerra Mundial el proceso de crecimiento estimulado por la Revolución Industrial europea en los territorios lejanos fue puramente cíclico y no fue acompañado por cambios estructurales favorables, excepto cuando los territorios de ultramar tuvieron la autonomía política suficiente para imponer barreras a las importaciones.

Además, quienes proponen la visión de que el “comercio no es suficiente” argumentaron que, aun si uno aceptara que el comercio podría expandir lo suficiente para ofrecer el estímulo necesario para el crecimiento, el comercio por sí mismo no puede ser suficiente para promover el desarrollo, porque (a) barreras distintas a los precios militan en contra de la transferencia suave de recursos entre sectores en respuesta a la maximización individual de beneficios; (b) en la ausencia de acción gubernamental, la divergencia entre las tasas de retorno de las inversiones coordinadas y las no coordinadas enreda a la economía en la trampa de ingreso bajo; (c) la necesidad de aprender haciendo implica la necesidad de alguna protección inicial de la industria naciente; y (d) se requieren no transables, en forma de infraestructura física y social, para permitir que surja la industria competitiva doméstica. Tanto la infraestructura física en forma de transporte y energía, como la social en forma de los derechos de propiedad requeridos, las instituciones de mercado, las estructuras sociales y políticas, y las culturas económicas y políticas son abultadas y por tanto son sujeto de rendimientos crecientes a escala. Ninguna forma de infraestructura emergerá espontáneamente como resultado de incentivos de mercado sin coordinación<sup>2</sup>. En la posición de los economistas clásicos del desarrollo, la conjunción de estos factores quiere decir que la acción del gobierno era necesaria para iniciar el proceso de desarrollo económico. En la ausencia de una intervención gubernamental apropiada, el teorema de igualación de los precios de los factores de Heckscher-Ohlin no puede prevenir el surgimiento de una trampa de bajo nivel de ingreso de equilibrio.

### *X igual a espíritu empresarial (1958-65)*

Alrededor de la mitad de los años 1960 los economistas del desarrollo y los diseñadores de políticas de desarrollo se dieron cuenta de que había serias restricciones en la

---

2 Bhagwati (1996) demuestra que con rendimientos crecientes en un sector intermedio de bienes no transables, la apertura de la economía al comercio internacional no será suficiente para inducir a los empresarios a invertir en el sector moderno y así obviar la necesidad de un “gran empuje”.

capacidad de absorción de la asistencia externa: más allá de cierto punto, la inyección de capital adicional llegó a ser sujeto de rendimientos decrecientes, repentinamente. Como resultado, la ayuda externa y los proyectos de inversión respaldados por el gobierno fallaron en inducir un crecimiento suficientemente rápido de la industria privada y la administrada por el sector privado. Esta falla fue atribuida a la ausencia de espíritu empresarial. Simplemente, no hubo los suficientes industriales potenciales que desearan y estuvieran en capacidad de abordar proyectos industriales, especialmente cuando las inversiones comerciales, las improductivas en finca raíz y las relacionadas con licencias de importación, proveyeron tasas de rendimiento tan altas en los entornos comerciales inflacionarios y protegidos, generados por el desarrollo acelerado respaldado por el gobierno. La escuela schumpeteriana de desarrollo económico que estudió los orígenes del surgimiento del espíritu empresarial, y una escuela sociocultural del desarrollo económico (Hagen 1962; McClelland 1961) buscaron analizar las barreras socioculturales y psicológicas a las actitudes empresariales y las diferencias en la durabilidad de las actitudes empresariales entre diferentes culturas.

Los clásicos de la teoría del desarrollo dieron varias respuestas de política al diagnóstico de “ausencia de espíritu empresarial”. La mayoría argumentó que en ausencia de iniciativa empresarial privada, los gobiernos tendrían que desempeñar ese trabajo mientras que al mismo tiempo fomentaban el desarrollo de un grupo directivo de empresarios privados deseosos y en capacidad de tomar posesión de ellos. Los gobiernos podrían alentar el desarrollo de este grupo incrementando artificialmente, mediante subsidios directos del gobierno, las tasas de retorno de la inversión privada, al involucrarse en actividades comerciales conjuntas del gobierno y el sector privado, y subsidiando los programas de entrenamiento en administración. Otros economistas (principalmente Hirschman) argumentaron que lo que se necesitaba era economizar en las necesidades privadas de talentos empresariales realizando actividades en las cuales la inversión privada podría generar altos rendimientos, a través de un crecimiento no balanceado.

La comprensión de que el espíritu empresarial privado era escaso no desafió la necesidad de un papel del gobierno substancial continuado en el desarrollo. Más bien lo reforzó. Al reconocer que un factor complementario crítico en los esfuerzos del gobierno para promover el desarrollo estaba ausente, se enfatizó que la política gubernamental tendría que poner atención a estructurar sus propias actividades de manera que se incrementara la oferta de espíritu empresarial.

En el área de la ayuda externa, la escuela de la “ausencia de espíritu empresarial” guió el establecimiento de la Corporación Financiera Internacional (CFI) dentro del grupo del Banco Mundial para financiar la actividad empresarial privada en los países en desarrollo. Los programas de ayuda empezaron a filtrar recursos dentro de los proyectos de entrenamiento para la educación de un cuadro directivo de empresarios

potenciales y diseñadoras de políticas en los países en desarrollo. El Banco Mundial creó su Instituto de Desarrollo Económico (IDE, ahora Instituto del Banco Mundial) para enseñar economía y administración.

### *X igual a precios relativos incorrectos (1970-1980)*

En los inicios de los años 70, varias misiones de la Organización Internacional del Trabajo analizaron la situación del empleo en los países en desarrollo (Emmerij 1986). Los informes concluyeron que a pesar de las altas tasas de crecimiento económico y de industrialización, el desempleo abierto y el subempleo eran muy altas, del orden del 20% de la fuerza laboral urbana. Además, el desempleo se ha incrementado y, en consecuencia, indujo un proceso desigual de crecimiento económico: Los propietarios del capital (los ricos) y los propietarios de las destrezas complementarias al desarrollo intensivo en capital respaldado por el gobierno (la clase media burócrata y profesional) estaban volviéndose más ricos, pero los propietarios del trabajo no calificado no se estaban beneficiando proporcionalmente. Los trabajadores calificados y semicalificados que han sido absorbidos en la industria moderna han sido parte de la clase media, mientras los trabajadores desempleados o subempleados en los sectores de baja productividad (agricultura y servicios no calificados) y en empresas de baja productividad (firmas de pequeña escala que usan tecnología tradicional) fueron quedándose atrás en una forma creciente.

Se dieron múltiples razones para esta falla del desarrollo. Algunos argumentaron que la principal causante fue la tecnología que era inapropiada porque era demasiado intensiva en capital (Streeten 1986). Otros sostienen que la falla principal recaía en la alta tasa de migración rural-urbana (Harris y Todaro 1970), y otros vieron la deficiencia que surge de los sesgos relativos hacia la industria formal de gran escala con su inherente intensidad del capital, y el correspondiente desplazamiento del sector informal, de pequeña escala, y más intensivos en trabajo.

Esencialmente, todas estas explicaciones recaen en la argumentación de que el proceso de desarrollo acelerado, respaldado por el gobierno, ha dado lugar a precios relativos incorrectos de los factores que no reflejan la fundamental escasez económica relativa. El subsidio del capital por parte del gobierno ha conducido a que el capital sea subvalorado en términos relativos a su verdadera escasez y a que el trabajo sea sobrevalorado en relación con el capital y en la abundancia verdadera de trabajo. Esto ha conducido a la adopción de la tecnología inapropiada, inducido no sólo por estos precios relativos incorrectos de los factores, sino también por el trasplante directo de la tecnología moderna de los países industriales donde la relación capital-trabajo era mucho menor que en los países en desarrollo. La explicación de la migración descansa, en parte, en el hecho de que los salarios no calificados en el sector urbano industrial estaban entre el doble y tres veces tan altos que los ingresos *per*



*cápita* rurales. Aún con el 20% de desempleo urbano, el salario esperado urbano excede de lejos el ingreso *per cápita* rural y, en consecuencia, la migración rural-urbana podría continuar, aumentando los niveles del desempleo y el subempleo urbano. La rápida migración rural-urbana también fue la consecuencia del proceso de industrialización que fue transfiriendo recursos de manera obligada de la agricultura a la industria, al bajar los términos de intercambio de la agricultura a través de las importaciones de granos financiadas con la asistencia externa, manteniendo así los ingresos rurales bajos. El sesgo de la política de desarrollo hacia los sectores industriales y urbanos significó que las empresas industriales de gran escala fueran subsidiadas, mientras los precios del capital se mantenían altos para las actividades del sector informal de pequeña escala. Los sectores desfavorecidos, por lo tanto, debían pagar salarios bajos y no podían expandir sus niveles de empleo lo suficiente para absorber toda la reserva del desempleo. Cualesquiera que sean las razones para la relativamente alta intensidad del capital del desarrollo, el remedio fue “lograr los precios correctos” reduciendo los subsidios directos e indirectos de la industrialización. Aumentando las tasas de interés sobre los créditos a la industria de gran escala y reduciendo las tarifas de protección a los intensivos en capital, las industrias de sustitución de importaciones fueron las políticas que remediaron el desempleo abierto urbano.

Quienes se enfocaron directamente sobre el problema de la distribución del ingreso concluyeron que lo que fue fundamentalmente errado no era que los precios relativos de los factores fueran incorrectos, sino que la intensidad del trabajo en el crecimiento fue demasiado baja (Adelman y Robinson 1978). Ellos afirmaron que la forma más efectiva de remediar esta gran deficiencia fue cambiar los precios relativos indirectamente, escogiendo sectores más intensivos en trabajo para la promoción del gobierno y las exportaciones promovidas por el gobierno. El resultado podrá ser un patrón de crecimiento que puede combinar altas tasas de crecimiento del ingreso *per cápita* con altas tasas de la razón capital-trabajo y con la expansión del empleo no calificado y semicalificado altamente productivo. El fin resultaría ser la combinación del crecimiento acelerado y una no deteriorada distribución del ingreso. Streeten y Stewart (1976) argumentaron que se requerían varias labores como reformas simultáneas de las instituciones, los mercados y la tecnología para rectificar los problemas del desempleo y la distribución del ingreso; las intervenciones aisladas sólo empeorarían las cosas.

Aunque los economistas clásicos del desarrollo sólo se dieron cuenta de esto de manera imperfecta al tiempo, el debate marcó el comienzo de la ascendencia de la escuela neoclásica del desarrollo económico. En lugar de abogar por las diferentes formas de intervención del gobierno, la escuela de “lograr los precios correctos” abrió la puerta al argumento de que la intervención del gobierno debería ser restringida, desde que ésta era obviamente contraproducente. La escuela de la distribución del ingreso continuó argumentando un papel directo del gobierno en la economía,

pero solicitó un cambio en el enfoque fuera de las industrias básicas intensivas en capital por industrias sostenibles intensivas en mano de obra de bienes de consumo para la producción doméstica y para la exportación. El asunto se llevó, sin embargo por la escuela de “lograr los precios correctos”.

### *X igual a comercio internacional (1980-)*

Aunque la explicación del comercio internacional es una continuación de la línea de pensamiento de “lograr los precios correctos”, sus argumentos en contra de la intervención del gobierno en la arena económica son suficientemente diferentes para ser un paradigma especial. Los miembros de esta escuela argumentaron que el proceso de industrialización promovido por el gobierno basado en la protección y los subsidios durante las décadas pasadas ha conducido a un crecimiento ineficiente generando distorsiones en la industria y manteniendo la industria ineficiente y no competitiva. El proceso de industrialización respaldado por el gobierno fue demasiado costoso y también alejado de las ventajas comparativas de los países involucrados. En lugar de exigir a los gobiernos para que adoptaran diferentes políticas, el mejor remedio habría sido dar un vistazo diferente al *deus ex machina* del gobierno para estimular el desarrollo, y esto fue encontrado en el comercio internacional.

Los teóricos neoclásicos del comercio (Krueger 1979, 1983; Bhagwati 1985) vinieron a dominar el campo del desarrollo económico. El comercio internacional podía dar un sustituto para la baja demanda agregada doméstica, según ellos. La principal cosa que un gobierno necesitaba para posicionar una economía sobre una senda de crecimiento sostenido autónoma fue remover las barreras al comercio internacional de mercancías<sup>3</sup>. De acuerdo con esta escuela de pensamiento, “el comercio es suficiente”, el rápido crecimiento económico basado en las exportaciones pudo ser el resultado inevitable. Las ventajas comparativas combinadas con el *teorema de Heckscher-Ohlin*, en consecuencia, pueden hacer el resto. Los gobiernos también deben suprimir las distorsiones de precios en los factores domésticos y en los mercados de bienes (“lograr los precios correctos”) para inducir el movimiento adecuado de factores entre sectores, estimular la adopción de la tecnología apropiada e incrementar la acumulación de capital. De esta manera, los programas internacionales y domésticos de liberalización pueden ser suficientes para producir el crecimiento económico sostenido y el cambio estructural.

---

3 Los modelos de Basu (1997) y Murphy, Shleifer y Vishny (1989), los cuales producen trampas de equilibrio de bajo nivel de ingreso en una economía cerrada, pierden la trampa en una economía abierta, aunque Murphy y otros claman que su modelo no lo hace. En contraste, en Bhagwati (1996) la trampa de bajo nivel de equilibrio persiste cuando la economía es abierta, y se mantiene la necesidad de un gran empuje.

En la magnitud que la insuficiente demanda agregada conduzca a una trampa de bajo nivel de equilibrio, el comercio internacional puede, desde luego, proveer un sustituto para esta insuficiencia. Sin embargo, el momento en el que uno admite que los insumos intermedios no transables, tales como el transporte y el poder, son necesarios para la producción doméstica eficiente en la manufactura moderna, el comercio internacional parece ser inadecuado. Esto no puede dar un sustituto perfecto para un programa de inversión en infraestructura e inversiones industriales interrelacionadas promovidas por el gobierno. Un “gran empuje” es aún necesario para sacar a la economía fuera de su trampa de equilibrio.

Los economistas clásicos del desarrollo argumentaron que en una economía abierta, el desarrollo debería proceder más rápido y más eficientemente. Pero para ellos y para sus seguidores, la apertura no quiere decir libre comercio. Estaban a favor de las políticas mercantilistas de comercio, y creían que la sustitución inicial de importaciones para proteger a las industrias nacientes, combinada con la promoción selectiva de las exportaciones, era necesaria para dar inicio al desarrollo.

### *X igual a gobierno hiperactivo (1980-96)*

El “gobierno malvado” representa la culminación de la contrarrevolución neoclásica en el desarrollo económico que se inició con las escuelas de “lograr los precios correctos” y “el comercio es suficiente”. De manera no coincidental, ello tomó vida en la era neoliberal de Reagan y Thatcher. De acuerdo con esta posición, la solución no es la solución al subdesarrollo, sino el problema (Krueger 1974). Las intervenciones del gobierno no eran necesarias, en la medida en que la liberalización comercial puede inducir el desarrollo, logrando economías de escala, y haciendo a las industrias más competitivas internacionalmente. Un incremento en el mercado doméstico de bienes y servicios, incluyendo bienes públicos, puede hacer un desarrollo más eficiente y efectivo en costos. Los gobiernos están inflados; son corruptos; aceptan sobornos por los privilegios económicos generados por la intervención gubernamental en el mercado; operan distorsionando los incentivos de mercado en la mayoría de formas improductivas, irracionales y derrochadoras. Además, sus intervenciones discrecionales en los mercados, a través de la regulación, tarifas, subsidios y cuotas, dan el ambiente propicio para las actividades extractoras de rentas de los empresarios privados que absorben una fracción grande del producto nacional bruto (PNB) y conducen a ineficiencias económicas significativas. Al reducir el papel del gobierno en la economía, puede conducir a un desarrollo más rápido y más eficiente. La mejor acción que un gobierno puede abordar para promover el desarrollo es minimizar su propio papel económico.

Las prescripciones de política requieren liberalizar los mercados domésticos e internacionales, tanto de factores como de productos y promover la extensión de los

mercados y la regla de incentivos de mercado para mejorar la eficiencia de la economía. Tales acciones son tomadas por los gobiernos como una indicación de virtud económica, merecedora de apoyo financiero por las agencias internacionales. Un corolario es que hacer pasar hambre de recursos al sector público es una gestión meritoria, en y por sí misma.

El período del “gobierno malvado” fue uno de una disminución general en la economía mundial. Fue marcado por las recesiones en el Japón, Europa y los Estados Unidos; un cambio de políticas de promoción del crecimiento a unas de lucha contra la inflación en los países industrializados; una disminución del crecimiento del comercio mundial y un incremento en las restricciones al comercio en las naciones industrializadas; un aumento en las tasas de interés mundiales y una devaluación efectiva de las monedas contra el dólar; el segundo *shock* del petróleo; y una severa crisis de la deuda en los países en desarrollo. Sobrevino una década de un drástico decline económico de los países en desarrollo. Durante los años 1980 las tasas de promedio de crecimiento económico o cayeron o se estancaron, las restricciones sobre la balanza de pagos se volvieron crecientemente obligatorias, y las prioridades cambiaron de lograr el desarrollo económico a lograr el balance externo, principalmente a través de políticas macroeconómicas restrictivas. La mayoría de los países en desarrollo experimentó inflaciones rampantes, salidas de capital, bajas tasas de inversión, grandes caídas en los estándares de vida, incrementos en la desigualdad, e incrementos substanciales en la pobreza rural y urbana. El país en desarrollo promedio transfirió anualmente más de la totalidad de su producto interno bruto (PIB) hacia fuera por el servicio de la deuda, pero la deuda de ellos continuaba incrementándose, en la medida en que dos terceras partes de estos países no lograron un superávit en la balanza corriente suficiente para el servicio de sus deudas.

La crisis de la deuda surgió como resultado de la incapacidad de México, Brasil y Turquía para responder a sus obligaciones del servicio de la deuda, con lo cual los bancos comerciales de los países industrializados dejaron de estar prestos a extender futuros créditos a algunos países en desarrollo. Los países en desarrollo se volvieron completamente dependientes de las instituciones internacionales de Washington, el FMI y el Banco Mundial, para su supervivencia económica, y estas instituciones usaron la oportunidad de presionar su filosofía de “gobierno malvado” sobre los países en desarrollo a través de condiciones sobre los créditos. Políticas de “liberalice, deje al mercado, y ajuste su cinturón”, el Consenso de Washington –dominaron las políticas de desarrollo durante este período–. Como resultado, se crearon muchas de las instituciones económicas y políticas que formaban el centro para el desarrollo capitalista en un número significativo de países en desarrollo.

Es curioso cómo la teoría neoclásica del desarrollo vino a dominar completamente la agenda de política durante este período, considerando sus numerosas deficiencias teóricas:

- La economía neoclásica del desarrollo ignoró el hecho de que la economía neoclásica marshalliana nunca quiso ser una teoría del crecimiento, solamente una teoría estática de la asignación de los recursos. Ésta debe ser complementada por una teoría de la acumulación y del crecimiento para ser una teoría del desarrollo completa. Los mercados pueden ser eficientes para la asignación de recursos estática pero al mismo tiempo ser un ineficiente vehículo para la acumulación y el crecimiento; desde luego, esto es lo que los teóricos clásicos del desarrollo pueden afirmar.
- La teoría neoclásica del desarrollo ignoró el hecho de que los postulados de la economía neoclásica, necesarios para asegurar la eficiencia del equilibrio neoclásico del mercado, no son aplicables a países en desarrollo. Los países en desarrollo son difícilmente caracterizados por una libre movilidad de los factores, un completo y buen funcionamiento de los mercados, una información comprehensiva y una perfecta previsión. Las bases institucionales para una economía neoclásica están ausentes en la mayoría de países en desarrollo y no pueden ser creadas de la noche a la mañana. Pero la ausencia de alguna de esas características implica que el equilibrio de mercado no puede probar ser un óptimo de Pareto y aún ser eficiente estáticamente.
- El equilibrio de mercado depende de la distribución inicial de la riqueza. Si esta distribución no es óptima, la optimalidad de Pareto de una economía neoclásica no maximizará estáticamente el bienestar social todavía.
- Los que están a favor del desarrollo neoclásico ignoran la teoría del segundo-mejor. Desde que es imposible suprimir todas las restricciones regulatorias sobre los mercados, es bastante posible que aun cuando todos los postulados neoclásicos se mantengan, añadir restricciones adicionales mejorará la eficiencia del mercado en lugar de reducirla.
- Finalmente todas las objeciones a la teoría del “comercio es suficiente” también aplican a la teoría del desarrollo de “el gobierno malvado”.

### *X igual capital humano (1988-)*

Una teoría diferente más reciente del subdesarrollo, asociada con la escuela de Chicago (Romer 1986; Lucas 1988), identifica las bajas dotaciones en capital humano como el principal obstáculo para la realización de las economías de escala inherentes en la industrialización de los países en desarrollo. Las productividades de trabajo bruto y del capital son asumidas para ser amplificadas por un factor,  $A(k)^a$ , que refleja los niveles de capital humano y de conocimiento,  $k$ . Varias sendas potenciales de crecimiento dinámico son abiertas a los países. En un extremo, identificado con bajos niveles de capital humano y conocimiento, el crecimiento económico se caracteriza por un bajo grado de economías de escala, y el correspondiente patrón de crecimen-

to es de productividad baja de los factores, un bajo crecimiento que tiende a un Estado estacionario caracterizado por bajos niveles de ingreso *per cápita*. En el otro extremo, identificado con altos niveles de capital humano y de conocimiento, el crecimiento económico es sujeto de rendimientos crecientes a escala, y el patrón correspondiente de crecimiento es uno de alta productividad de los factores, un alto crecimiento que tiende a ser de Estado estacionario caracterizado por altos niveles de ingreso *per cápita*. Según esta visión, todo lo que los gobiernos necesitan hacer para propulsar a los países en desarrollo de una trayectoria de bajo crecimiento a una de alto crecimiento es invertir en capital humano y en conocimiento.

La teoría del desarrollo del “capital humano es suficiente” está abierta a objeciones que son análogas a las formuladas en contra de la teoría del desarrollo del “comercio es suficiente”:

- Barreras distintas a las del mercado militan en contra de la suave transferencia de recursos entre sectores que es necesaria para aprovechar las economías de escala potenciales de la economía.
- Mercados faltantes, especialmente para el capital, están impidiendo probablemente a los individuos privados abordar las inversiones necesarias para aprovechar las economías de escala potenciales.
- Se requiere una política comercial apropiada para causar la realización de las inherentes economías a escala potenciales de la industrialización. La necesidad de aprender haciendo implica la necesidad de alguna protección inicial a la industria naciente, mientras la baja demanda agregada generada por los bajos niveles de ingreso implican la necesidad de un crecimiento orientado a las exportaciones.
- Las infraestructuras física e institucional son requeridas para permitir el surgimiento de la industria competitiva doméstica. La modernización de los gobiernos debe proveer ambas formas de infraestructura si las economías de escala postuladas por la función de producción de la escuela de Chicago se materializan.

### ***X igual a gobierno inefectivo (1997-)***

Muchas fuerzas se combinaron para conducir a una reevaluación del papel óptimo del gobierno en el desarrollo económico. Primero, los economistas vinieron a darse cuenta de que aunque la mayoría de los países en desarrollo tuvo un desempeño pobre durante los años 80, los países del Sudeste asiático en los cuales los gobiernos continuaban teniendo un papel activo, lo han hecho bastante bien. A pesar de un ambiente internacional desfavorable, estos países fueron capaces de mantener y aun de mejorar sus momentos previos al desarrollo. En lugar de adoptar un gasto público deflacionista y de tomar políticas macroeconómicas que restringieran las importaciones y prácticas salariales, el éxito de los países asiáticos exportó su salida de la crisis.

Sus gobiernos cambiaron los regímenes de sustitución de importaciones a regímenes de promoción de exportaciones, devaluaron sus monedas para promover el cambio del gasto entre importaciones y bienes domésticos, abordaron un conjunto de reformas de política e institucionales en pro del mercado, continuaron invirtiendo en infraestructura y en capital humano, y se involucraron en la promoción directa e indirecta de industrias seleccionadas (World Bank 1993a; Stiglitz 1996).

Segundo, hubo una reacción negativa en los países industriales contra de la filosofía neoliberal de los años 80, que condujo a un alto crecimiento y a un alto desempleo, y hacia una permanencia más activista del gobierno. Los demócratas reemplazaron a los republicanos en los Estados Unidos, los gobiernos laboristas reemplazaron a los conservadores en la mayoría de los países europeos, y la influencia internacional de Japón, cuyo gobierno siempre había jugado un papel económico activo, se incrementó.

Tercero, el éxito mezclado de las reformas a los mercados de los países en desarrollo durante los años 80 (Nogués y Gulati 1994) llevó a las instituciones internacionales a entender que tenían la capacidad los gobiernos comprometidos de promover y administrar una reforma exitosa (World Bank 1997). Sin gobiernos capacitados, aun los esfuerzos de reformas orientadas al mercado titubearán y se desviarán o serán capturados por los intereses de grupos especiales de perder bajo las reformas actuales o potenciales. Una “escuela “revisiónista” del desarrollo económico, apodó el “Postconsenso de Washington”, aparece en construcción. Esta escuela trabaja por una mezcla dinámica de cambiantes interacciones entre el Estado y el mercado en la cual los gobiernos desarrollistas desempeñan un papel significativo en la inversión y en su financiamiento, en la formación de capital humano, la adquisición de tecnología, la construcción de instituciones, y en la promoción de políticas y reformas institucionales. La economía del desarrollo está retornando al círculo de la visión de los economistas clásicos del desarrollo para quienes el gobierno tiene un papel crítico en el desarrollo económico.

## **Falacia 2: Un criterio simple basta para evaluar el desempeño del desarrollo**

No me extenderé mucho en esta falacia, ya que ésta se halla bien valorada en la literatura. Las deficiencias del PNB *per cápita* como un criterio de desempeño han sido analizadas extensivamente, por ejemplo, por Sen (1988). Muy pronto, el PNB solamente indicará *potencial* nacional para mejorar el bienestar de la mayoría de la población –no en la medida en que la sociedad cumple este potencial–. Para lograr una apreciación mínima del desempeño del desarrollo nacional actual, en lugar del potencial, lo que se requiere es un criterio más multidimensional, tal como el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, varios años) que tenga en cuenta otras dimensiones del

bienestar humano diferentes al ingreso, complementado por una medida agregada de ingreso sensible a la distribución. Preferiría que un conjunto de indicadores de desempeño desagregados, tal como el que propusieron originalmente Adelman y Morris (1967) o el defendido actualmente por Wolfensohn (1998) y Stiglitz (1998), sean usados como indicadores del estado actual del bienestar nacional y su probable evolución futura. Una base estadística más multidimensional para monitorear el desarrollo podría permitir una más rápida identificación de las deficiencias de las políticas de desarrollo orientadas al crecimiento durante 1950 y 1960, como también una temprana apreciación de los inmensos costos humanos de las políticas de ajuste estructural en Latinoamérica durante los años 80. Las estrategias mejoradas de desarrollo y las mejores respuestas a las crisis financieras y macroeconómicas también podrían involucrar a las primeras, y podría evitarse mucho sufrimiento humano.

### **Falacia 3: El desarrollo es un proceso log-lineal**

Siguiendo a Solow (1957), se asume que una función de producción sencilla caracteriza a todos los países. Esta función única –se presume– es una función de ofertas de insumos, capital, trabajo y recursos naturales. Las desviaciones de los países de esta función de producción son tomadas como representaciones de las diferencias en productividad, la fuente de la cual es dejada sin definir. Según esto, la tasa de crecimiento del producto total se convierte en una función de la tasa de cambio de los insumos físicos, y la tasa de crecimiento del producto *per cápita* (idénticamente igual al ingreso *per cápita*) se convierte en una función de la tasa de cambio de la razón capital-trabajo, la tasa de cambio de las dotaciones de recursos naturales *per cápita* (usualmente asumidas igual a cero), y la tasa de cambio del residuo. Recientemente, los estudios empíricos de corte transversal entre países sobre la tasa de crecimiento del PNB *per cápita* “explican” la tasa de crecimiento del residuo asumiendo que es una función del factor- $X$  del día –la apertura económica (Krueger 1979, Bhagwati 1985, Balassa 1989); el grado de desarrollo de las instituciones capitalistas (World Bank 1993a; De Melo, Denizer y Gelb 1996); la disponibilidad de capital humano (Lucas 1988 y sus seguidores); el grado de democracia (Barro 1996 y sus seguidores); el grado de corrupción (Mauro 1995); o el grado de desarrollo de las instituciones política (Campos y Nugent 1999).

El enfoque de la función de producción única conduce a múltiples implicaciones erróneas. Ello sugiere que (a) no importan las condiciones iniciales; (b) los niveles no importan; (c) no hay un patrón de dependencia; y desde luego (d) las prescripciones universales de política aplican a todos los países en todo momento, independientemente de su estado actual de desarrollo económico y socioinstitucional, la estructura política y los objetivos de política. Tanto el Banco Mundial como el FMI caen presas de su postulado de universalidad y usan un enfoque de moldes en sus prescripciones



de políticas. Ellos descartan como súplicas especiales los intentos de los países en desarrollo de argumentar que no se aplican a sus países las condiciones particularmente necesarias para la efectividad de alguna prescripción política.

Infortunadamente, tanto los análisis econométricos como los estudios de caso a evidencian ampliamente que la postura del desarrollo económico, log-lineal, de patrón sencillo, de un factor simple es tanto descontextualizada como errónea. Las siguientes proposiciones (presentadas con evidencia que las soporta para cada caso) invalidan la visión del desarrollo como un proceso lineal.

***Proposición 1: El proceso de desarrollo es altamente no lineal***

1. En sus estudios originales sobre desarrollo entre países, Chenery (1960) y Chenery y Syrquin (1975) descubrieron que lo mejor es que los logaritmos sean *no lineales*. Chenery relaciona las diferencias entre países en el PNB con los logaritmos de los niveles del PNB *per cápita* y la población y los logaritmos de sus cuadrados.
2. Como se trabajará en la siguiente sección, los patrones de interacción entre las instituciones políticas, económicas y sociales, varían de acuerdo con el nivel de desarrollo socioeconómico. Los modelos de cambio difieren entonces en una moda sistemática en la medida en que los países logran mayores niveles de desarrollo económico.
3. De manera más contundente, no sólo los modelos de desarrollo político y socioeconómico alteran la forma como se desenvuelven los países, sino incluso las mismas instituciones y las políticas sectoriales son transformadas en formas predecibles así como procede el desarrollo (Morris y Adelman 1988; Adelman y Morris 1989). Las funciones del gobierno, la agricultura, el comercio internacional y las políticas alteran la manera como avanzan las economías.

En un principio, las funciones primarias del gobierno consistían en el desarrollo social, la creación de las instituciones políticas y económicas y la construcción de la infraestructura. Los gobiernos europeos, de los últimos en allegarse en el siglo XIX, introdujeron primero los cambios institucionales requeridos para fortalecer la responsabilidad de los incentivos de mercado durante las primeras fases de la Revolución Industrial. Unificaron sus países y sus mercados (Italia y Alemania), y eliminaron las barreras al comercio y a la movilización de los factores (la emancipación de los siervos en Rusia), crearon instituciones crediticias y promovieron las compañías de capital conjunto (Alemania), y facilitaron las transacciones (Italia y España).

Una vez se establecieron los esquemas institucionales y físicos, la función primordial del gobierno consistió en fomentar la industrialización mientras incrementaba la productividad en la agricultura. Durante los siglos XIX y XX, se requería un gobierno activista que promoviera la adquisición de las ventajas comparativas que cambiaban

de manera dinámica para alcanzar las etapas sucesivas de la industrialización. Sobre este punto, el gobierno empleó las financiaciones y los subsidios para promover las inversiones sofisticadas, interdependientes, que generaban externalidades y también abordó tales inversiones por sí mismo. Se introdujeron los regímenes de política necesarios para incrementar la posibilidad de obtener beneficios de la inversión privada, a través de subsidios y protección, y sustituidos por mercados inadecuados o faltantes, factores, financiamiento, tecnología y destrezas. Escalar la ladera de la ventaja comparativa se convirtió en la principal embestida de la política económica del gobierno. Esto requirió políticas cambiantes de comercio internacional como también reorientar las finanzas, la inversión y los incentivos del gobierno. En cada fase de industrialización, se acordó la protección de la industria naciente para los sectores clave. Una vez las industrias se habían establecido, las metas de las políticas industriales con respecto a aquellos sectores tenían que modificarse para crear una industria exportadora competitiva; a tal punto, que la protección a la industria naciente tenía que ser gradualmente retirada y reemplazada por presiones e incentivos a las exportaciones. El gobierno también tenía que mantener cierto grado de estabilidad macroeconómica; no sólo promover selectivamente la competencia externa sino doméstica; ayudar a actualizar los recursos y las destrezas humanos y fomentar el desarrollo social.

De manera similar, la principal función de la agricultura tuvo que alterarse con el desarrollo. Como aprendimos de Lewis, la tarea primaria del sector agrícola inicialmente fue ofrecer los recursos para la industrialización –soltar la mano de obra, acumular y transferir capital, y ganar del comercio externo–. Los grandes Estados, laboraban con trabajo no muy calificado, y bajos términos de intercambio de la agricultura, que eran los más apropiados para esta fase. Posteriormente, para permitir que la industrialización se expandiera más allá de un pequeño enclave, la agricultura debía ser capaz de proveer abundante alimento para el creciente sector urbano y suplir los mercados de manufacturas urbanas. En esta fase, la estructura institucional de la agricultura debió cambiarse para generar los incentivos para las mejoras en productividad de la agricultura de alimentos. Para aumentar el tamaño del mercado doméstico para las manufacturas producidas individualmente, el excedente agrícola ahora debe llegar a ser distribuido ampliamente para permitir el crecimiento generalizado del ingreso de los productores agrícolas. La granjas manejadas por sus propietarios, que son lo suficientemente grandes y productivas para generar un excedente comercializable, son las más apropiadas en esta etapa. Además, tanto históricamente como en nuestros estudios contemporáneos, encontramos que a bajos niveles de desarrollo los Estados más grandes están asociados con un crecimiento más rápido y una industrialización, mientras las posteriores etapas de fincas cultivadas por su propietario están relacionadas con un desarrollo más rápido.

Con respecto al comercio internacional la historia es similar. No sólo deberían cambiar las principales funciones del gobierno y la naturaleza de las instituciones

agrícolas en la medida en que el desarrollo procede, sino que las políticas comerciales que apoyan la industrialización también deben hacerlo. Primero, el comercio debe abrir las posibilidades para el cambio estructural en los patrones de producción de la economía. Para este fin, se deben generar los incentivos domésticos suficientes para inducir la inversión en las inicialmente ineficientes industrias nacientes. Al mismo tiempo, el comercio debe permitir a la economía beneficiarse del comercio externo y comprar la maquinaria y las materias primas requeridas para la industrialización. En tal fase, la sustitución de importaciones, promovida por subsidios modestos, tarifas y cuotas, es la política comercial a escoger. Luego, las políticas comerciales y de inversión del gobierno deben ser estructuradas en tanto que fomenten la adquisición continua de las ventajas comparativas en las industrias tecnológicamente más sofisticadas y de alto valor agregado. La política de tasa de cambio es crítica en esta fase. La política comercial debería llegar a ser selectiva. Un retiro gradual de la protección de las industrias jóvenes, la unificación y reducción de las tasas tarifarias, y la abolición de cuotas sobre las viejas nacientes para obligarlas a incrementar su competitividad debería combinarse con una protección temporal selectiva de las nuevas industrias nacientes. Solamente cuando la economía ha adquirido una completa panoplia de industrias características de los países industrializados debería cambiarse completamente al libre comercio para generar la competitividad creciente de la industria doméstica. Al comercio ahora debe permitírsele actuar como una fuente de competencia y un promotor de economías de escala al exponer la industria doméstica a la competencia externa y aumentando los mercados para la industria doméstica.

Estas lecciones concernientes a los requerimientos de política comercial cambiantes dinámicamente, son aparentes tanto desde la Revolución Industrial como desde las políticas más exitosas adoptadas por los países industriales del Este asiático en la actualidad. Todos los industriales del final del siglo XIX practicaron la sustitución de importaciones antes de cambiar a la promoción de exportaciones. Aun los primeros industriales, que no tuvieron competencia internacional al tiempo, emplearon políticas mercantilistas durante el período que precedió la Revolución Industrial. Por el mismo indicio, tanto la República de Corea como Taiwán (China), las economías más rápidamente industrializadas del mundo, practicaron la sustitución de importaciones en un corto período inicial. Ellos luego cambiaron a la orientación a las exportaciones, en lugar del libre comercio, y combinaron la protección selectiva en industrias sucesivamente más grandes con una liberalización selectiva en las primeras especialidades industriales.

Finalmente, se requirieron transformaciones políticas para permitir el desarrollo exitoso. Al comienzo, como aprendimos del siglo XIX de los territorios alejados, el establecimiento de la estabilidad política y el apoyo político para la promulgación de leyes que fomentaron el desarrollo del mercado, fueron suficientes para promover la

rápida expansión de las exportaciones primarias. Las políticas dependientes fueron suficientes para esta etapa. Pero a menos que las instituciones políticas fueran adoptadas posteriormente a fin de proveer el soporte para las necesidades económicas de las crecientes clases industriales y comerciales domésticas (como ocurrió en Nueva Zelanda, Australia y Canadá), la traslación del ímpetu inicial de las exportaciones en desarrollo económico de largo plazo llegaron a bloquearse, como en Argentina y en Brasil. Sobre este punto, llegó a ser necesario un cierto grado de autonomía política doméstica.

### ***Proposición 2: Los patrones de desarrollo no son únicos***

*Punto A.* Los países desarrollados actuales han seguido patrones alternativos de desarrollo. Podemos distinguir al menos tres patrones distintos perseguidos por un grupo de países bien definidos durante la Revolución Industrial (Morris y Adelman 1988).

1. La inmensa industrialización de las primeras personas en llegar a la Revolución Industrial (Gran Bretaña y Estados Unidos). Virtualmente, no hubo inversión directa del gobierno en empresas productivas y un muy pequeño financiamiento directo de la inversión en industria y la agricultura en estos países. La empresa privada financió un monto considerable de la inversión en infraestructura, facilitado por los grandes subsidios a la inversión privada. Por ejemplo, en los Estados Unidos la inversión privada en canales y carrileras fue subsidiada a través de concesiones de tierra a los empresarios privados junto con los derechos de vía.

Sin embargo, aún en estos países los gobiernos tenían la función esencial al promover la Revolución Industrial. Antes de 1870 en los Estados Unidos y antes de 1850 en Gran Bretaña, todas las restricciones premodernas sobre los mercados se suprimieron, las principales barreras legales a la movilidad nacional del trabajo (tales como los esclavos en los Estados Unidos) habían sido eliminadas, y las transacciones de la tierra habían sido comercializadas. Los gobiernos habían creado compañías limitadas de deuda y habían eliminado las barreras a la inversión externa directa. Anterior a la Revolución Industrial, el gobierno británico había defendido a sus empresarios de la competencia externa a través de tarifas significativas de protección y reglas discriminatorias de transporte. De manera subsiguiente, la industrialización británica y la competitividad fueron promovidas por un cambio al libre comercio que permitiera materiales brutos baratos y las importaciones de alimentos provinieran de los países de la Commonwealth. Además, a través del siglo XIX el gobierno británico abrió sus colonias a la industria británica imponiendo libre comercio sobre sus colonias e invirtiendo en el transporte terrestre en las colonias (por ejemplo, las carrileras en la India). Ello también generó externalidades para las empresas riesgosas británicas en

los territorios alejados al pagar una porción importante de los costos de seguridad y los costos administrativos de las colonias y desarrollando los mercados de capital que permitieron la exportación de grandes montos de capital.

2. El proceso de industrialización dejado al gobierno de los últimos en llegar a la Revolución Industrial tales como Francia, Italia, Alemania, Japón, Rusia y España. Para los últimos en llegar del siglo XIX, a diferencia de los patrones parcialmente autónomos de los primeros industrializados, la promoción de la industrialización del gobierno fue substancial y positivamente, aunque no perfectamente, correlacionada con la magnitud de la brecha de desarrollo entre Gran Bretaña y el país en cuestión. El gobierno fue especialmente activo en los países que se estaban industrializando, que fueran moderadamente atrasados, pero que tenían gobiernos administrativamente capacitados.

Los gobiernos de los últimos en llegar respondieron a los desafíos militares, políticos y económicos puestos por la Revolución Industrial británica usando una gran variedad de instrumentos para promover la industrialización: subsidios generales y focalizados, tarifas, incentivos, concesiones a los monopolios, restricciones cuantitativas, licencias, privilegios tributarios, a aún la obligada asignación de trabajo (Landes 1998: 235). Desafiados por la industrialización británica, los gobiernos aumentaron los tamaños de sus mercados domésticos al proveer apoyo para la integración económica de las redes del comercio rural-urbano, a pesar de la pérdida inicial de integración política efectiva y el dualismo económico significativo (entre el norte y el sur de Alemania, por ejemplo); invirtiendo en el transporte terrestre; aboliendo las obligaciones aduaneras, y aranceles para estimular la evolución de los mercados nacionales; unificando políticamente sus países; fortaleciendo sus asideros en las colonias de ultramar, e involucrándose en las guerras que expanden su territorio. Ellos también adicionaron la demanda por manufacturas del gobierno (por ejemplo, uniformes militares en Rusia) a la inadecuada demanda privada. Gobiernos sustituidos por los factores domésticos faltantes a través de medidas diseñadas para agrandar la oferta de financiamiento y de mano de obra calificada. Para incrementar la oferta de trabajo calificado, invirtieron en educación, importaron técnicos calificados (especialmente en Rusia) y, donde era necesario, quitaban las restricciones a la movilidad de la mano de obra (aboliendo la esclavitud y la servidumbre) y aprobaban las leyes de inmigración favoreciendo el influjo de mano de obra no calificada. Si el país era demasiado pobre para apoyar los bancos requeridos para financiar la industria, el Estado promovía el establecimiento de intermediarios financieros invertía directamente en las empresas industriales o participaba en las inversiones privadas junto con el sector privado. Además, los gobiernos de los países seguidores comprometidos en numerosas actividades empresariales para alinearse con la Gran Bretaña, en un esfuerzo para reducir su poder político, militar y económico.

3. El gobierno asistido, la economía abierta, el proceso de desarrollo equilibrado de los pequeños países con un alto capital social (Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y Suiza). El papel del gobierno en la actividad económica fue menos marcado en este grupo que en los últimos en llegar a la industrialización pero más significativo que los primeros industriales. Los gobiernos fueron críticos en el temprano desarrollo de la democracia y las instituciones de mercado; en la provisión de financiamiento para el transporte interregional, la infraestructura agrícola y los recursos humanos; y en evitar el capitalismo inescrupuloso estableciendo un esquema regulatorio relativamente extenso para la empresa privada. Pero la provisión de financiamiento del gobierno al sector privado y la administración directa de los sistemas de transporte fueron menos importantes que en los últimos en llegar. El pequeño tamaño de estos países condujo a una pesada dependencia de las exportaciones y al énfasis sobre las mejoras en productividad tanto en la agricultura como en la industria, en la medida en que los países cambiaron de la agricultura extensiva a la producción intensiva de cosechas de alto valor. Además, la escasez de los recursos naturales condujo a la especialización en la industrialización intensiva en recurso humano. Los resultados no sólo fueron el crecimiento económico y el desarrollo, sino también mejoras ampliamente compartidas en los estándares de vida.

*Punto B.* Los fines de los países han diferido entre los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). No sólo las trayectorias históricas de los países miembros de la OECD difieren durante el siglo XIX, sino que también exhiben distintos estilos de los sistemas capitalistas desarrollados. Canadá, Francia, Alemania Japón, los países escandinavos, el Reino Unido y los Estados Unidos, tienen todos sistemas capitalistas maduros, pero sus formas específicas de capitalismo son diferentes (Maddison 1982, 1991; Artis y Lee 1994). Cada patrón de capitalismo es caracterizado por un estilo especial de interacción entre el gobierno y el sector de negocios; por una extensión particular de la propiedad gubernamental de las empresas productivas y de infraestructura; por una relación específica del gobierno a las uniones laborales; por métodos diferentes de regulación del gobierno, control y monitoreo del sistema financiero; por las distintas estructuras de sus sistemas financieros, organizaciones de negocios y de las uniones laborales; y por un disparatado grado de descentralización política. Las relaciones entre las uniones laborales y los negocios y las uniones laborales y la política también han diferido. Finalmente, mientras todas son democracias, las formas particulares de democracia (parlamentaria o presidencial), la importancia relativa de los grupos de presión (negociantes, trabajadores, granjeros y burocracias), y el papel de los partidos políticos al formar las políticas han variado entre ellos. Las diferencias en los estilos capitalistas son debidos a los diferentes patrones de desarrollo que los países han perseguido y a las diferencias

iniciales en sus culturas y valores. La diversidad de fines, en consecuencia, no sólo refuerza la no unicidad sino que también indica la dependencia de un patrón. Los distintos patrones de desarrollo y los distintos fines de desarrollo han conducido a diferentes resultados nacionales de desigualdad, estados de bienestar, y las evoluciones a través del tiempo en los países de la OECD.

*Punto C.* Los países en desarrollo actuales también han seguido patrones alternativos de desarrollo.

1. Los estudios pioneros de industrialización abordados por Chenery (1960) y Chenery y Syrquin (1975) encontraron diferencias sistemáticas en los patrones de industrialización perseguidos por los países en desarrollo. Usando la desviación de los países del proceso promedio, distinguieron cuatro estrategias diferentes de los países: desarrollo orientado al sector primario, sustitución de importaciones, crecimiento equilibrado y una estrategia de industrialización. La variedad contemporánea en las estrategias de los países en desarrollo no es similar a las que fueron evidentes durante el siglo XIX, cuando son incluidos los miembros actuales de la OECD y sus territorios de ultramar.
2. El papel del gobierno en el desarrollo económico muestra contrastes significativos entre países. En algunos países del Este asiático el gobierno ha desempeñado un exitoso papel empresarial, de la misma manera que los últimos en llegar a la Revolución Industrial (Amsden 1989; Wade 1990). Los gobiernos en el Este asiático conformaron sus políticas comerciales, financieras y de inversión para que promovieran la trepada de las pendientes de la ventaja comparativa. Reestructuraron las instituciones para conformar sus metas de política, cambiando las viejas instituciones introduciendo nuevas en cualquier momento que ellas se embarcaban en nuevas iniciativas políticas. Ellos exhibieron altos grados de compromiso del gobierno para el desarrollo y disfrutaron grandes niveles de autonomía de las presiones de los comerciantes o los trabajadores. Aunque al comienzo de cada fase de política, sus incentivos distorsionaron los incentivos del mercado, el tamaño de las distorsiones del mercado fue limitado atando los subsidios al desempeño exportador de las firmas. El gobierno cambió las políticas que conforman el mercado y liberó el comercio promoviendo la competitividad, en tanto que las industrias alcanzaran ciertos niveles de destreza. En contraste, los gobiernos latinoamericanos disfrutaron de una menor autonomía, ejercitaron una menor dirección y tuvieron un menor compromiso por el desarrollo económico de sus países (McGuire, 1997). Su principal lucha fue sobre la reforma social en lugar del desarrollo económico. Los gobiernos, que empezaron como esclavos de las élites de hacendados feudales y los intereses externos a los cuales estaban aliados (Furtado 1963), perfilaron las instituciones hechas a la medida, especialmente de posesión de la tierra, a favor de los intereses de estas élites. Para beneficiar estos intereses cuando los intere-

- ses de la clase media urbana llegaron a ser importantes, se embarcaron en políticas de sustitución de importaciones y se mantuvieron con ellas hasta los años 80.
3. No sólo las funciones del gobierno sino también los patrones de acumulaciones difieren entre los países en desarrollo. Mientras todos los países en desarrollo habían acentuado la acumulación como esencial para el desarrollo, los países han diferido abruptamente en la magnitud con la cual ellos enfatizaron la acumulación de capital humano, distinto al capital físico. Algunos países, primariamente en el Este de Asia, acentuaron la acumulación de capital humano antes de embarcarse en industrializaciones serias, con efectos favorables sobre la distribución del ingreso, crecimiento, la industrialización y productividad. Otros, especialmente en África, importaron los recursos humanos necesarios para la industrialización y desarrollaron destrezas indígenas únicamente de manera subsiguiente. Esta estrategia de acumulación resultó en una base angosta, un esquema dualista del desarrollo; pequeña industrialización de baja productividad; exportaciones basadas en los recursos naturales; crecimiento variando cíclicamente, que respondieron a cambios en la demanda mundial por insumos materiales en bruto; y el cambio social superficial. Aún otros países en desarrollo, principalmente en Latinoamérica, se embarcaron en la acumulación de capital físico en la etapa inicial de su desarrollo, ampliando la desigualdad y desarrollando un mercado doméstico insuficiente para el producto de las manufacturas. Ellos persiguieron una industrialización de productividad baja al involucrarse en la industrialización por sustitución de importaciones, empezando con los bienes de consumo y expandiendo posteriormente para abarcar los insumos industriales. Además, los diferentes patrones de acumulación perseguidos por los países en desarrollo en los años 50 y 60 condujeron a su logro posterior de las ventajas comparativas en las exportaciones intensivas en trabajo como en capital (Balassa 1979), con diferentes consecuencias para la desigualdad, la estructura industrial, los niveles de precios domésticos, la competitividad y la óptima política comercial. La dependencia de la ventaja comparativa actual sobre los patrones prioritarios de acumulación no sólo contradice la hipótesis del “patrón único” sino también indica dependencia patrón.
  4. La secuencia de industrialización y de las políticas comerciales diverge entre países. Algunos países en desarrollo, primariamente en Latinoamérica, dieron el empuje a la segunda fase de sustitución de importaciones en capital y en bienes intensivos en mano de obra calificada, después de completar la primera fase de concentración de bienes de consumo intensivos en trabajo. Aunque ellos fueron exitosos en promover cambios estructurales significativos, éste fue el costo del crecimiento lento, la pérdida de competitividad y el empeoramiento de la distribución del ingreso (Krueger 1983). Otros países en desarrollo, principalmente en el Este de Asia, cambiaron inmediatamente a un crecimiento orientado a las exportaciones en bie-



nes de consumo intensivos en trabajo después de un corto período de sustitución de importaciones (Kuo, Ranis y Fei 1981; Wade 1990). Estos países experimentaron un crecimiento igualitario, una competitividad incrementada y un rápido crecimiento económico.

5. Los patrones de ajuste de la crisis de la deuda de los años 80 han variado significativamente entre países (Balassa, 1989). Algunos países en desarrollo, la mayoría en América Latina y África, adoptaron regímenes restrictivos a las importaciones y políticas macroeconómicas deflacionarias. Ellos también restringieron los salarios, redujeron subsidios, y liberalizaron sus mercados domésticos para reducir sus déficit en cuenta corriente, bajar la inflación, e incrementar la competitividad. Los países que siguieron este patrón experimentaron una década perdida de desarrollo de incrementos substanciales en la pobreza y la desigualdad y un bajo crecimiento del cual empezaron a surgir únicamente en los años 90. En contraste, unos pocos países, tanto en el Este de Asia como también en Latinoamérica (Brasil y Chile), hicieron frente al problema de ajuste exportando su manera de salir de la crisis. Cambiaron de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones, devaluaron sus monedas para promover el cambio del gasto de importaciones y bienes domésticos, e incrementaron las tasas de interés para aumentar los flujos netos de capital. Después de un corto período acertado de tasas de crecimiento, eso repercutió marcadamente rápido y los países exitosamente acrecentaron su salida de la crisis.
6. Los patrones de interacción entre las instituciones económicas, sociales y políticas, que son importantes para el crecimiento económico, han diferido sistemáticamente a niveles diferentes de desarrollo socioeconómico. Esto es aparente del análisis estadístico de las fuentes de las diferencias entre países en las tasas de crecimiento del PNB *per cápita* entre 1950 y 1965 por Adelman y Morris (1967). En los países en desarrollo en los niveles más bajos de desarrollo socioeconómico (África subsahariana y unos muy pocos países de ingreso bajo en Latinoamérica y Asia), las variables explicativas primarias para las diferencias en el crecimiento económico fueron las diferencias entre países en el grado de desarrollo social. Luego, a un nivel característico de desarrollo de los países más desarrollados pero aún en transición, las interacciones significativas fueron entre el crecimiento económico, de un lado, y del otro, la inversión en infraestructura y el grado de desarrollo de las instituciones económicas, particularmente los sistemas financieros. Finalmente, en la mayoría de países desarrollados socioeconómicamente en el grupo en desarrollo, el cual ha superado las barreras primarias al desarrollo social, las interacciones significativas que están explicando las diferencias en las tasas de crecimiento económico entre países fueron entre tasas de crecimiento de un lado y del otro, la efectividad de las instituciones económicas y un conjunto de variables indicando la extensión de la movilización nacional por el desarrollo eco-

nómico. Este *cluster* combinó la extensión del liderazgo comprometido con el desarrollo, la tasa de inversión, la tasa de industrialización y el grado de modernización económica en la agricultura y en la industria.

7. Desde 1980 los patrones desarrollo de los países en desarrollo han diferido sistemáticamente, no sólo de acuerdo con sus condiciones iniciales sino también dado el mismo nivel de desarrollo socioeconómico (Adelman 1999). Además, durante 1980-94 algunos países del Subsahara cambiaron a un enfoque ampliamente basado en el desarrollo rural, mientras otros continuaron su orientación comercial inicial, patrones limitados de industrialización de un crecimiento económico con escaso margen. Algunos países en un nivel intermedio de desarrollo social han continuado su crecimiento previamente dualista, orientado a las exportaciones, mientras otros se han concentrado en desarrollar las bases institucionales para el posterior desarrollo ampliamente basado sin, sin embargo, en lograr mucho crecimiento durante este período de cambio estructural.

### ***Proposición 3: Las condiciones iniciales forman el desarrollo posterior***

1. Abramovitz (1986) encontró que los niveles iniciales de capacidad social explican las diferencias entre países en las trayectorias perseguidas por los diferentes industriales europeos durante el siglo XIX. Sus resultados fueron confirmados por Temple y Johnson (1998) para los países en desarrollo actuales. Usando el índice de desarrollo socioeconómico de Adelman-Morris en 1960, como un indicador de los niveles de capacidad social, encontraron que las tasas de crecimiento en el ingreso *per cápita* y en la productividad total de los factores están fuertemente relacionadas con el tamaño del nivel inicial de capacidad social de un país. En consecuencia, rechazan el modelo de Solow, en el cual la tecnología es la misma entre países, a favor de un modelo en el cual la tecnología difiere y los factores sociales preexistentes juegan un papel en la velocidad de alineamiento.
2. La historia económica y el desarrollo contemporáneo sugieren que la buena disposición para el crecimiento económico capitalista es clave para el desarrollo económico, ofreciendo las condiciones que permiten el progreso técnico y la expansión de las exportaciones para inducir el crecimiento económico diseminado (Adelman y Morris 1967; North 1973, 1990). Los países europeos que habían logrado un crecimiento económico diseminado a finales del siglo XIX empezaron con instituciones mejor equipadas para el cambio técnico que los últimos en llegar en Europa o los países en desarrollo de los años 50 (Kuznets 1968; Morris y Adelman 1988). Ellos ya tenían grandes sectores preindustriales bien dotados con mano de obra y empresarios entrenados; gobiernos que protegen la propiedad privada, contratos privados fortalecidos, y obraron para liberar los mercados domésticos de bienes y del trabajo; y liderazgos sensibles a los intereses capitalistas que adoptaron el

comercio, transporte y las políticas educativas que fomentaron el progreso tecnológico tanto en la industria (los primeros industriales) como en la agricultura (los países de crecimiento equilibrado).

De manera similar, aquellos países en desarrollo en los años 50, que eran institucionalmente más avanzados, fueron los que más se beneficiaron del ímpetu del crecimiento impartido por la demanda de importaciones de los países de la OECD durante la era de oro del desarrollo económico. Su tasa promedio de crecimiento económico fue 50% mayor que la de un país no petrolero promedio con el siguiente nivel más alto con un desarrollo institucional intermedio (Adelman y Morris 1967). Además, en 1973 la abrumadora mayoría de países que eran institucionalmente más desarrollados en 1950, se convirtió en nuevos países industrializados (NPI) o en países industrializados, mientras ninguno de los países de bajos niveles de desarrollo socioeconómico se volvió NPI. Finalmente, actualizar las instituciones financieras y tributarias fue un elemento importante para explicar las diferencias entre países en las tasas de crecimiento económico a todos los niveles de desarrollo económico en los países en desarrollo contemporáneos.

3. La extensión de la abundancia inicial de recursos naturales fue importante para el desarrollo potencial. Durante el siglo XIX, algunos territorios de ultramar con abundante tierra, que habían sido establecidos por los europeos posteriormente se volvieron desarrollados. En contraste, las antiguas colonias densamente pobladas y con escasez de tierra están aún subdesarrolladas actualmente (por ejemplo, Egipto, la India y Myanmar).
4. El grado inicial de autonomía política del gobierno y la distribución inicial de activos determina los intereses que el sistema político representa y por tanto las instituciones y políticas que el Estado adopta (Morris y Adelman 1998). Las colonias fuertemente dependientes económicamente, que no tenían autonomía en fijar sus políticas comerciales, de inmigración y de inversión durante el siglo XIX, no estaban en capacidad de perseguir el desarrollo económico tan distinto como el crecimiento cíclico de enclave orientado a las exportaciones. No fue hasta que se descolonizaron que pudieron perseguir el desarrollo, y aún están pugnando hoy día por desarrollarse. En contraste, algunos de los países de la Commonwealth menos dependientes (tales como Canadá y Australia) pudieron fijar sus políticas económicas para beneficiarse de su propia industrialización y convertirse en países de la OECD después de la Segunda Guerra Mundial.

En la misma línea, durante el siglo XIX los países en desarrollo que eran suficientemente autónomos por sus gobernadores coloniales fueron capaces de trasladar los impulsos del crecimiento de la expansión de las exportaciones a un desarrollo económico diseminado y poner sus propias políticas económicas, de manera que se bene-

ficiaran de la industrialización doméstica. Los países que eran política y económicamente tan dependientes del centro que no tenían control sobre sus políticas económicas domésticas (la India y Myanmar) lograron solamente un crecimiento dualista, de enclave y esporádico (Morris y Adelman 1988; cap. 6).

***Proposición 4: La trayectoria del desarrollo de los países no sólo no es única sino también maleable***

1. El desarrollo es sensible a la política. En los países en desarrollo y en los países industrializados, los resultados económicos han sido influenciados por las metas de la política económica. Cuando en el período de 1950-73, los países de la OECD se enfocaron en el crecimiento económico, lo lograron. De manera similar, después de 1973, cuando se propusieron la estabilidad económica, sacrificando deliberadamente el crecimiento económico y el empleo, también la obtuvieron (Maddison 1991). Cuando, en los años 70, los países en desarrollo escogieron no reprimir su momento del desarrollo sino que prefirieron perseguir el crecimiento conducido por la deuda, ellos tuvieron éxito al incrementar sus tasas de crecimiento mucho más allá de las de los países industrializados. (Esto no quiere decir que fue una sabia elección –solamente que trabajó por un tiempo–). Cuando tuvieron que cambiar a políticas de ajuste y hacer reembolsos de la deuda como su principal objetivo, tuvieron éxito en reducir de manera obligada sus estándares domésticos de vida y sus tasas de crecimiento. (Esto no quiere decir que fuera la mejor estrategia de ajuste –únicamente que aquellos gobiernos que escogieron perseguirlas tuvieron un efecto sobre sus resultados económicos).
2. Como se discutió en la sección anterior, nuestro estudio histórico ha indicado que las instituciones y políticas que fueron buenas para iniciar el crecimiento económico, generalmente, no fueron apropiadas para su continuidad. Por ejemplo, en los países con abundancia de tierra fuera de Europa, las instituciones políticas dominadas externamente fueron una fuerza poderosa para el cambio institucional orientado al mercado que inició una fuerte expansión de las exportaciones primarias (Morris y Adelman 1988). Las instituciones que fueron buenas para el crecimiento exportador, sin embargo, no adelantaron mejoras sistemáticas en la agricultura ni subieron los estándares de vida. El desarrollo exitoso requirió definitivamente que las instituciones económicas se transformaran, tanto que el crecimiento ampliamente compartido podría acontecer y podría surgir un mercado doméstico para las manufacturas.
3. Los países que lograron adherir a una fase dada de su estructura institucional o de su orientación de política, no se pudieron desarrollar más allá de cierto punto. En los países europeos atrasados, los flujos de recursos del gobierno o internaciona-

les podrían sustituirse inicialmente por los requerimientos institucionales faltantes para el crecimiento económico (Gerschenkron 1962). Al principio, la demanda del gobierno por las manufacturas domésticas podía sustituir exitosamente los deficientes mercados de los hogares; el financiamiento del gobierno y los flujos de capital externo podían sustituir los inadecuados ahorros privados domésticos y las instituciones financieras subdesarrolladas; y las importaciones de trabajadores calificados y de tecnología podrían sustituir el de los pobres recursos humanos domésticos. Pero después de cierto punto, estas sustituciones se volvieron inadecuadas. Para generar desarrollo, las instituciones económicas y las políticas tienen que cambiar para así permitir la provisión privada de capital doméstico y las destrezas y una expansión ampliamente basada de los mercados domésticos. Por ejemplo, los países que fueran incapaces de cambiar selectivamente de una fase de sustitución de importaciones a su industrialización, continuaban teniendo una industria de altos costos y esclava de burocracias. De manera similar, las naciones que fueran incapaces de transformar sus instituciones agrícolas de forma adaptable de extensivas plantaciones agrícolas, han sido incapaces de progresar más allá de una industrialización de crecimiento relativamente lento y un crecimiento económico inequitativo.

En consecuencia, los gobiernos deben mantener un cierto grado de autonomía de las presiones domésticas e internacionales para que éstas les permitan cambiar las políticas e instituciones apropiadas para las primeras fases de su desarrollo económico que han sobrevivido a sus usos primarios. Si los gobiernos tienen o no tienen esta capacidad depende de los intereses que el sistema político represente; cómo son de fortificadas, egoístas y miopes, las perspectivas de estos intereses; y qué instituciones existen para la participación de la sociedad civil en la formación de políticas. Una ilustración de este punto está en las divergencias en las trayectorias de dos países con condiciones iniciales muy similares hacia el tercer cuarto del siglo XIX: Argentina, cuyas políticas representaban las élites de los terratenientes feudales y Australia, donde los trabajadores urbanos habían capturado la política. Otro ejemplo es el contraste que existe hoy en día, en países como Colombia y México, que sólo pudieron cambiar su sustitución de importaciones bajo presión externa y los países que tempranamente fueron capaces de cambiar hacia la promoción de exportaciones como Brasil, Corea y Taiwán (China). Finalmente, el contraste entre cómo manejaron sus recientes crisis financieras Indonesia y Corea ilustra la importancia fundamental de tener la suficiente autonomía política de los gobiernos para abordar una substancial reestructuración institucional. Indonesia, que se enlodó en un capitalismo compinche, ha sido incapaz de reestructurar sus organizaciones industriales y comerciales hacia una mayor competitividad y justicia, mientras Corea, donde el gobierno tiene la suficiente autonomía y credibilidad, es exitoso montando un programa vigoroso para desmantelar y racionalizar los *chaebols*.

## CONCLUSIONES

El desarrollo económico es altamente multifacético y no lineal; depende de un patrón, un proceso dinámico que involucra patrones de interacción sistemáticamente cambiantes entre diferentes aspectos del desarrollo y, en consecuencia, requiere cambios predecibles en las instituciones y en las políticas a lo largo del tiempo. Al insistir en las teorías simplistas y sobre los modelos de crecimiento simples, que especifican erradamente el proceso de desarrollo económico, los economistas del desarrollo y las agencias de ayuda envían prescripciones de políticas a los gobiernos de los países en desarrollo que en su mayoría son defectuosas y que, para la mayoría de países, son parcial o totalmente incorrectas. El Banco Mundial y el FMI deben aprender a aceptar que el desarrollo es un proceso complejo, no lineal, ni único, que depende de las condiciones iniciales de los países y de sus historias económicas, políticas, institucionales y socioculturales. Las instituciones de ayuda internacional deben empezar enviando un mensaje diferencial más específico a cada Estado, a cada uno de sus clientes, tan difícil como puede ser. El enfoque de políticas de molde es probablemente incorrecto o irrelevante al menos tan a menudo como es correcto.

## REFERENCIAS

- Abramovitz, Moses. 1986. "Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind". *Journal of Economic History* 46 (2, junio): 385-406.
- Adelman, Irma. 1958. *Theories of Economic Growth and Development*. Stanford, California: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Society, Politics and Economic Development, Thirty Years After". En John Adams y Francesco Pigliaru, eds., *Economic Growth and Change*. Aldwiche, Reino Unido: Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_. y Cynthia Taft Morris. 1967. *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 1989. "Nineteenth-Century Development Experience and Lessons for Today". *World Development* 17 (9): 1417-32.
- \_\_\_\_\_. y Sherman Robinson. 1978. *Income Distribution Policy in Developing Countries: A Case Study of Korea*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant*. Next Giant. Nueva York: Oxford University Press.
- Artis, M. J. y N. Lee. 1994. *The Economies of the European Union*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Balassa, Bela. 1979. "A Stages Approach to Comparative Advantage". En I. Adelman, ed., *Proceedings of the Fifth World Congress of the International Economic Association*, 121-56. Londres: Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 1989. "Exports, Policy Choices and Economic Growth in Developing Countries after the 1973 Oil Shock". En Bela Balassa, ed., *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development*, 323-37. Londres: Harvester, Wheatsheaf.

- Baran, Paul A. 1957. *The Political Economy of Growth*. Nueva York: Modern Reader Paperbacks.
- Barro, Robert J. 1996. "Democracy and Economic Growth". *Journal of Economic Growth* 1: 1-27.
- Basu, Kaushik. 1997. *Analytical Development Economics: The Less Developed Economy Revisited*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bhagwati, Jagdish. 1985. *Essays on Development Economics*, vol. 1. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. "The 'Miracle' that Did Happen: Understanding East Asia in Comparative Perspective". *Taiwan's Development Experience: Lessons on Roles of Government and Market*. Erik Thorbecke y Henry Wan, Jr., eds. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Black, Cyril E. 1996. *The Dynamics of Modernization: A Study of Comparative History*. Nueva York: Harper and Row.
- Campos, Nauro y Jeffrey Nugent. 1999. "Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America". *World Development* 27 (3, marzo): 439-52.
- Chenery, Hollis. 1960. "Patterns of Industrial Growth". *American Economic Review* 50 (4, septiembre): 624-54.
- \_\_\_\_\_. y Moises Syrquin. 1975. *Patterns of Development. 1950-1970*. Londres; Oxford University Press.
- De Melo, Martha, Cevdet Denizer y Alan Gelb. 1996. "Patterns of Transition from Plan to Market". *World Bank Economic Review* 10 (3, septiembre): 397-424.
- Emmerij, Louis. 1986. "Alternative Development Strategies Based on the Experience of the World Development Program". En Irma Adelman y Edward J. Taylor, eds., *The Design of Development Strategies*. Rohtak, India: Jan Tinbergen Institute of Development Planning.
- Furtado, Celso. 1963. *The Economic Growth of Brazil*. Berkeley: University of California Press.
- Gerschenkron, Alexander, 1962, *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Hagen, Everett E. 1962. *On the Theory of Social Change*. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Harris, John R. y Michael P. Todaro. 1970. "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis". *American Economic Review* 60 (1, marzo): 126-42.
- Hirschman, Albert. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Hoselitz, Bernard. 1960. *Sociological Aspects of Economic Development*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Inkeles, Alex y David Horton Smith. 1966. *Becoming Modern*. Londres: Heinemann.
- Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review* 64 (3, junio): 291-303.
- \_\_\_\_\_. 1979. *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1983. *Trade and Employment in Developing Countries: Synthesis and Conclusions*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

- Kuo, Shirley, Gustav Ranis y J. H. Fei. 1981. *The Taiwan Success Story*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Kuznets, Simon. 1966. *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 1968. *Toward a Theory of Economic Growth: With Reflections on the Economic Growth of Modern Nations*. Nueva York: Norton.
- Landes, David S. 1969. *The Unbound Prometheus*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. Nueva York: W. W. Norton.
- Leibenstein, Harvey. 1957. *Economic Backwardness and Economic Growth*. Nueva York: Wiley.
- Lerner, Daniel. 1958. *The Passing of Traditional Society*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Lewis, W. Arthur. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor". *Manchester School of Economic and Social Studies* 22: 139-91.
- Lucas, Robert E. 1988. "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics* 22 (1, julio): 3-42.
- Maddison, Angus. 1982. *Phases of Capitalist Development*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Dynamic Forces in Capitalist Development*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Mauro, Paulo. 1995. "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economic* 110 (3, agosto): 681-712.
- McClelland, David C. 1961. *The Achieving Society*. Nueva York: Free Press.
- McGuire, James W. 1997. *Rethinking Development in East Asia and Latin America*. Los Ángeles, Calif.: Pacific Council on International Policy.
- Meier, Gerald M. Varias ediciones, 1964-2000. *Leading Issues in Development Economics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Morris, Cynthia Taft e Irma Adelman. 1988. *Comparative Patterns of Economic Development: 1850-1914*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer y Robert W. Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push". *Journal of Political Economy* 97 (5, octubre): 1003-26.
- Myrdal, Gunnar. 1968. *The Asian Drama*. Hammondsworth, Reino Unido: Penguin Books.
- Nogués, Julio y Sunil Gulati. 1994. "Economic Policies and Performance under Alternative Trade Regimes: Latin America during the 1980s". *World Economy* 17 (julio): 467-96.
- North, Douglass C. 1973. *The Rise of the Western World*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Nurkse, Ragnar. 1952. "Some Aspects of Capital Accumulation in Underdeveloped Countries". Cairo. No se menciona la editorial.
- \_\_\_\_\_. 1953. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries and Patterns of Trade and Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation*. Boston, Mass.: Beacon Press.



- Prebisch, Raúl. 1950. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. Nueva York: Naciones Unidas, Cepal.
- Romer, Paul M. 1986. "Increasing Returns and Long-Run Growth". *Journal of Political Economy* 94 (5, octubre): 1002-37.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. 1943. "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe". *Economic Journal* 53: 202-11.
- Rostow, Walt W. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya. 1988. "The Concept of Development". En Hollis Chenery y T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- Solow, Robert M. 1957. "Technical Change and the Aggregate Production Function". *Review of Economics and Statistics* 39: 312-20.
- Stiglitz, Joseph E. 1996. "Some Lessons from the Asian Miracle". *World Bank Research Observer* 11 (2, agosto): 151-77.
- \_\_\_\_\_. 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving towards the Post-Washington Consensus". Wider Annual Lecture, Helsinki, enero 7. También se encuentra disponible en <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm>.
- \_\_\_\_\_. y otros. 1989. *The Economic Role of the State*, editado por Arnold Heertje. Londres: Basil Blackwell.
- Streeten, Paul P. 1986. "Basic Needs: The Lessons". En Irma Adelman y Edward J. Taylor, eds., *The Desing of Development Strategies*. Rohtak, India: Jan Tinbergen Institute of Development Planning.
- \_\_\_\_\_. y Frances Stewart. 1976. "New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution and Growth". *Oxford Economic Papers* 28: 113-28.
- Temple, Jonathan y Paul A. Johnson. 1998. "Social Capability and Economic Development". *Quarterly Journal of Economics* 113 (3, agosto): 965-90.
- UNDP (United Nations Development Program). Varios años. *Informe de Desarrollo Humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in the East Asian Industrialization*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Wolfensohn, James D. 1998. "The Other Crisis". Address to the Annual Meetings of the World Bank and the International Monetary Fund, Washington, D. C., octubre 6.
- World Bank. 1993a. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Nueva York: Oxford University press.

Cincuenta años después de la Segunda Guerra Mundial, ha habido muchos cambios para poder promoverse el desarrollo. “Ninguna área de la economía –dijo Irma Adelman– ha experimentado tantos cambios en la conducción en sus paradigmas”.

Adelman proyecta estos cambios de una manera ejemplar. Posteriormente ella hace dos fuertes afirmaciones acerca de ellos. La primera de éstas es histórica: que en estos cincuenta años, las economías del desarrollo han producido un solo desfile de inadecuadas y muy simples “causas únicas” teorías de desarrollo económico. La segunda afirmación es teórica: este lamentable estado de negocios es la falta de “cultura de economía”. La disciplina de la economía ha hecho permanecer el principio “hazlo fácil, estúpido” (KISS) como un algo, que puede ser violado sólo a riesgo del violador.

Este principio demanda explicaciones simples y proposiciones válidas universalmente. La adherencia a este principio por los economistas ha sido la causa de los “ires y venires” desde un punto de vista a otro y la causa de las equivocaciones que se han visto en cada cambio.

Al presentar estos puntos de vista, Adelman nos hizo un gran servicio. Ésos son naturalmente opiniones que están deprimiendo a la misma Adelman. En un espíritu de varias desilusiones y desaciertos, ella concluye que las economías de desarrollo no han conformado aún un cuerpo de teorías de desarrollo que es “la riqueza suficiente para retratar la realidad cambiante que es relevante para la prescripción de políticas correctas”. Ésta es una de las tristes conclusiones de *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach* (Adelman y Morris 1967) que ha aportado a nuestro conocimiento del desarrollo y fue una de las primeras de la época<sup>1</sup>. La segunda mitad de su capítulo está dirigida a lo que ella ve como un balance correcto: mostrando –con base en su propio trabajo– algunas cosas de la complejidad y la sutileza que una buena teoría de desarrollo necesita incluir.

¿Están las cosas así de mal? En respuesta, yo también deseo hacer dos comentarios importantes en un espíritu de gran optimismo.

Mi primer postulado, histórico, es que ha habido sólo tres grandes fases y dos cambios importantes en el transcurso de las teorías de desarrollo. Y yo argumentaría que hemos aprendido mucho de ambos cambios. Hoy en día, increíblemente, sabe-

---

1 Recuerdo vívidamente mi exaltación leyendo este libro como un estudiante de pregrado.

mos de desarrollo mucho más de lo que sabían nuestros antepasados. Y lo que sabemos ahora no tiene la forma de una teoría de una “causa única”.

Mi segundo postulado, teórico, es que, aunque estoy de acuerdo en que la teoría económica ha sido conducida por el principio KISS y de acuerdo con que estos efectos han sido dañinos al mismo tiempo, pienso que la adherencia a este principio es necesaria, puede ser benéfica y es en efecto utilizada de una manera benéfica.

Pienso que éstos son postulados, con los cuales Adelman está de acuerdo. Éstos sugieren que la teoría del desarrollo ha evolucionado y actualmente está evolucionando en la dirección que a ella le gustaría. En efecto, su capítulo ayuda a mostrar una tendencia futura.

### UNA HISTORIA ALTERNATIVA DE LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO

No creo que sea verdad que la economía del desarrollo haya tenido cambios más abruptos en sus paradigmas dominantes que otras ramas de la economía. En mi mayor campo, la macroeconomía, ha habido sólo tres grandes paradigmas y dos grandes cambios de paradigma en los últimos cincuenta años. Estos paradigmas pueden ser descritos en un nivel, como la visión del manejo fiscalizador de la demanda de los años 50 y 60, el monetarismo de los años 70 y 80, y ahora el objetivo de la inflación del Banco Central en los años 1990. Pero a un nivel más profundo, éstos fueron períodos en los cuales los paradigmas dominantes fueron el intervencionismo de los años 50 y 60, el *laissez-faire* de los 70 y 80, y el énfasis en el diseño institucional que caracteriza el mejor trabajo de los años 90.

Desde mi punto de vista de que exactamente estas mismas tres fases –ni más ni menos– pueden ser encontradas en la teoría del desarrollo. En la fase 1 (en los años 50 y 60), fijó su atención en la creencia de la efectividad de la intervención del gobierno; en la fase 2 (en los 70 y 80) hubo una creencia creciente en el poder de los mercados libres; y en la fase 3 (de los 90 hasta el presente) ha habido un crecimiento del énfasis en la importancia del diseño institucional.

La *fase 1* fue dominada por las ideas que Krugman (1990) ha llamado “teoría del alto desarrollo”. Ésta consistió en la premisa de que el desarrollo es un círculo virtuoso conducido por las economías externas –que la modernización crea modernización–. Algunos países, acorde con este punto de vista, continuaron subdesarrollados porque fallaron en adaptar este círculo virtuoso y, por lo tanto, quedaron estancados en un nivel bajo como resultado de una coordinación fallida. Consecuentemente hubo un grandioso caso para el activismo gubernamental con el propósito de escapar de este estancamiento<sup>2</sup>.

---

2 Krugman (1999): 1. Este párrafo es tomado, con adaptación, del trabajo de Krugman.

Hubo disputas, ahora famosas, sobre la naturaleza de las políticas que deberían ser requeridas para salir de la trampa del bajo nivel. Rosenstein-Rodan y otros (por ejemplo, Nurkse 1952) defendieron un programa basado en la inversión. Hirschman (en 1958) estuvo en desacuerdo, argumentando que una política que promoviera pocos sectores clave con fuertes vínculos, luego trasladarla a otros sectores para corregir el desequilibrio generado por estas inversiones y así sucesivamente, era la aproximación correcta, pero casi todos argumentaban que algunas intervenciones gubernamentales deberían esencialmente sacarlas del estancamiento. “La mayoría de economistas clásicos del desarrollo... consideró a los gobiernos orientados hacia el desarrollo de tener un papel más grande en la provisión directa de financiamiento, el subsidio de la inversión y abordar la inversión en proyectos básicos de infraestructura industrial” (Adelman p. 107).

Se percibe que hay una ambigüedad significativa en la descripción de la teoría de desarrollo de Adelman en la fase que yo llamo fase 1. Ella da un largo y cuidadoso recuento de los puntos de vista de los economistas contemporáneos del desarrollo sobre las intervenciones que se deben requerir para resolver el problema. Pero ella lo hace a medida que describe otras opiniones y puntos de vista, de los cuales afirma que prevalecieron durante la fase 1: que la acumulación del capital físico es la única condición necesaria y suficiente para el desarrollo. Su propia discusión sugiere, por lo tanto, que muchas personas no acogieron la teoría de “causa única” que ella desacredita. En su lugar, éstas aparecen para sostener las clases de puntos de vista ricos y complejos que ella admira. La acumulación de capital parece ser la causa más aproximada del desarrollo en su conjunto variado de puntos de vista. El intervencionismo requerido para inducir a la acumulación de capital, debe ser la última causa del desarrollo. En mi opinión, la preocupación central en este mismo tiempo fue la búsqueda de formas de intervencionismo que, si son tomadas conjuntamente, podrían ser necesarias y suficientes para promover la acumulación de capital, el cual podría ser necesario y suficiente para la búsqueda del desarrollo<sup>3</sup>.

En la *fase 2*, de los años 70 y 80, se dio una reacción en contra de las políticas intervencionistas. Se tuvo que plantear un razonamiento acerca de las bases analíticas de estas políticas de intervencionismo –un problema que preocupó a muchos en la profesión económica a comienzos de los años 60. (Retomaré este punto en la siguiente sección). Más importante aún, el período se caracterizó por grandes choques macroeconómicos. La primera crisis de energía y, por consiguiente, la recesión

---

3 En la lectura del trabajo de Adelman, las personas que sostuvieron estas posturas amplias durante el período que he nombrado fase 1 fueron “los teóricos clásicos del desarrollo”. Ellos no son culpables de la visión de una causa única que ella critica; tales posturas sólo fueron sostenidas por los “teóricos neoclásicos del desarrollo”. Pero, en esta lectura, para que el argumento de esta sección del trabajo tenga éxito, ella podría establecer que estos “chicos buenos” fueron en algo negados de la influencia apropiada como un resultado de la influencia indebida de las personas “malas” de la causa única”. Ella no lo hace.

global; la segunda alza en los precios del petróleo ocurrida en el tiempo de la revolución iraní; la recesión global resultante que impactó en la crisis de la deuda de los países latinoamericanos; y, por consiguiente, el período de muy bajos precios de las *mercancías* a mediados de los años 80. Dicha inestabilidad fue en realidad el fin del régimen de Bretton Woods, que fue seguido por un período de 15 años de profundas incoherencias en el sistema de políticas macroeconómicas globales. El efecto de estas incoherencias sobre los países desarrollados fue el requerimiento de grandes cambios en las políticas macroeconómicas, y también substanciales cambios en las políticas microeconómicas, así como los ajustes macro necesitaron la eliminación de distorsiones y sistemas con políticas rígidas –en particular, las sobrevaluadas tasas de cambio y el desmantelamiento de resoluciones paraestatales–. La principal atención de los países desarrollados fue la eliminación de las rigideces macro y microeconómicas. Los años 80 se convirtieron en “la década de los ajustes”. Al final y posiblemente lo más importante, todo esto ocurrió cuando la ideología de la época se estaba enfocando hacia los mercados libres<sup>4</sup>. En los 80, Ronald Reagan, Margaret Thatcher y Helmut Kohl, fueron elegidos líderes de los tres países intelectualmente más influyentes del mundo entero<sup>5</sup>.

Aparte de que esto cambió el clima intelectual, creció el “Consenso Washington”<sup>6</sup>. Su consejo a los países desarrollados fue promover el dinero sano, el libre comercio, el libre mercado doméstico, y promover los diseñadores de política para que vayan temprano a casa y paren de intervenir”. La parte central de este consenso consistió en promover la apertura y la liberalización para permitir el crecimiento<sup>7</sup>. Las implicaciones intelectuales del Consenso de Washington fueron grandes. Adelman discute esto cuidadosamente en las páginas 1102-104 de su capítulo.

La *fase 3*, en la que estamos ahora, introduce una reacción en contra de esta agenda neoliberal. El argumento es que no sólo deben darse los precios correctos y la apertura con precios correctos externos. Las instituciones también son importantes

---

4 Además, por ejemplo, los macroeconomistas abordaron un cambio de paradigma similar.

5 Por supuesto, esto no estaba desconectado con el hecho de que las inestabilidades de los años 70, de otro lado, los cambios de políticas que fueron claramente necesarios, estaban conectados en la mente del público, largamente exitosa, con la intervención de la era anterior.

6 John Williamson ha retornado recientemente a la extraña historia de este término, el cual inventó en Williamson (1990). Como él anota, “encontré que el término ha sido investido con un significado que es significativamente diferente del que le di y ahora es usado como un sinónimo de lo que es llamado a menudo en Latinoamérica neoliberalismo, o lo que George Soros (1998) ha llamado ‘fundamentalismo del mercado’” (Williamson 2000: 251-252).

7 Balassa (1989) es un ejemplo de la literatura de los años 80. Un apoyo más reciente para esta postura es presentado en Dollar (1992) y Edwards (1993). Una reformulación reciente del argumento básico puede encontrarse en Krueger (1998). Rodrik (1999) revisa y luego critica la literatura empírica que clama por apoyar la conexión entre liberalización comercial y crecimiento.

para el crecimiento. La manera en que este argumento es sustentado, es apoyándose en variantes de la teoría del crecimiento endógeno.

Una manera de construir el argumento es notar que la prestación de servicios básicos, como salud y educación, es de vital importancia para el crecimiento. Un segundo argumento es que la solución de las fallas de coordinación, a través de los subsidios gubernamentales y otra clase de intervenciones más directas, fueron cruciales para el milagro asiático (Rodrik 1996; Stiglitz 1996). Finalmente, la eficacia de lo que ocurre cuando la liberalización económica es perseguida sin la atención adecuada de las estructuras institucionales, ha tenido serios cuestionamientos como resultado de la crisis financiera de Asia y la brutal experiencia con la liberalización en las economías de transición (Stiglitz 2000).

Las experiencias menos satisfactorias con la liberalización, en generar crecimiento en Latinoamérica y África, y la creciente preocupación por el aumento de la inequidad y la creciente volatilidad proveniente del estancamiento del comercio y la tecnología, también forman parte de la base de muchas de las reformulaciones que están ocurriendo.

Otros tipos de evidencia suministran buenas bases para sustentar este tipo de argumentos. Una versión fue propuesta más adelante por Rodrik (1999), quien argumenta que en un mundo volátil, el éxito de mantener un crecimiento consiste en que se tenga la capacidad de saber ajustarlo. Lo que explica cuáles son los países que tienen la capacidad de ajuste. Rodrik atribuye esa capacidad de ajuste a los países capaces de mantener un cambio distributivo. Su trabajo empírico sobre este tema pone en tela de juicio la teoría de la correlación entre la apertura y el crecimiento de Sachs y Warner (1995) (*ver* Rodrik 1998, 1999: cap. 4). Él reconstruye los datos de Sachs y Warner y afirma que la apertura mide la estabilidad de la macroeconomía o más bien (que era más relevante para su argumento) se aproxima a los mecanismos para el manejo de las dificultades distributivas que son necesarias para el ajuste.

Entonces, la literatura profesional y analítica han estado involucrada en formas muy interesantes a lo largo de las décadas pasadas. Volviendo atrás, es posible ahora ver cómo la contingencia fue el progreso estable, hecho por los países que liberalizaron en los años 60, 70 y 80. La construcción, con la asistencia gubernamental, de instituciones industriales que facilitaron el crecimiento, el manejo de la volatilidad externa, y la inclusión de conflictos distributivos internos —todas estas cosas fueron el núcleo fundamental del éxito de este período<sup>8</sup>. El entendimiento de estos puntos es crucial para el papel de los sistemas institucionales en el manejo de los procesos de crecimiento.

---

8 Aunque el crecimiento del comercio mundial estuvo lejos de ser estacionario en los años 70 y a comienzos de los 80, los países en desarrollo que liberalizaron no fueron expuestos luego a la volatilidad de los flujos de capital a los cuales ahora son expuestos tales países.

¿Con qué convicciones hemos llegado a la nueva fase 3? No, claramente, a través de algunos procesos lineales de desarrollo intelectual. En cambio, he identificado dos grandes cambios que se han presentado. Estos virajes, he argumentado, deben mucho a lo que pasó en los países industriales y quizá muy poco a lo que realmente pasó en el terreno de los países en desarrollo. Las fases teóricas en la corriente principal de la economía occidental se difundieron e influyeron en lo que se había escrito sobre teoría del desarrollo, como mis observaciones sobre el paralelo entre la economía del desarrollo y la macroeconomía quisieron enfatizar. También lo que pasó en la teoría del desarrollo tuvo mucho que ver con el clima ideológico en Occidente. Como resultado, los desarrollos teóricos y el clima ideológico en los países industriales fuertemente influenciados por las recomendaciones de política dadas a los países en desarrollo. Este punto se ve claramente en la historia del Banco Mundial (Kapur, Lewis y Webb 1997; Kanbur y Vines, en preparación).

La nueva creencia de la fase 3 apunta en diferentes direcciones. Ellos dicen que las instituciones pueden tener múltiples formas de manejar el proceso de crecimiento (Rodrik 1999). Un corolario natural es la aceptación de un pluralismo de opiniones. Tal posición es un cambio completo del punto de vista de “lograr los precios correctos lo es todo”, de la escuela neoliberalista que aguantó al tiempo del Consenso de Washington. Esto está mejor argumentado en la segunda mitad del capítulo de Adelman.

“KISS Y DECIR”:

EL PAPEL DE LA TEORÍA EN LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO

¿Cuál debería ser el papel de la teoría en la construcción de la teoría del desarrollo durante la fase 3 –la fase en la que estamos viviendo?

### **Opinión aparente de Adelman: “Decir”**

Al dar lectura al capítulo de Adelman, lo que se puede apreciar es que los economistas están muy influenciados por el principio KISS, para darnos una correcta teoría. Esta lectura sugiere que los economistas neoclásicos tienen poco que decirnos, porque los postulados económicos neoclásicos “no son aplicables a los países en desarrollo... Falta bases institucionales para la economía neoclásica... [y como resultado] el equilibrio del mercado no puede probarse... ser eficiente... Si [la distribución del ingreso] no es óptima [aun con resultados eficientes del mercado] no se maximizará... el bienestar social”. Además los aportes basados en el desarrollo neoclásico [economía] ignoran el segundo mejor (pp. 104-105).

¿Cuál es la alternativa para esto? Adelman piensa claramente que la economía del desarrollo es un proceso rico y complejo que está sucediendo en un mundo muy diferente al mundo descrito por “los postulados de los economistas neoclásicos”. Por

esto, una parte importante de la teoría del desarrollo puede ser resumida en “contarlo en la forma en que es”. La segunda mitad del capítulo de Adelman puede ser leída como un indicio de que ésta es su forma preferida de hacer las teorías de desarrollo: analítica pero informal, análisis histórico que preste mucha atención a los detalles institucionales.

Como una aproximación coherente estaría bien ver los grandes efectos de su trabajo empírico. Primero, usted hace un análisis histórico, después se trabaja con grandes series de datos transversales, por ejemplo los usados en *Society, Politics and Economic Development*. Usa éstos para ver las regularidades empíricas que soportan las afirmaciones históricas. Dos ejemplos de estas regularidades, tomados aleatoriamente de la parte final del capítulo de Adelman, son los postulados acerca de cómo necesita cambiar el papel del gobierno en la promoción de las necesidades agrícolas como a un proceso de desarrollo y los cambios de políticas en el progreso de industrialización. Usted estudia el tamaño de cuáles regularidades son generales. Si son generales, entonces tiene una teoría. Los modelos matemáticos de las economías modernas parecen poco importantes para este proceso, especialmente si ellas traen un bagaje de suposiciones incluidas.

En mi punto de vista, ésta es una actitud errónea que se asume en las teorías económicas. Si éste es realmente el punto de vista de Adelman –la pregunta que formulé anteriormente– entonces estaría en desacuerdo con ella.

### **Mi opinión: “kiss y decir”**

En mi punto de vista, el problema con los economistas de la fase 2 de teorías de desarrollo no fue el uso del principio KISS. El problema fue que los economistas pensaron que el principio KISS implicaba el Consenso de Washington. “Sólo liberalice, y ya está” fue su sugerencia a los diseñadores de políticas –simple sugerencia–. Y éste fue el modelo tan simple que utilizaron para basar todos sus supuestos.

Pero los mejores economistas neoclásicos no hicieron más teorías como ésta, gracias a la revolución de la organización industrial de los años 80 y gracias a la regulación económica que generaron. Las fallas del mercado son el objeto de estudio de esta nueva economía; la intervención debe ser necesaria por eficiencia, y son necesarias las reglas institucionales. La segunda mejor solución es la permanencia de la profesión. “La economía neoclásica” de Adelman es historia.

Los economistas neoclásicos modernos están muy interesados en la clase de historias que Adelman cuenta en la segunda mitad de su capítulo: ella sugiere temas de trabajo. Sin embargo, esos economistas desearán seguir el principio KISS. Él o ella desearán construir un simple modelo formal. ¿Por qué? Para encontrar exactamente qué intervención es necesaria y suficiente para resolver las fallas del mercado que la historia ha identificado.



Considerar la pregunta que preocupó a los economistas en la fase 1 de la economía del desarrollo, discutida anteriormente –una pregunta que es aún relevante para muchos países y en muchas circunstancias– (más ahora que estamos en la fase 3 de teorías de desarrollo). ¿Cuándo será necesaria la intervención del gobierno para resolver los problemas de coordinación de industrialización? ¿Será siempre necesaria? ¿Será siempre suficiente? ¿Nunca será suficiente?

“En muchas versiones de esta teoría”, escribe Krugman (1999), el estancamiento del desarrollo viene de:

... una interacción entre economías de escala, a nivel de productores individuales y el tamaño del mercado. Cruciales para esta interacción son algunas formas de dualismo económico, en los cuales la producción “tradicional” pagaba bajos salarios y/o participaba menos en el mercado comparado con los sectores modernos. La historia cuenta algo así: Los métodos de producción modernos son potencialmente más productivos que los tradicionales, pero su margen de productividad es lo suficientemente alto para compensar el pago de salarios altos, sólo si el mercado es lo suficientemente grande. Pero el tamaño del mercado depende en gran parte de las modernas técnicas adoptadas, porque los trabajadores del sector moderno, ganan salarios más altos y/o participan más de la economía del mercado que los trabajadores tradicionales. Así, si la modernización puede ser emprendida a una gran escala, ésta será autosostenible, pero es posible que una economía que esté estancada, nunca la pueda emprender.

Alguien con poco conocimiento de teoría de juegos, sabrá de qué está hablando en la pregunta: ¿Exactamente bajo qué circunstancias habrá múltiples equilibrios de *Nash* en los juegos de modernización? O en otras palabras, ¿exactamente en qué circunstancias hay un problema que necesite intervención para ser resuelto?

Desafío a mis lectores a responder esta pregunta, a menos que hayan trabajado con el documento de Murphy, Shleifer y Vishny (1989), o al menos con la versión de éste de Krugman (1999). Desde luego, no podrían hacerlo a menos que hayan hecho la misma crítica que Adelman y hayan producido una teoría “única causa” de desarrollo. Realmente es relevante enfatizar que Adelman discute la necesidad de la intervención en gran parte de la primera mitad de su capítulo y todavía es imposible dar respuesta a la pregunta de su explicación.

Hay una explicación de cómo uno puede responder la pregunta que plantea Krugman (1999) y muestra exactamente que el papel de la teoría KISS puede ser respondido por ésta. La respuesta precisa a esta pregunta depende, en parte, de si ésta vale la pena para productores individuales modernizar y no para otros productores. Esto en cambio depende de si el efecto en los costos de los salarios altos en los sectores modernos domina el efecto de los costos de los *altos costos fijos / bajos costos marginales*, método moderno de producción a un *bajo* nivel de ventas que prevalecería en otros productores modernizados. La respuesta también depende, de si, para un productor individual, vale la pena modernizar si todos los otros lo han hecho. Esto, en

comparación con la prueba anterior, depende de si el efecto de los costos de los salarios altos en el sector moderno domina el efecto de los costos de método de producción moderno de *altos costos fijos / bajo costo marginal*, a un *alto* nivel de rendimiento que prevalezca cuando todos los otros productores se hayan modernizado.

Esta explicación me permite ver que una política industrial que dio seguridad a inversionistas individuales que otros inversionistas también estarán invirtiendo, conduciría a inversionistas colectivamente a sacar sus inversiones de donde no se justifican *ex post*. Pero esto también muestra las circunstancias en las cuales una aproximación a la política industrial podría no ser suficiente. Puede ser que el mercado sea muy pequeño, y que un plan coordinado de inversión no pudiera generar los ingresos extras al mercado para satisfacer el mínimo esfuerzo crítico. La discusión muestra también las circunstancias en las cuales un plan coordinado puede ser innecesario. Podría ser posible para dar un modesto subsidio de inversión que no fuera lo suficientemente grande para hacer una única inversión rentable. Esto podría resolver el problema a través de una simple intervención marginal. Una vez la modernización ha sido emprendida, con varias firmas pagando altos salarios, el subsidio podría ser retirado. O es posible también que la modernización ocurra sin intervención alguna, porque el mercado es lo suficientemente grande para soportar los productores modernizados así haya otros productores que no han modernizado.

Aquí está Krugman (1999) en por qué esta clase de enfoque es útil:

Producto de la observación, puedo decir que hasta que Murphy *et al.* publicaron su formalización de Rosenstein-Rodan sus conclusiones no fueron obvias para mucha gente, aun aquellos que se habían especializado en desarrollo. Los economistas tendieron a considerar la historia del “Gran Empuje” como esencialmente neoclásica –si la tecnología moderna es mejor, las firmas racionales simplemente la adoptarían (ellos olvidaron la interacción entre las economías de escala y el tamaño del mercado)–. Los no economistas tendieron a pensar que las historias del “Gran Empuje” necesariamente involucraban algunas preocupaciones de la riqueza, olvidando el punto fundamental. En otras palabras, los economistas se quedaron atrapados en sus modelos tradicionales, los no-economistas fueron perdiendo sus resultados al no tener un modelo explícito para todo.

En segunda medida, las versiones más modernas del problema relacionado, de crucial importancia para las políticas gubernamentales modernas, fase 3, economía del desarrollo. ¿Existe la necesidad de una intervención gubernamental concertada para resolver un problema de coordinación de inversión en un programa de industrialización externo? Aquí, el tamaño del mercado es enorme: el mundo. Entonces, la coordinación de la inversión puede ser no necesaria para crear demanda. Ésta ha sido una gran crítica de la teoría del “Gran Empuje”<sup>9</sup>. Pero la intervención podría ser todavía necesaria para

9 Estoy agradecido con Katie Low por aclararme esto.

resolver los problemas del lado de la oferta. Rodrik (1996) discute el caso en el cual la exitosa industrialización externa requiere una crítica fuerza de intermediación (podríamos pensar, si así quisiéramos que es la fuerza laboral). Examinamos qué pasaría si este insumo es permitido sólo si suficientes inversionistas invierten al mismo tiempo. ¿Bajo qué circunstancias será necesaria la intervención en la provisión de infraestructuras básicas? ¿Bajo qué circunstancias será suficiente? ¿Puede esto ser mejor logrado por la provisión pública coordinada o por un subsidio para los productores? Éstas son preguntas que resultarían de una simple teoría. Ciertamente, Bhagwati (1996) ha escrito un documento acerca de este tema, el cual cita admirablemente Adelman.

El propósito de los trabajos teóricos en tales circunstancias es mostrar si una intervención particular propuesta para atacar el problema identificado es necesaria o suficiente. Uno debería decir un argumento para identificar las fallas del mercado y luego construir un modelo simple para ver si la solución propuesta es necesaria o suficiente para resolver el problema. Éste es el papel de la teoría KISS. No podemos prescindir de ella.

### **¿La verdadera opinión de Adelman? “No sólo la teoría KISS”**

No creo que Adelman estuviera en desacuerdo actualmente con nada de esto. En su capítulo y en otros trabajos publicados muestra gran respeto por el uso de teorías para encontrar respuestas a preguntas formuladas, como del ejemplo que describí. Tomé su posición para mostrar que las respuestas a las preguntas en este simple modelo no son suficientes. Uno se sale del simple modelo para obtener la estructura de los principios. Pero —ella está diciendo fuertemente— que uno no debe hacer políticas sobre la base de las intuiciones obtenidas de este simple modelo. Los modelos dicen en qué pensar, pero ellos no proveen las respuestas a los cuestionamientos actuales de políticas. Como resultado, la crítica de Adelman no va dirigida mucho a los teóricos económicos de “estúpido, hazlo fácil”. Más bien, ella se opone a quienes tratan de aplicar resultados obtenidos de modelos simples a las políticas actuales, sin antes haber pensado en su aplicabilidad.

Podemos imaginar el entusiasmo del joven graduado en electrónica, con la frescura del colegio, armado con la claridad de las ecuaciones de Maxwell, listo para entrar a la Boeing a fabricar aviones. Dirían rápidamente: “Hazlo realidad, Sonny —adquiere alguna experiencia”. Ésa es la exhortación que viene de Adelman: “Obtenga buenas teorías formales, seguro. Pero también obtenga sabiduría. Especialmente si usted es un asesor de políticas viniendo del Banco o del Fondo”.

### REFERENCIAS

Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris. 1967. *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

- Balassa, Bela. 1989. "Exports, Policy Choices and Economic Growth in Developing Countries after the 1973 Oil Shock". En Bela Balassa, ed., *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development*, 323-37. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Bhagwati, Jagdish. 1999. "The 'Miracle' that Did Happen: Understanding East Asia in Comparative Perspective". *Taiwan's Development Experience: Lessons on Roles of Government and Market*. Erik Thorbecke y Henry Wan, Jr., eds. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Dollar, David. 1992. "Outward-Oriented Developing Countries Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85". *Economic Development and Cultural Change* 40 (abril): 523-44.
- Edwards, Sebastian. 1993. "Trade Orientation, Distortions, and Growth in Developing Countries". *Journal of Economic Literature* 31 (3, septiembre): 1358-93.
- Hirschman, Albert. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Kapur, Devesh, John P. Lewis y Richard Webb. 1997. *The World Bank: Its First Half Century*. vol. 1: *History*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Kanbur, Ravi y David Vines. "The World Bank and Poverty Reduction: Past, Present, and Future". En Christopher L. Gilbert y David Vines, eds., *The World Bank: Structure and Policies*, cap. 5. Nueva York: Cambridge University Press. En preparación.
- Krueger, Anne O. 1998. "Why Trade Liberalization Is Good for Growth". *Economic Journal* 108 (septiembre): 1513-22.
- Krugman, Paul. 1999. "The Fall and Rise of Development Economics". Disponible en <http://web.mit.edu/krugman/www/dishpan.html>.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer y Robert W. Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push". *Journal of Political Economy* 97 (5, octubre): 1003-26.
- Nurkse, Ragnar. 1952. "Some Aspects of Capital Accumulation in Underdeveloped Countries". Cairo. No se menciona la editorial.
- Rodrik, Dani. 1996. "Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe". *Journal of International Economics* 40 (1-2, febrero): 1-22.
- \_\_\_\_\_. 1998. "TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia". En Yujiro Hayami y Masahiko Aoki, eds., *The Institutional Foundations of Economic Development in East Asia*. Londres: Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 1999. *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Policy Essay 24. Washington, D. C.: Overseas Development Council.
- Sachs, Jeffrey D. y Andrew M. Warner. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Economic Integration". *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1-95.
- Soros, George. 1998. *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*. Londres: Little Brown.
- Stiglitz, Joseph E. 1996. "Some Lessons of the East Asian Miracle". *World Bank Research Observer* 11 (2, agosto): 151-77.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Whither Reform? Ten Years of the Transition". En Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*. Washington, D. C.: World Bank.

- Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform". En John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_. 2000. "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?" *World Bank, Research Observer* 15 (2, agosto): 251-64. Multicopiado.

El capítulo de Irma Adelman es brillante como se esperaba y provocador de pensamiento. Pocos estarán en desacuerdo con sus conclusiones acerca del proceso multifacético que conlleva el desarrollo, en el cual interactúan muchos factores de una manera compleja y con que las explicaciones de un factor sencillo que reclaman una validez universal deben ser sospechosas. De manera similar, este comentarista también puede estar de acuerdo con su amonestación de cierre –dirigida al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI) pero presumiblemente válida para todos los donantes, así como también los analistas–, que deben ser más “específicos de cada Estado” y “diferenciados” al dar consejos a los encargados de la política en la multitud de países en desarrollo con sus diferentes historias, instituciones, políticas y objetivos. En cuanto a que el Banco y el FMI estén preocupados, podría agregar que su capítulo también provee un caso para un esquema más amplio en las discusiones de ajuste estructural que el estrecho esquema actual, con los miembros del BM y del FMI a un lado de la mesa y los ministros de finanzas y los representantes del Banco Central en el otro.

Pero tengo algunas dudas sobre el tratamiento resumido de varios de los paradigmas de los factores simples. Muchas de las falacias de los factores simples que ella presenta –capital físico, espíritu empresarial, precios relativos, comercio internacional, capital humano y gobiernos hiperactivos o ineficientes– no fueron propuestas como candidatos de una explicación suficiente del desarrollo, sino que en vez ello, como factores previos descuidados que eran importantes en combinación con otros factores. Esto es, de hecho, aparente de la propia exposición y discusión de los varios “factores-X” de Irma Adelman, cuando, otros factores entran en la discusión de manera repetida. Algunos de estos factores son complejos y multifacéticos por sí mismos. El concepto de capital humano, por ejemplo, que ella asocia con la escuela de Chicago (Lucas y Romer), pero con el cual algunos de nosotros lo asociamos con los *Informes de Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es claramente multifacético: un capital humano bajo puede ser el resultado de un ingreso bajo, educación pobre, salud pobre, capacitación pobre, falta de oportunidades de empleo y así sucesivamente. Las prescripciones de política para crear y actualizar el capital humano deben ser las correspondientes al “Estado específico y diferenciado” y dependen de la historia y las instituciones.

Otra reserva atañe a la clara distinción hecha a lo largo del capítulo entre sustitución de importaciones y promoción de las exportaciones. En la práctica, la distinción

es bastante complicada. ¿Se ha convertido la misma Adelman en una víctima del principio KISS acá? Por supuesto, una devaluación promueve simultáneamente la sustitución de importaciones y las exportaciones. La República de Corea ha sido cuidadosa al evitar una sobredevaluación de la moneda durante largos períodos, ha promovido a menudo las exportaciones en un sector al mismo tiempo que la sustitución de importaciones en otro, y ha promovido la producción en casa de los insumos necesarios para sus industrias exportadoras a fin de incrementar el (inicialmente a menudo muy bajo) valor agregado neto de sus exportaciones. ¿Debería esta sustitución de importaciones de insumos necesarios para las exportaciones ser clasificada como sustitución de importaciones o promoción de exportaciones? Parece ser el caso de un vaso de agua que está la mitad lleno o la mitad vacío. Tales complicaciones deben arrojar dudas sobre una distinción clara, bastante aparte de la distinción hecha a través del capítulo entre la sustitución de importaciones de los nuevos interesados en tratar de alinearse cuando es apropiado (y desde luego inevitable) y por las economías maduras, para las cuales es más probable que sea inapropiada como una política orientadora.

En cuanto a la dependencia de un patrón y la discusión entre equilibrio de nivel bajo (trampa de pobreza) y patrones conducentes a un desarrollo dinámico autosostenido, el capítulo es particularmente impresionante. Quizá le agregaría un reconocimiento a Keynes, cuya demostración de la posibilidad de un equilibrio con desempleo fue un claro predecesor de la trampa de pobreza. De hecho, su defensa de la economía dual (diferentes políticas para condiciones de desempleo y de pleno empleo) fomentaron el nacimiento de la economía del desarrollo (diferentes políticas para países ricos y países pobres). Pero uno debe estar de acuerdo con Adelman en que la idea “dual” puede ser mal interpretada si sugiere una política “simple” buena para todos los países ricos y otra política “sencilla” buena para los países pobres. “Solo vs. Orquestal” sería una metáfora mejor que “simple vs. dual”.

Existen otros detalles que uno podría debatir –por ejemplo, que la ayuda alimenticia es un instrumento para “mantener los ingresos rurales bajos”; la Revolución Verde en el Punjab ocurrió al mismo tiempo que la masiva ayuda de Estados Unidos bajo la Ley Pública 480. Pero aunque es una tarea del comentarista cuestionar y levantar dudas, en frente de una contribución tan original y tan significativa sería errado concluir sobre una nota de la duda marginal en lugar de aclamarlo entusiasta. En particular, Adelman muestra de manera convincente que la historia no es, como dijo Henry Ford, “tontería”, sino que está hoy con nosotros y da forma al futuro.

## RETORNANDO AL DESAFÍO DEL DESARROLLO

Vinod Thomas

La década de los años 1990 fue un período vertiginoso en el desarrollo. Un grupo de países en desarrollo en el Este de Asia experimentaron las tasas de crecimiento más altas y luego las más agudas declinaciones. Las políticas de libre mercado recibieron los respaldos más fuertes y también las inculpaciones más ásperas. La década recapituló muchas de las experiencias de los 50 años pasados de desarrollo, generando lecciones de enfoques exitosos de desarrollo e historias cautelosas que orientarán las acciones dentro del siguiente siglo.

### EVALUANDO EL PROGRESO

Al comienzo de la década, el *Informe de Desarrollo Mundial de 1990: Pobreza* (World Bank 1990), recomendó una estrategia doble para reducir la pobreza: un crecimiento ampliamente combinado con un acceso mejorado a los servicios sociales. El *Informe de Desarrollo Mundial de 1992: el Desarrollo y el Medio Ambiente* (World Bank 1992) defendió otra estrategia doble para el desarrollo sostenible —reforzando las conexiones positivas entre desarrollo y protección del medio ambiente, y rompiendo los nexos negativos entre crecimiento económico y el medio ambiente.

Dando un vistazo a 40 años de experiencias de desarrollo, el *Informe de Desarrollo Mundial de 1991: el desafío del Desarrollo* (World Bank 1991) sumó las acciones que diferenciaron altos ejecutores (medidos por crecimiento y progreso social) de ejecutores pobres y que contribuyeron al éxito de Asia del Este, los contratiempos en el África subsahariana y las modestas ganancias en el resto del mundo en desarrollo. Con base en este recuento, se articuló un consenso que surgió sobre el enfoque de desarrollo amigo del mercado, que iba por una revaluación de las funciones del Estado y el mercado. El Estado, decía el reporte, tiene un papel crucial en apoyar, pero no necesariamente llevar a cabo, las funciones clave en las cuales el sector privado invierte típicamente por debajo de su nivel —la provisión de educación básica, la reducción de la pobreza, la protección ambiental, el establecimiento de un esquema legal y el fortalecimiento del sistema financiero—. El informe identificó comportamientos comunes comprometidos por exitosos intérpretes:



- Invertir en la gente, a través de educación y el cuidado de salud.
- Mejorar el funcionamiento del mercado, la competencia y el clima de los negocios.
- Abrir las economías al comercio internacional y a la inversión.
- Lograr las políticas macroeconómicas correctas.
- Armonizar las acciones del gobierno y la liberalización de mercado para un efecto máximo.

## Resultados del desarrollo

El desarrollo tiene que ver con el bienestar de las personas, la calidad de vida y el ambiente natural. Necesita ser abarcador, atento de las futuras generaciones y de la tierra que heredan. La estrategia de desarrollo tiene que comprometerse con la gente si quiere ser exitosa a través del tiempo. En consecuencia, las medidas de desarrollo deben incluir más que tasa de crecimiento económico. La calidad, dispersión, composición y sostenibilidad de tal crecimiento son igualmente importantes<sup>1</sup>.

El crecimiento del producto interno bruto (PIB) *per cápita* ha sido empleado a menudo como una *proxy* del avance social y el progreso sostenido en los estándares de vida, en parte porque el progreso social está asociado con el crecimiento del PIB y en parte por la conveniencia (las tasas de crecimiento del PIB *per cápita* son relativamente fáciles de cuantificar)<sup>2</sup>. Sabemos hoy que la confianza en el PIB como una medida sola de bienestar es limitante y conduce a errores. Adicionalmente, son necesarias medidas multidimensionales, incluyendo índices de desarrollo humano y de recursos naturales y sostenibilidad ambiental<sup>3</sup>.

Las personas valoran al menos tres dimensiones de la vida a través del futuro, así como también en los períodos actuales. Ellos ganan una satisfacción directa de la educación y de otros *stocks* de recursos humanos, tales como esperanza de vida o alfabetismo (denotada con  $H$ ), de los *stocks* de recursos naturales con aire puro y agua potable ( $N$ ), y de los flujos de bienes de consumo, artículos como alimento y refugio ( $C$ ). Ellos también han tenido en cuenta el bienestar de las generaciones futuras y su disfrute de todos estos aspectos de la vida (con alguna tasa de descuento).

- 
- 1 Muchos estudios iniciales se han dirigido al aspecto de objetivos multidimensionales de desarrollo, por ejemplo, Sengupta y Fox (1969); Hicks y Streeten (1979); Hughes-Haller (1989). Algunos estudios incluyeron análisis multivariado de un gran número de variables sociales, económicas y políticas, por ejemplo, Adelman y Morris (1967); Unrisd (1970); Baster (1972); Morris (1979).
  - 2 *Ver*, por ejemplo, los estudios sobre teorías del crecimiento, tales como Barro (1990); World Bank (1991); Easterly y otros (1992); Mankiw, Romer y Weil (1992); Young (1992); Fischer (1993); King y Rebelo (1998); Easterly (1999).
  - 3 Muchos economistas han construido índices de calidad de vida desarrollo humano, por ejemplo, Goodman y Markowitz (1952); Drewnowski y Scott (1966); McGranahan y otros (1972); Smith (1973); Fine y Fine (1974); Ram (1982); Diewert (1986); Dasgupta (1990); Slottje (1991). Los más ampliamente usados son los índices de desarrollo humano del PNUD, que empezaron en los años 80 (*ver* Undcp varios años).

Una sociedad tratará de obtener lo que más pueda de estas tres dimensiones, sujeto de las restricciones que tenga de recursos. Las tres dimensiones,  $H$ ,  $N$ , y  $C$ , están interrelacionadas simultáneamente. Incrementos conjuntos en estas dimensiones significan desarrollo.

Cada una de estas dimensiones, como está relacionada con el bienestar, puede especificarse en su forma reducida como sigue:

$$\dot{H} = \dot{h}(H_o, P_H; \dot{N}, \dot{C})$$

$$\dot{N} = \dot{n}(H_o, P_N; \dot{H}, \dot{C})$$

$$\dot{C} = \dot{c}(C_o, P_M, P_o, P_F; \dot{H}, \dot{N})$$

$\dot{H}$ ,  $\dot{N}$  y  $\dot{C}$  denotan cambios en el desarrollo humano, capital natural y consumo físico (o producto nacional bruto, PNB). El punto superior significa cambio porcentual en la variable; el subíndice 0 indica el nivel inicial.  $P$  denota variables de política tales como política macroeconómica ( $P_M$ ), apertura comercial ( $P_o$ ), profundización financiera ( $P_F$ ), gasto social ( $P_H$ ), acción ambiental ( $P_N$ ).  $G$  significa gobernabilidad.

De manera ideal, deberíamos empezar a evaluar los resultados del desarrollo usando medidas de progreso humano y ambiental y únicamente luego, cambiar a indicadores intermedios como el PNB o el PIB. Pero, debido a que perdemos datos de alta calidad necesarios para construir indicadores robustos de progreso humano y ambiental, aún nos tenemos que apoyar fuertemente en el PIB y el PNB. En este estudio damos un vistazo a dos conjuntos de indicadores que relacionan el desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental, junto con el crecimiento del PIB. El trabajo futuro debe moverse en dirección hacia mayor consideración de otras dimensiones, incluyendo el bienestar cultural.

Dando un vistazo a los tres conjuntos de indicadores en conjunto es tranquilizante en algunas maneras: esto sugiere que el crecimiento del PIB está relacionado positivamente con indicadores de progreso social y desarrollo humano. Sin embargo, las correlaciones no son frecuentemente significativas (*ver* Tabla 1). La correlación débil entre el crecimiento del PIB y el progreso social puede ser, en parte, atribuible a los problemas de medir la calidad y distribución de la educación y el estatus de salud, pero fortalece el argumento de incluir indicadores sociales directamente en las medidas de desarrollo.

También soportando un ensanchamiento de la medición del desarrollo está el resultado de que el crecimiento del PIB está negativamente asociado con los indicadores de sostenibilidad ambiental (cambios en las emisiones de dióxido de carbono y en la cobertura forestal). Este resultado es robusto y es apoyado por datos sobre otros índices ambientales, tales como emisiones de dióxido sulfúrico y de partículas. Los

**Tabla 1**  
Relaciones entre tres medidas de desarrollo, 1980-96

	Desarrollo humano				Sostenibilidad ambiental			
	Disminución en la pobreza	Aumento en el alfabetismo	Disminución en la mortandad infantil	Disminución en la brecha de género	Crecimiento del ingreso. (Crecimiento del PIB)	Disminución en emisiones de dióxido de carbono	Incremento en la reserva forestal	Disminución en la contaminación del agua
<i>Desarrollo humano</i>								
Disminución en la pobreza	1	-0,24 0,25 25	<b>0,36</b> 0,07 25	-0,50 0,14 10	<b>0,37</b> 0,07 26	<b>-0,46</b> 0,02 27	-0,06 0,78 27	-0,33 0,27 13
Aumento en el alfabetismo		1	0,02 0,84 66	0,02 0,92 30	<b>0,24</b> 0,04 76	0,02 0,87 90	<b>-0,23</b> 0,03 90	-0,15 0,32 44
Disminución en la mortandad infantil			1	-0,12 0,59 21	0,07 0,58 63	<b>-0,23</b> 0,06 68	<b>-0,25</b> 0,04 69	-0,14 0,40 37
Disminución en la brecha de género				1	-0,02 0,90 29	0,18 0,32 31	0,00 0,99 28	-0,11 0,71 15
<i>Crecimiento del ingreso</i>					1	<b>-0,64</b> 0,00 81	-0,09 0,45 82	0,18 0,25 42
<i>Sostenibilidad ambiental</i>								
Disminución en emisiones de dióxido de carbono					1		<b>0,22</b> 0,04 87	0,03 0,82 47
Incremento en la reserva forestal							1	-0,03 0,82 52
Disminución en la contaminación del agua								1

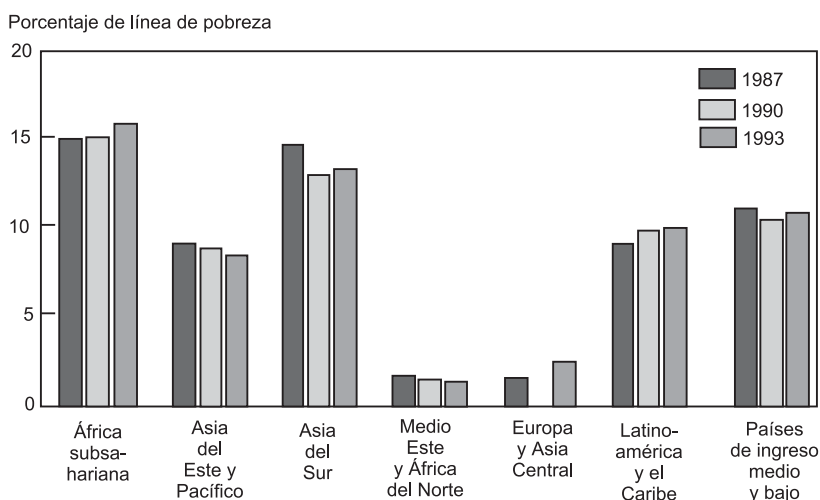
**Nota:** Los tres valores en cada celda son los coeficientes de correlación, el nivel de significancia y el número de países. Datos en negrilla son significativos al 10% o más.  
**Fuente:** World Bank, *World Development Indicators 1998*; cálculos del autor.

análisis econométricos preliminares confirman las relaciones comentadas en este trabajo.

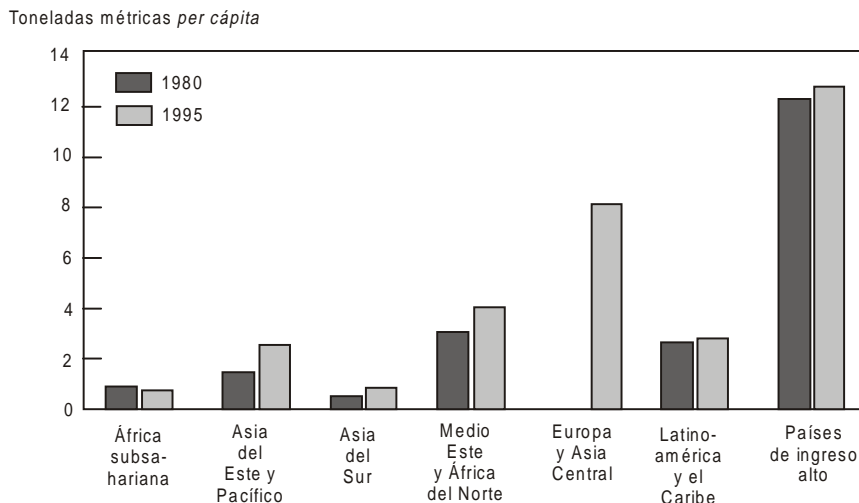
Las ganancias en desarrollo humano durante las cuatro décadas pasadas han sido enormes en algunas áreas, tales como mortalidad infantil y alfabetismo en adultos. El registro en la reducción de la pobreza es más lleno de manchas (Figura 1). Aún peor es el registro en la sostenibilidad ambiental, como medida por las tendencias en deforestación y emisiones de dióxido de carbono (Figura 2).

El mundo en desarrollo ha visto un progreso estacionario en el crecimiento del PIB en las últimas tres décadas desde 1965, y la brecha de ingreso promedio entre países en desarrollo y los de ingreso alto se ha reducido modestamente. Dentro del mundo en desarrollo, sin embargo, ha habido marcadas diferencias, desde el espectacular éxito en el Este asiático a los más sombríos resultados en el resto (Figura 3). Como se comparan las tasas de crecimiento afectan los resultados. Cuando las tasas de crecimiento son ponderadas por niveles de ingreso, la década de los años 80 es una década perdida para gran parte del mundo. La situación es positiva cuando las tasas de crecimiento son ponderadas por la población porque las pérdidas entre los países de ingreso medio, especialmente en América Latina, pesan menos que las ganancias en los países más grandes de ingreso bajo, China e India, pesan más.

**Figura 1**  
Índice brecha de pobreza, por región, 1987, 1990 y 1993



**Figura 2**  
Emisiones de dióxido de carbono *per cápita*, por región, 1980 y 1995



Fuente: Datos Banco Mundial.

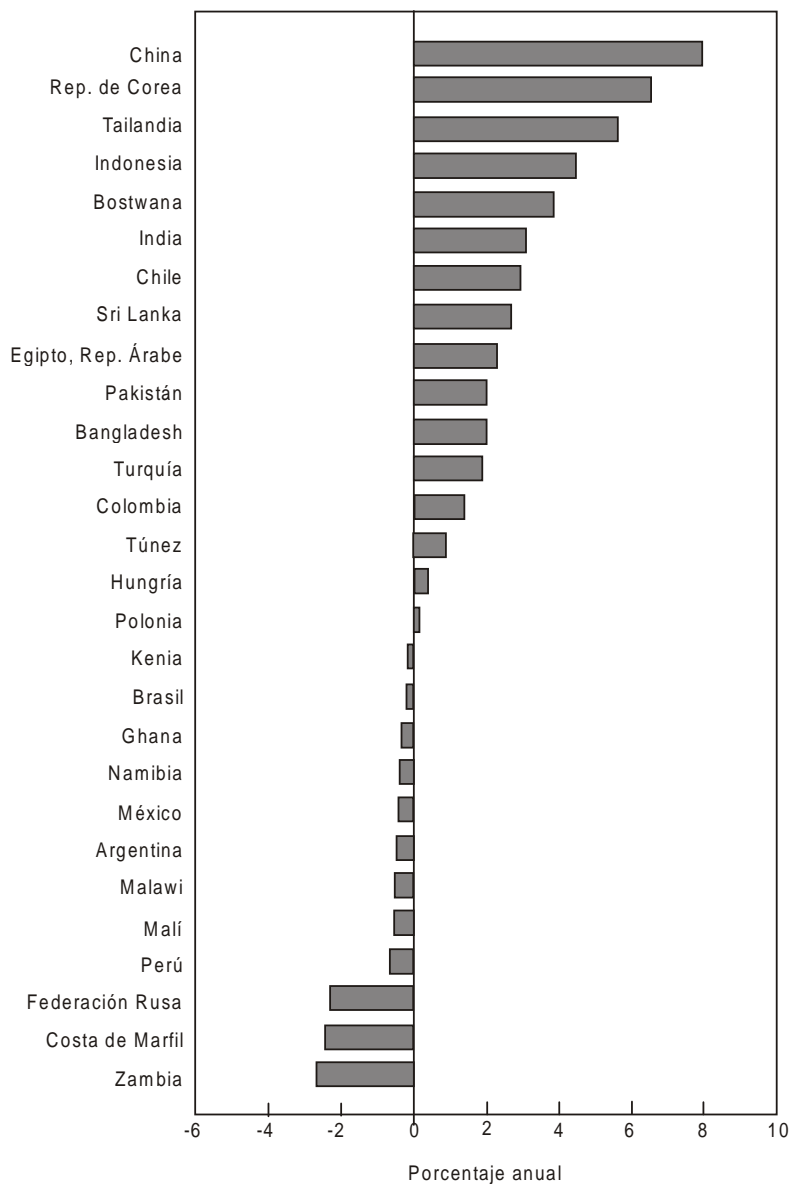
En los años 90, las tasas de crecimiento de los países ricos y pobres convergieron, como las tasas de crecimiento mejoraron en los países de ingreso medio de América Latina.

Los mismos resultados pueden ser vistos de una forma diferente al clasificar los países en desarrollo en tres grupos: países con alto crecimiento (más de 5% anual) tanto en los años 80 como en los 90; aquéllos con crecimiento moderado (entre 4 y 5% en ambas décadas) o crecimiento mejorado (al menos 2 puntos porcentuales más en un año de los 90 que en los años 80); y aquéllos con un crecimiento bajo o crecimiento declinante (*ver* Tabla 2). Los indicadores de desarrollo humano generalmente mejoraron, con un mayor desempeño entre los países con mejor desempeño. Los indicadores de sostenibilidad ambiental muestran una idea variada: los grupos de mayor crecimiento tienen mayores niveles de emisiones de dióxido de carbono *per cápita* y mayor deforestación pero ligeramente menores niveles de contaminación del agua.

### Políticas en pro del mercado e instituciones

Las medidas de política necesarias para crear un enfoque de desarrollo en pro del mercado fueron largamente resistidas por un número de países en desarrollo, y algunas políticas mantienen pugnas políticamente. Muchos países en desarrollo, sin embargo, hicieron esfuerzos por seguirlas en los años 90.

**Figura 3**  
Crecimiento del ingreso promedio, países seleccionados, 1980-96



**Nota:** El ingreso es el PIB *per cápita* en términos de su paridad de poder adquisitivo (PPA), en dólares internacionales constantes de 1987.

**Fuente:** Datos Banco Mundial.

**Tabla 2**  
Resultados del desarrollo, por tipo de crecimiento

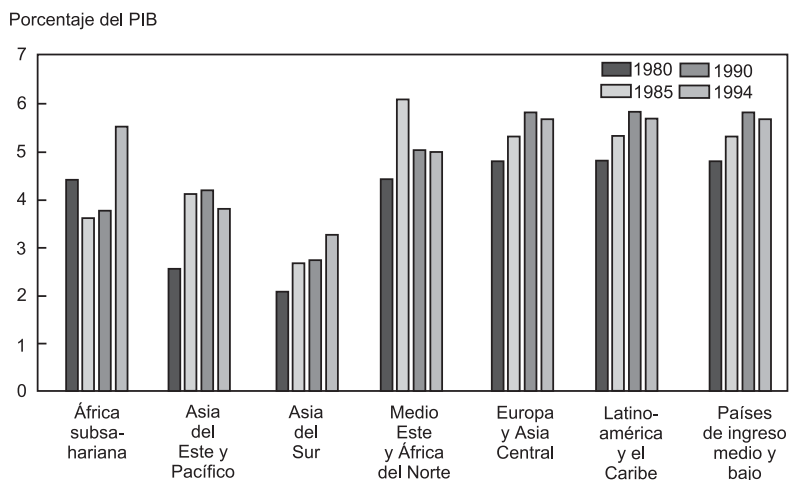
Indicador	Período	Medidas no promediadas		
		Crecimiento alto	Crecimiento moderado o alto	Crecimiento mejorado
Número de países		6	29	52
Pobreza (porcentaje de población que vive con menos de US\$1 al día)	90s	19,3	35,8	35,1
	80s	23,2	38,1	31,8
Mortandad infantil (por mil nacimientos vivos)	90s	41,2	74,7	94,3
	80s	62,5	83,9	124,9
Analfabetismo (porcentaje)	90s	17,9	28,0	31,8
	80s	24,8	33,2	42,5
Esperanza de vida (años)	90s	67,9	62,2	59,4
	80s	63,7	59,0	57,4
Desigualdad del ingreso (coeficiente de Gini)	90s	39,2	42,8	41,8
	80s	38,3	43,8	41,3
Crecimiento del PIB (porcentaje anual)	90s	7,5	4,8	0,7
	80s	7,1	2,0	2,4
Crecimiento del stock de capital (porcentaje anual)	80s	9,4	2,4	2,0
	80s	8,4	3,0	3,9
Crecimiento de la productividad total de los factores (porcentaje anual)	90s	2,9	1,6	-1,2
	80s	1,9	-1,4	-0,7
Inflación, medida por el índice de precios al consumidor (porcentaje por año)	90s	7,8	40,8	174,6
	80s	7,1	173,6	43,9
Emisiones de dióxido de carbono (toneladas de carbón <i>per cápita</i> )	90s	3,1	1,9	2,0
	80s	1,8	1,9	1,7
Deforestación (porcentaje por año)	1990-95	1,1	1,2	0,9
Contaminación de agua (kg de contaminantes orgánicos de agua por trabajador al día)	90s	0,16	0,18	0,20
	80s	0,17	0,22	0,22

**Nota:** Ver el texto para detalles concernientes a la clasificación de países. Algunas variables no se tienen para ciertos países. En particular, los datos de la pobreza están disponibles únicamente para un número reducido de éstos.

**Fuente:** Varias fuentes; cálculos del autor.

*Invertir en la gente.* Ningún país ha logrado un desarrollo sostenible sin invertir substancialmente y eficientemente en educación y salud. Los países en desarrollo han estado gastando crecientes porciones de sus recursos públicos en servicios sociales (Figuras 4 y 5), aun protegiendo el gasto social durante períodos de estabilización y austeridad fiscal. El gasto privado en servicios sociales ha sido importante en algunas regiones, especialmente en Asia del Este, donde la participación privada del gasto total se incrementó con el crecimiento económico. El gasto público es más importante en el África subsahariana de bajo ingreso y el Sur de Asia. Pero si el gasto

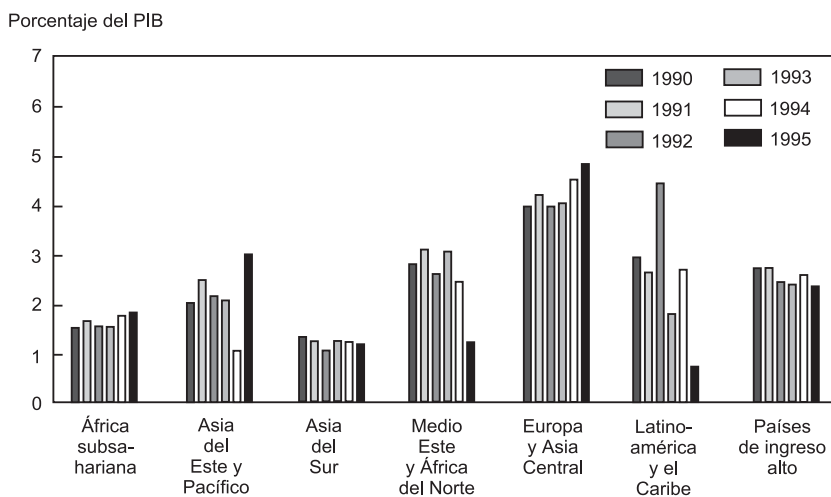
**Figura 4**  
Gastos en educación, por región. Años seleccionados. 1980-94



**Nota:** Los datos son medianas.

**Fuente:** Banco Mundial (*Indicadores de Desarrollo Mundial*, varios años).

**Figura 5**  
Gasto en salud, por región, 1990-95



**Nota:** Los datos son medianas.

**Fuente:** Banco Mundial (*Indicadores de Desarrollo Mundial*, varios años).

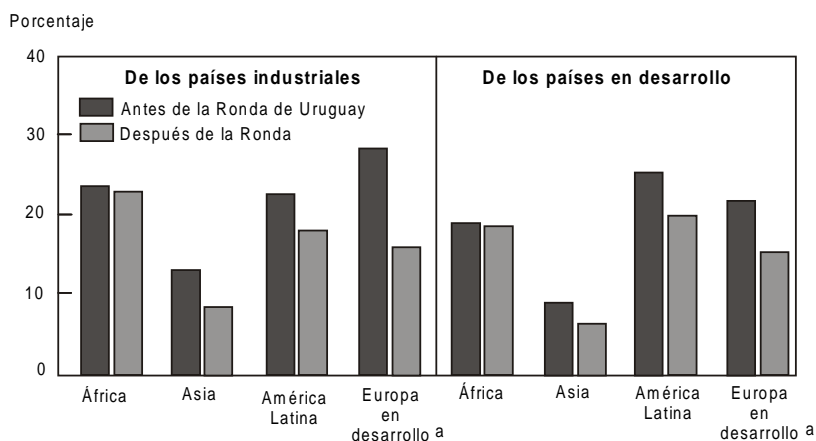


público produce buenos resultados depende de su distribución y la calidad y sobre los incentivos para incrementar el gasto privado.

*Apertura y competencia.* Por ninguna medida (diferencias en precios, volúmenes de comercio y flujos de capital, o regímenes de control), los países en desarrollo fueron más abiertos en los años 90. La proporción de comercio al PIB se incrementó en todas las regiones en desarrollo, mientras las tarifas promedio sobre las manufacturas cayeron después de las negociaciones comerciales de la Ronda de Uruguay (Figura 6). La apertura a los flujos de capital también se incrementó en los años 90 –lo hizo dramáticamente en algunas regiones–. Un índice de control financiero muestra una aguda declinación en los años 90, luego de un agudo incremento en la década anterior.

La liberalización de los mercados domésticos le ha tomado también mantenerse, así como los gobiernos se han vuelto más deseosos de apoyarse en los mercados y más conscientes de la necesidad de atender a los incentivos por las iniciativas privadas. Los gobiernos están privatizando las industrias que estaban en su propiedad (Figura 7), poniendo los servicios públicos en oferta, desregulando las utilidades, y removiendo otras restricciones sobre mercadeo y distribución. Muchos países africanos que eran exportadores de productos primarios están liberalizando sus controles fronterizos y otros acuerdos institucionales, permitiendo un mayor paso de los precios internacionales de los productos a los productores (Akiyama 1995).

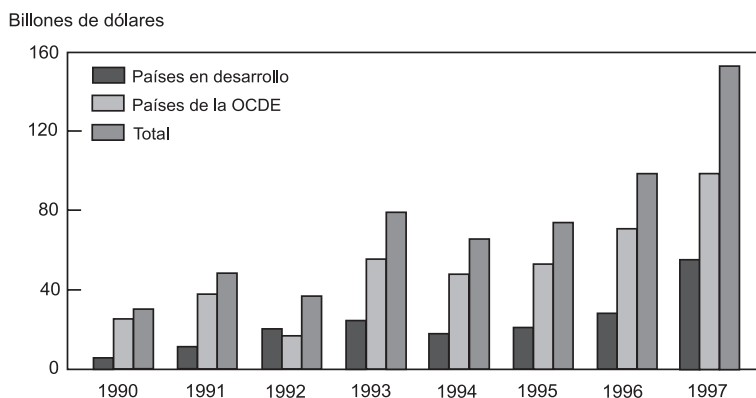
**Figura 6**  
Tarifas promedio sobre las manufacturas, por región de origen,  
antes y después de la Ronda de Uruguay



a. Países de ingreso medio y bajo en Europa y Asia central.

Fuente: Grupo de Prospección de Desarrollo Económico del Banco Mundial.

**Figura 7**  
Tendencias en privatización, por grupos de países, 1990-97



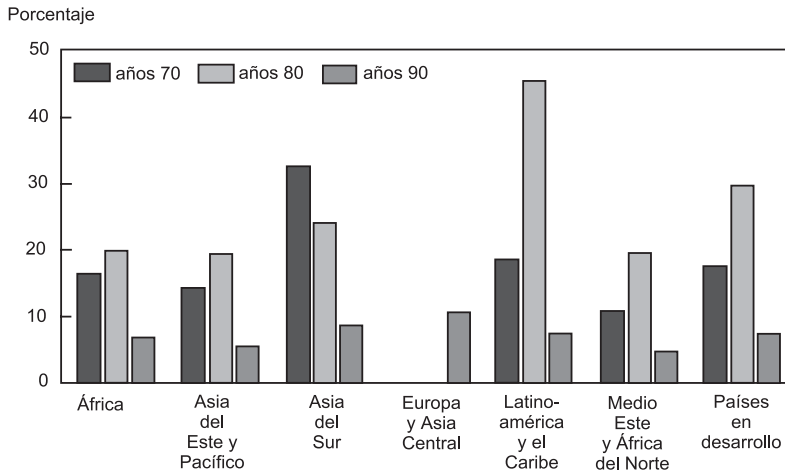
Fuente: OECD (varias ediciones).

*Estabilidad macroeconómica.* Las políticas de apertura y competencia están cercanamente relacionadas a la estabilidad macroeconómica. Un indicador que captura su interacción es la prima de mercado paralelo de la moneda externa, la cual muestra un agudo descenso en los años 90, aún desapareciendo en la mayoría de los países (Figura 8). Los déficit del gobierno también descendieron abruptamente en la mayoría de regiones, con la excepción de Europa y Asia central, después de agudos incrementos en los años 80 (Figura 9). En parte, como un resultado, la inflación bajó en la mayoría de países en desarrollo.

*Políticas ambientales.* Un área de relativo descuido de política es el manejo ambiental. No existen medidas estándar para evaluar la sostenibilidad de las políticas ambientales de un país. Nuevos indicadores tales como ahorro genuino, el cual mide la tasa de ahorro después de contabilizar las inversiones en capital humano, la depreciación de los activos producidos, y la reducción y degradación del medio ambiente, son aún usadas únicamente con poca frecuencia y están disponibles solamente para un puñado de países (World Bank 1999: 110). Para esta discusión, buscamos obtener un desigual sentido del compromiso ambiental de los países como evidenciaron por tales acciones como complemento de un perfil ambiental nacional y la formulación de estrategias de conservación y biodiversidad. El compromiso de los países de los aspectos de preocupación ambiental internacional es medido por la participación en los esfuerzos globales en la firma de acuerdos. Estas medidas parecen ser solamente débilmente relacionadas con los resultados ambientales. Necesitamos mejores formas de capturar las conexiones entre las políticas de los países y el desarrollo ambientalmente sostenible.

**Figura 8**

Prima del mercado paralelo, por región, años seleccionados 1966-96

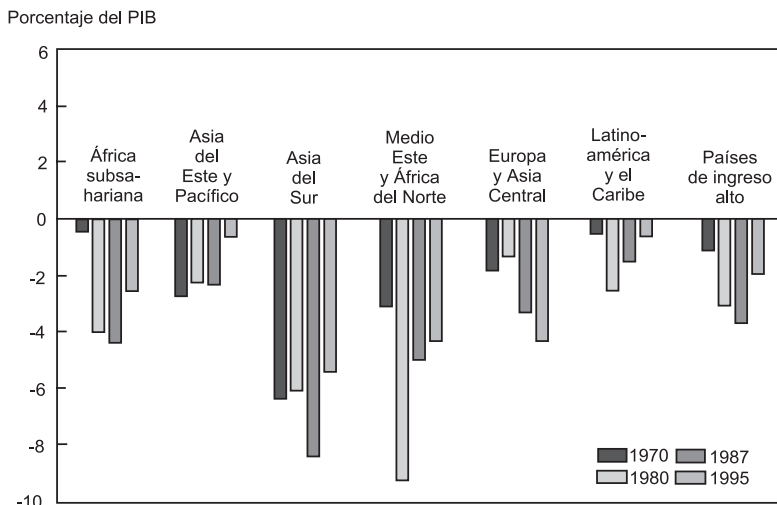


**Nota:** La cantidad graficada es (tasa mercado paralelo/ tasa oficial -1) como un porcentaje por unidad de moneda externa en unidades de moneda local. Los datos no están disponibles para todas las regiones.

**Fuente:** Easterly y Yu (2000); World Bank, *Indicadores de Desarrollo Mundial 2000*.

**Figura 9**

Balance presupuestal del gobierno total, 1970-95



**Nota:** Los datos son medianas.

**Fuente:** World Bank, *Indicadores de Desarrollo Mundial (1997, 1998, 1999)*.

*Ingredientes faltantes.* Hemos visto que el mundo en desarrollo continuó haciendo progresos medibles en los años 90, reduciendo las barreras a la inversión y al comercio, desmantelando los controles de precios domésticos en la agricultura y la industria, reduciendo los déficit fiscales e invirtiendo en educación y salud (Tabla 3). Tanto la experiencia de los años 90 como el registro de largo plazo muestran que estas acciones están asociadas con el rápido crecimiento económico. Ellas también confirman la conexión positiva entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. La aplicación de estas políticas que impulsa el crecimiento económico es también validada como un elemento clave en la lucha contra la pobreza.

Pero el registro también sugiere que las acciones positivas, por parte del gobierno y de otros, que afectan la calidad y la sostenibilidad del crecimiento han quedado rezagadas seriamente detrás de las medidas de liberalización. El desequilibrio puede ser vinculado no solamente al énfasis y la capacidad del país al hacer sus políticas, sino también al enfoque y la asesoría de las agencias externas. Estos ingredientes faltantes para el desarrollo son la materia del resto del capítulo.

En muchas partes del mundo, la conmoción social, el antagonismo civil, el desasosiego político y las guerras continuaron desencarrilando el progreso en los años 90. Aunque estos eventos no serán discutidos acá, los efectos sobre los resultados del desarrollo son todos demasiado aparentes. Cerca de una docena de países, con medio billón de personas, no fueron incluidos en el análisis debido a sus altamente inestables condiciones sociopolíticas. Cerca de una quinta parte de la población del mundo en desarrollo está viviendo en conflicto o en condiciones posteriores a un conflicto. Afganistán, Irán, Irak, Nigeria, Sierra Leona, Sudán y Yugoslavia son precisamente unos pocos países cuyos destinos han sido dominados más por las crisis sociopolíticas que por las políticas económicas en las dos décadas pasadas.

Aspectos globales y de fronteras –flujos de capital, presiones de población, migración laboral y crisis ambientales–, continuaron afectando los resultados domésticos. El número de personas en el mundo aumentará de 6 billones de personas en la actualidad a cerca de 8 billones en el año 2025, aun empleando un escenario de una baja tasa de crecimiento de la población de 1,5%. A pesar del progreso en disminuir el crecimiento de la población, muchos países enfrentan grandes incrementos en la población que indeterminan los esfuerzos por lograr un desarrollo sostenible. El calentamiento mundial, la degradación ambiental y la pérdida de biodiversidad continúan empeorando en la medida en que una población creciente tensiona los recursos globales limitados. Estas presiones globales, aunque son importantes para comprender los resultados de los países, no serán abordadas en este trabajo.

## LECCIONES SUBESTIMADAS

¿Qué nos dicen los resultados del desarrollo de los países examinados? Quizá más importante, la calidad y la sostenibilidad del crecimiento han sido inadecuadas para

**Tabla 3**  
Desempeño de políticas, por tipo de crecimiento

Indicador	Período (excepto como se especificó)	Medidas no promediadas		
		Crecimiento alto	Crecimiento moderado o mejorado	Bajo crecimiento
Número de países		6	29	52
Superávit presupuestal (porcentaje del PIB)	90s	-0,5	-1,2	-3,6
	80s	-3,5	-4,7	-4,2
Tasa tarifaria efectiva (porcentaje)	90s	24,8	30,0	18,5
	80s	31,2	31,7	22,8
Comercio como porcentaje del PIB (porcentaje)	90s	26,2	22,9	19,2
	80s	22,5	38,1	23,6
Apertura de la cuenta de capital (índice)	1996	2,5	3,0	2,9
	1988	2,0	1,9	1,6
Represión financiera (índice)	1996	3,8	3,0	3,8
	1973	5,4	6,8	5,8
M2 como porción del PIB (porcentaje)	90s	60,2	34,7	27,9
	80s	43,2	35,9	27,2
Eficiencia Burocrática (índice)		1,6	1,3	1,5
Gasto en educación (porcentaje del PIB)	90s	3,5	3,8	4,2
	80s	3,5	3,9	4,0
Gasto en salud (porcentaje del PIB)	90s	1,3	2,4	2,5
	80s	1,4	2,7	2,4
Acceso a sanitario (porcentaje de población)	90s	69,6	56,7	56,2
	80s	54,3	50,2	44,7
Acceso agua potable (porcentaje de la población)	90s	80,7	64,7	60,1
	80s	64,2	53,2	53,9
Acciones ambientales (índice de 0 – 1)	Internacional	1,00	0,96	0,88
	Nacional	0,83	0,81	0,76

**Nota:** Ver el texto para detalles concernientes a la clasificación de países. Algunas variables no se tienen para ciertos de ellos. En particular, las siguientes variables están disponibles únicamente para un número reducido de países: *tasa tarifaria efectiva*, *represión financiera* y el *índice de eficiencia burocrática*.

**Fuente:** Fuentes varias; cálculos del autor.

hacer una diferencia fundamental en la reducción de la pobreza. Además, el rápido crecimiento ha sido asociado frecuentemente con la degradación ambiental.

El logro del crecimiento que tiene un impacto sostenido sobre la pobreza y que es ambientalmente sostenible requiere más que el conjunto estándar de prescripciones políticas. Esto también requiere la inclusión de acciones positivas dentro de los fundamentos de las políticas que están en pro del mercado, no sólo por parte de los gobiernos sino también por los demás apostadores. Ahora podemos ver que durante las dos décadas pasadas un gran número de países siguió un enfoque en pro del mercado confiando, en parte, sobre un conjunto medianamente estándar de políticas que caracterizaron de manera prominente la liberalización comercial y la desregulación doméstica. Otro conjunto importante de acciones fue relativamente descuidado, y ahora éstas necesitan atención para alcanzar los resultados del desarrollo que realmente mejora la vida de las personas. Hay cuatro áreas críticas que requieren acciones.

*Invertir en la gente.* El acceso a los servicios sociales no es adecuado. La calidad de la educación y su distribución (por ejemplo, el acceso a las niñas y a los pobres) necesita atención en tanto que el crecimiento de la población pone presiones sobre los servicios limitados. También se necesitan políticas que apoyen el mercado de trabajo y la protección social. Los gobiernos también tienen un papel crucial al asegurar la calidad y la distribución equitativa de los servicios sociales (aunque no necesariamente en su provisión) y en promover una mejor utilización del capital humano de los pobres a través de la atención sobre la distribución de la tierra y otros activos esenciales para lograr los beneficios plenos de una mejor educación y salud.

*Administración ambiental.* La degradación ambiental ha empeorado como consecuencia de la pobreza persistente, y el crecimiento económico sin una estimación de las consecuencias ambientales. Los costos de la contaminación ambiental y la sobreexplotación de los recursos son enormes, y en algunos casos las pérdidas son irreparables. Pocos países han hecho avances explícitos en la actualidad para confrontar las causas subyacentes de la degradación ambiental y de recursos, que incluye fallas de mercado, falta de información y problemas de incentivos de los agentes. El crecimiento debe provenir a expensas del medio ambiente. Mejores políticas y una fuerte combinación de incentivos, inversiones e instituciones pueden hacer realidad el crecimiento ambientalmente sostenible.

*Administrar los riesgos financieros.* La integración financiera global tiene irrefutables beneficios, pero también vuelve más vulnerables a los países en desarrollo de repentinas fluctuaciones en los sentimientos de los inversionistas, a fugas de capitales, y riesgos al sector real. Los estándares acordados internacionalmente y los códigos de buena conducta deben ser puestos en su lugar para garantizar la transparencia fiscal, la regulación bancaria, y el gobierno corporativo. Los instrumentos basados

en el mercado para administrar los riesgos también son importantes. Los países necesitan ser cautelosos cuando abren sus cuentas de capital; puesto que deberían guardar ciertos incentivos especiales en contra de los flujos de corto plazo y deberían asegurar qué opciones de política han sido consideradas, incluyendo requerimientos de reservas y cargas impositivas a los flujos de corto plazo.

*Asegurar un buen gobierno.* La corrupción es más que un asunto de justicia o moralidad; involucra grandes costos sociales. Malas políticas económicas con esquemas legales débiles, bastantes tipos de regulación erróneos, mucha discrecionalidad regulatoria, y la falta de profesionalismo alimentan en conjunto la corrupción. Las libertades civiles y el tipo de sistema político importan enormemente para la gobernabilidad y el desarrollo. “Las libertades parecen estar asociadas fuerte y positivamente con medidas de mejoras en el bienestar”, concluyó el *World Development Report 1991* (World Bank 1991: 50). Las sociedades civiles activas, la fuerte vigilancia pública y la corrección rápida de las distorsiones de políticas son cruciales.

### **Invirtiendo en la gente**

Durante las dos décadas pasadas, los países en desarrollo han incrementado la porción de recursos públicos que gastan en servicios educativos y de salud. Sin embargo, las comparaciones entre países revelan una relación pequeña entre el gasto público en educación y en salud, y los resultados en estos sectores, una vez que son tenidos en cuenta los niveles de ingreso de los países. Estos resultados reflejan, en parte, las limitaciones de los promedios entre países. De manera más importante, éstos destacan otros dos aspectos relacionados: los resultados dependen, en parte, de la calidad de los servicios y de la composición y distribución del gasto (*ver* Filmer, Hammer y Pritchett 1998).

La calidad de los servicios sociales varía ampliamente. En educación tales diferencias se ven en un amplio rango de variables, desde tasas de repetición y deserción hasta puntajes de los estudiantes sobre pruebas comparables internacionalmente. Por ejemplo, las tasas de repetición en primaria y secundaria son mucho menores en el Este de Asia que en otros países en desarrollo con niveles de ingreso similares. En la República de Corea, las tasas de repetición y de deserción son extremadamente bajas —en parte, debido al sistema de promoción automática en todos los niveles—, con la eliminación de los exámenes de ingreso para la escuela media y superior que aseguran una cobertura casi universal (Thomas y Wang 1997a).

La distribución de servicios también varía ampliamente. Por ejemplo, la distribución desigual de la educación tiende a tener un impacto negativo sobre el ingreso *per cápita* de la mayoría de los países, después de tener en cuenta la mano de obra y el capital (López, Thomas y Wang 1998). Una distribución más equitativa contribuye a

mayores niveles de ingreso, con fuertes efectos de retroalimentación sobre la demanda y la oferta de la educación, la calidad de la educación y el resultado asociado.

La mejora de la distribución aún necesita disponer de precedentes sobre los avances en la calidad, al menos hasta que la cobertura sea universal. López, Thomas y Wang estimaron los coeficientes de Gini de cobertura educativa para 20 países y encontraron diferencias significativas entre ricos y pobres en materia de la distribución de la educación<sup>4</sup>. Corea logró la expansión más rápida de su cobertura educativa y la más rápida reducción en su coeficiente de Gini educativo. (Un indicador más bajo indica una mayor distribución). Los coeficientes de Gini de la India y Pakistán son relativamente altos y se han incrementado desde 1980. La India tenía un coeficiente de Gini de ingreso en el año 1992, similar al de Corea en 1998, lo que implica que la distribución de la educación de la India es mucho más sesgada que la del ingreso. Lo contrario era cierto para Corea desde los últimos años de los 80<sup>5</sup>. El coeficiente de Gini del ingreso de la China fue bajo en 1981 pero aumentó en 1995, mientras el Gini educativo cayó durante el mismo período (Figura 10).

Aunque puede parecer que la expansión de la educación podría ser accidentada a medida que un país reduzca su analfabetismo de un 60 a un 20% o menos, tal que el coeficiente de Gini podría empeorar antes de mejorar (similar a la curva de ingreso de Kuznets), la experiencia entre países sugiere lo contrario. Argentina y Chile, por ejemplo, han tenido un coeficiente de Gini educativo bajo durante el período de los años 70 hasta los años 90. Corea y muchos otros países han logrado disminuciones sustanciales en este coeficiente sin tener incrementos al comienzo. Sólo unos pocos países, incluyendo Argelia, India, Pakistán y Túnez, han presenciado un empeoramiento significativo en el Gini educativo. En consecuencia, un empeoramiento en la distribución de la educación puede no ser una etapa inevitable en el proceso de desarrollo.

4 Los coeficientes de Gini para la educación son calculados en dos etapas. Primero, las curvas de Lorenz similares a las que son dibujadas para el caso del ingreso, con el porcentaje de la población de 15 años y más en el eje horizontal, y el porcentaje de educación acumulada en el eje vertical. Entonces, el coeficiente de Gini educativo es calculado como la razón del área entre la diagonal y la curva de Lorenz dividido por el área total de la mitad del cuadrado en el cual se encuentra la curva. La educación fue medida por las proporciones de población sin escolaridad y con primaria, secundaria y educación terciaria, respectivamente (López, Thomas y Wang 1998).

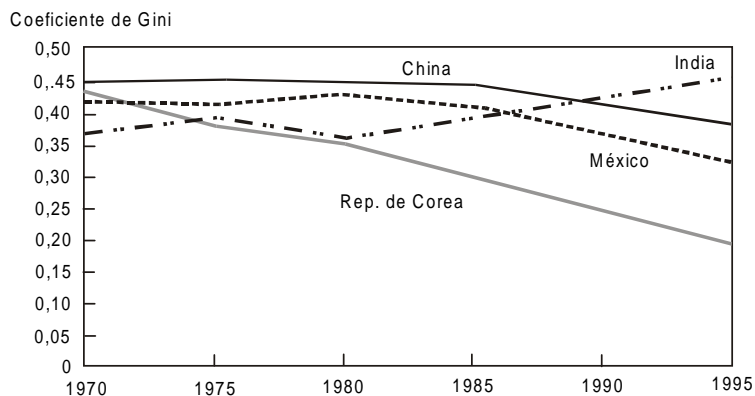
5 Los coeficientes de Gini de ingreso sólo están disponibles para algunos años seleccionados.

	1975	1983	1990	1992
India	41,8	32,9	32	33,6
	1970	1988		
República de Corea	33,3	33,6		

El coeficiente de Gini para la India fue calculado con base en los datos del *World Development Report*, de varios años, 1979-97. El de Corea es de Ahuja y otros (1997): 27.



**Figura 10**  
Coeficientes de Gini de la educación, países seleccionados, 1970-95.



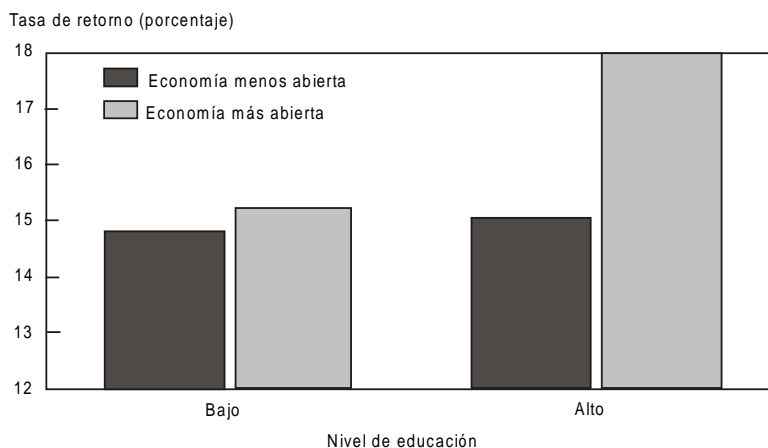
**Nota:** Un coeficiente menor indica una mayor igualdad.

**Fuente:** López, Thomas y Wang (1998).

Además de los nexos entre la calidad y la distribución de los servicios sociales y su impacto, existe otro nexo entre las políticas económicas y su impacto, especialmente para el caso de la educación. En una muestra de 60 países en desarrollo durante 1965-87 (después actualizado hasta 1994), las tasas de crecimiento económico fueron especialmente altas en aquellos países con altos niveles educativos, con estabilidad macroeconómica, y con apertura económica (World Bank 1991). El impacto de la apertura comercial sobre el crecimiento de largo plazo depende además de cómo son capaces las personas de absorber y emplear la información y la tecnología que está disponible gracias al comercio y a la inversión externa. De manera similar, Thomas y Wang (1997a) analizaron una muestra de 1.265 proyectos del Banco Mundial y encontraron que la tasa de retorno era mayor en 3 puntos porcentuales en países con mayor fuerza laboral capacitada y una economía más abierta que en los países en los que sólo tenían una o la otra (Figura 11)<sup>6</sup>. En una muestra de 12 países López, Thomas y Wang (1998) encontraron que una fuerza laboral más educada está asociada con un crecimiento acelerado bajo condiciones de reforma de mercado y de una estructura económica orientada hacia fuera, pero que la educación no tiene un impacto significativo sobre el crecimiento en la ausencia de estos factores.

6 El conjunto de datos a nivel de proyecto entre países (corte transversal) incluye variables sobre educación, ingreso *per cápita*, apertura, gasto del gobierno y desempeño de los proyectos. Los datos de los proyectos cubren 3.590 proyectos de préstamo en 109 países evaluados por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (DEO) en 1974-94 e incluye la calificación DEO del desempeño agregado (satisfactorio y no satisfactorio) y las tasas económicas de retorno (Thomas y Wang 1997b).

**Figura 11**  
Educación, apertura y tasas de retorno  
de 1.265 proyectos del Banco Mundial



**Nota:** Las tasas de retorno económico se tomaron de la evaluación de la base de datos del departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. La educación se midió por el nivel promedio de escolarización de la fuerza laboral, y la apertura por el logaritmo del intercambio extranjero de mercado paralelo.

**Fuente:** Thomas y Wang (1997a).

## Administrando el ambiente

Muchos países han abordado un enfoque de “crezca primero y luego ponga en orden”, argumentando que ellos difícilmente pueden desviar recursos hacia la protección ambiental. Ahora, la evidencia está inundando todas las partes del mundo, mostrando que las rápidas tasas de crecimiento de los años 90 condujeron a una deforestación y degradación ambiental sin precedentes y que no son sostenibles. “Crecer primero y luego poner en orden” está probando ser una estrategia costosa, social y ecológicamente, y una amenaza para la propia sostenibilidad del crecimiento. Y algunas pérdidas ambientales (en biodiversidad y en salud humana, por ejemplo) son irreversibles, tanto que “poner en orden después” es excluido como opción.

La degradación ambiental puede ocurrir tanto en países de crecimiento rápido como lento (Tabla 4). El registro ambiental del Este de Asia contradice abruptamente su registro de crecimiento económico y reducción de la pobreza. En el cuarto de siglo pasado los ingresos crecieron un 5% al año. La pobreza cayó abruptamente –tanto como el 50 a 70% de Indonesia, Malasia y Tailandia (Johansen 1993)–, pero la degradación ambiental (contaminación, congestión, deforestación, y pérdida de biodiversidad) sobrepasaron la de todas las demás regiones en el mundo. Cerca de un

**Tabla 4**  
Comercio, crecimiento, pobreza y medio ambiente.  
(porcentajes, a menos que se indique lo contrario)

Economía	Comercio (crecimiento anual del volumen de mercancías exportadas) 1980-94	Crecimiento (crecimiento anual del PNB <i>per</i> <i>cápita</i> ), 1970-95	Pobreza (población viviendo con menos de 1 dólar al día, PPA) varios años*	Medio ambiente	
				Deforestación anual (cambio porcentual) 1981-90	Incremento total en las emisiones de dióxido de carbono 1980-92
<i>Asia del Este</i>					
Corea	11,9	10,0	<1	0,1	130,2
China	12,2	6,9	29,4 (1993)	0,7	79,2
Filipinas	5,0	0,6	27,5 (1988)	3,4	35,1
Hong Kong	15,4	5,7	<1	-0,5	81,3
Indonesia	9,9	4,7	14,5 (1993)	1,1	94,7
Malasia	13,3	4,0	5,6 (1989)	2,1	150,0
Singapur	13,3	5,7	<1	2,3	66,7
Tailandia	16,4	5,2	<1	3,5	180,0
Promedio	12,2	5,4	n.a.	1,6	85,6
<i>América Latina</i>					
Argentina	1,9	-0,4	-	0,1	9,3
Bolivia	-0,3	-0,7	7,1 (1990)	1,2	40,0
Brasil	6,2	-	28,7 (1989)	0,6	17,9
Chile	7,3	1,8	15,0 (1992)	-0,1	29,6
Costa Rica	6,6	0,7	18,9 (1989)	3,0	100,0
México	13,0	0,9	14,9 (1992)	1,3	28,1
Perú	2,4	-1,1	49,4 (1994)	0,4	-8,3
Uruguay	0,9	0,2	-	-0,6	-16,7
Venezuela	1,1	-1,1	11,8 (1991)	1,2	28,9
Promedio	4,0	-0,1	n.a.	0,5	21,2

-No disponible

n.a. No aplica

\* PPA Paridad de poder adquisitivo. La línea internacional de pobreza es la del Banco Mundial, *World Development Indicators 1997*. Los estudios individuales pueden dar diferentes estimativos para el mismo país.

**Fuente:** World Bank (1997a); Thomas y Wang (1997b).

20% de la tierra con vegetación en el Este de Asia sufre de degradación del suelo como resultado del anegamiento, la erosión y de demasiado pastoreo. La biodiversidad en 50 a 70% de las costas, y áreas marinas protegidas, es clasificada como altamente amenazada. En países que empezaron a liberalizar y crecer rápidamente en los años 1980, como China, Malasia y Tailandia, las emisiones de dióxido de carbono se triplicaron.

Pero no sólo los países de crecimiento alto han experimentado extensas pérdidas ambientales. América Central –donde el crecimiento ha sido bajo y los niveles de pobreza han permanecido persistentemente altos–, también ha experimentado deforestación extensiva, degradación del suelo, excesiva pesca y contaminación de sus aguas costeras<sup>7</sup>.

Aunque el crecimiento rápido no puede ser culpado de la degradación ambiental, no es un aliado automático del medio ambiente (Thomas y Belt 1997). Las tasas más rápidas de crecimiento tienden a tener un efecto negativo sobre el ambiente debido a los factores que las acompañan como: expansión industrial, urbanización, y la creciente explotación de los recursos renovables y no renovables. Sin embargo, al mismo tiempo, el crecimiento crea condiciones para mejoras ambientales al aumentar la demanda por una mejor calidad ambiental y hace disponibles los recursos que lo ofrecen. De esta manera, el efecto neto también se podría ir<sup>8</sup>.

La experiencia está en contra del enfoque de “crezca primero y luego ponga en orden”. Los costos de salud del control tardío de la polución pueden exceder los costos de la prevención. Por ejemplo, los costos de limpieza y de compensación a las víctimas de la enfermedad de *itai-itai* y del asma *yokkaichi* en Minamata, Japón, como resultado de un envenenamiento con mercurio industrial desde los años 50 han variado desde 1,4 a 102 veces el costo de prevención (Kato 1996). Algunos daños, como la pérdida de la biodiversidad terrestre y acuática a través de la destrucción del hábitat, no puede detenerse jamás; en algunas áreas, por ejemplo, la contaminación y las técnicas de destrucción pesquera han dañado los arrecifes de coral, destruyendo o tratando de destruir la vida animal y vegetal que dependen de ecosistemas complejos de estos arrecifes.

Es el pobre y el desaventajado el que soporta el choque de la contaminación ambiental y la degradación de recursos, mientras que los ricos son a menudo responsables por su mal uso. La deforestación está relacionada con la extracción insostenible de madera de construcción por parte de grandes compañías comerciales de madera, pero son las comunidades pobres indígenas cuyos recursos de combustible de leña, pasto, plantas medicinales y otros productos forestales, desaparecen. Cuando la cali-

---

7 Los países de América Central han crecido lentamente por una serie de razones económicas y sociopolíticas. La mayoría de economías de Centroamérica ha sido dominada por las exportaciones tradicionales, que han enfrentado términos de intercambio decrecientes, y que tienen una alta concentración del ingreso y una inversión inadecuada en educación, que son alimentadas por la inestabilidad política

8 Donde los datos sostienen una curva ambiental de Kuznets (una curva U-invertida entre los niveles de ingreso *per cápita* y la degradación ambiental), es importante establecer las razones resaltadas, los esquemas legislativos y de política, la capacidad institucional, y las opciones disponibles de tecnología. Aislado la importancia relativa de estos factores se generarán importantes intuiciones dentro de las aproximaciones del manejo ambiental. (Para un análisis reciente de la contaminación del agua, ver Hemamala, Mani y Wheeler 1998).

dad de agua es degradada por los residuos industriales tóxicos y por la contaminación, los pobres sufren más porque, a menudo, carecen de acceso al acueducto municipal o no tienen los recursos para invertir en filtros de agua y en otros sistemas de purificación. Tanto la contaminación del aire al interior como al exterior de la casa afecta también desproporcionadamente a los pobres, que no pueden permitirse cambiar a combustibles más limpios o comprar filtros de aire, y tienden a vivir muy cerca de las vías, donde los niveles de contaminación son los más altos (Undcp, Informe de Desarrollo Humano 1998).

La experiencia también puntualiza una lección deseable: existen oportunidades para promover un mejor ambiente, que todavía no han sido totalmente explotadas. Los recursos escasos pueden ser puestos en usos múltiples y de alto rendimiento. Los bosques en Latinoamérica pueden ser protegidos por su alto valor social en lugar de convertirse en haciendas que generen rendimientos sociales negativos (Kishor y Constantino 1994). La administración de los bosques tropicales para usos tan simples como madera, bienes no fabricados con madera, agua y conservación del suelo, diversidad biológica, y otros servicios ambientales pueden generar altos rendimientos sociales mientras generan utilidades estables.

Los impactos de la degradación ambiental no están inscritos dentro de las fronteras políticas, como se están volviendo crecientemente obvios en los casos de lluvia ácida, cambio en el clima global, y como aspectos que van más allá de las fronteras como ríos contaminados. Aunque el descuido individual del medio ambiente puede ser tolerado por el ecosistema, el persistente descuido colectivo puede afectar los ecosistemas globales y la misma humanidad —un argumento poderoso para promover el crecimiento ambientalmente sostenible.

Una clave para revertir la degradación ambiental es gravar la actividad que la causa. Es posible emplear la tributación para promover tanto el manejo ambiental como el crecimiento. Por ejemplo, al gravar el uso del carbón como combustible, puede hacerse más competitiva la energía solar, reducir las emisiones e incrementar las ganancias. Las ganancias pueden usarse para reducir la escala de otros impuestos distorsionadores en la economía que están disminuyendo el ritmo del crecimiento. De manera similar, al gravar las emisiones provenientes de los carros, se vuelven más atractivas las formas más limpias de transporte (Brown y Flavin 1999).

Un cambio desde los impuestos sobre ingreso, hacia los que recaen sobre el consumo, puede tener impactos benéficos sobre el ambiente y el crecimiento. La producción y el consumo de bienes de lujo, frecuentemente, hacen fuertes demandas sobre los recursos ambientales. Los impuestos sobre el consumo podrían ayudar a proteger el ambiente al reprimir el consumo de esos bienes. Los marcados impuestos progresivos al consumo también pueden promover la equidad y, al estimular los ahorros, podrían promover el crecimiento económico general (Frank 1998).

Las economías de rápido crecimiento que han ignorado el medio ambiente han aprendido de estas lecciones por la peor vía, y algunos se están viendo obligados a

tomar acciones correctivas muy costosas. En los Estados Unidos tomará cientos de millones de dólares remediar el daño hecho a los Everglades por los proyectos de irrigación de corto alcance para ayudar al cultivo de caña de azúcar<sup>9</sup>. Las economías que se embarcan sobre una senda de desarrollo sostenible aún tienen tiempo para incorporar políticas ambientales directamente en sus estrategias económicas de planeación.

Considere los esquemas alternativos de crecimiento ilustrados en la Figura 12. Una economía que valora el medio ambiente buscará el equilibrio de crecimiento acelerado con calidad ambiental al moverse a lo largo de  $AD$ . Si la economía adopta una aproximación de “crezcamos ahora y después ordenamos”, se moverá desde  $A$  a  $C$ , con considerables deterioros ambientales (son ejemplos de ello: China, Indonesia y Tailandia). O –una peor opción– podría seguir políticas que generen un crecimiento lento y un daño ambiental considerable, al moverse desde  $A$  hacia  $B$  (como ha sido el caso en muchos países de Centroamérica y de África).

Las economías representadas por los puntos  $B$  y  $C$  incurrirán en serias pérdidas relacionadas con el daño del ecosistema, incluyendo enfermedad y muerte, degradación de los bosques y de las fuentes de agua, y la contaminación ambiental. La Figura 12 sugiere que las economías que están en  $C$  pueden mejorar su administración ambiental y moverse hacia  $D$ , mientras que las que están en  $A$  o en  $B$  deberían esforzarse ambas por aumentar el crecimiento y mejorar el ambiente<sup>10</sup>. Los costos de la limpieza total son probablemente mucho mayores que los costos de prevención y muchas pérdidas son irreversibles.

## Administrar los riesgos financieros

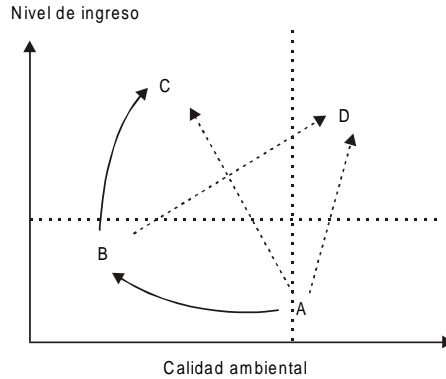
La expansión de los mercados financieros internacionales en los años 1990 ha sido fenomenal: el valor de las transacciones financieras es más de cinco veces el valor del comercio mundial de bienes y servicios. Este incremento en la movilidad del capital en relación con el PIB mundial significa que la alteración en el sistema financiero ha alcanzado, de lejos, implicaciones para el desarrollo. La globalización financiera en los 1990 ha sido caracterizada por la vulnerabilidad a la liquidez y a las crisis cambiarias, como se vio en los hechos de México en 1994-95, Asia (Indonesia,

---

9 La práctica difundida de botaderos ilegales de desperdicios tóxicos de las firmas industriales en los Estados Unidos y el establecimiento de *Superfund* para su limpieza total es otra ilustración diciente de los costos altos e inequitativos de adoptar un enfoque de “crezcamos ahora, que después limpiamos”. (Ver Harr 1995, para un recuento conmovedor de los efectos de estas toxinas sobre la salud humana en la vecindad de Boston, Massachusetts.)

10 El Este de Asia ofrece un caso interesante. La crisis económica reciente ha tomado a países como Tailandia e Indonesia desde  $C$  a  $B$ . Luego ellos tienen la dura tarea de implementar políticas que ayuden al medio ambiente y aumenten el crecimiento económico al mismo tiempo.

**Figura 12**  
Patrones alternativos de crecimiento y de calidad ambiental



Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia) en 1997, y Brasil y Rusia en 1998. Esta volatilidad ha generado grandes pérdidas de bienestar que ha afectado principalmente a los pobres. Administrar los riesgos y equilibrar los beneficios y costos de la globalización son problemas cruciales en cualquier parte.

*Administración del riesgo.* Las fluctuaciones en la confianza de los inversionistas y en los flujos de capital presentan desafíos que requieren una combinación de soluciones oficiales y de mercado para proveer un manejo del riesgo. Los países continúan promoviendo políticas que incentiven el acceso a los mercados internacionales de capital. Para inspirar la confianza necesaria en el mercado se necesita la mezcla correcta de regulación, descuido, transparencia, y disciplina de mercado, tanto a nivel nacional como internacional.

Muchos países en desarrollo han estado liberando sus mercados financieros y disminuyendo sus restricciones sobre las transacciones de capital. Éstas son políticas correctas. Pero, en la ausencia de esquemas adecuados de regulación institucional (nacional como internacional), han surgido problemas para la moneda, la tasa de cambio, y los mercados de capital. A medida que los países liberalizaron, obtuvieron un menú de financiamiento externo más amplio, con nuevos incentivos fuertes para recurrir a este financiamiento. Por ejemplo, el capital externo de largo vencimiento fue especialmente atractivo para financiar proyectos de infraestructura, particularmente en países con tasas de cambio amarradas al dólar americano.

Con el incremento en la movilidad del capital vino la creciente vulnerabilidad a los cambios repentinos en los sentimientos de los inversionistas, junto con las fluctuaciones asociadas en la oferta y en el precio del capital externo. Hubo también un

cambio de las fuentes oficiales de capital a las privadas, y desde el gobierno a las entidades privadas como los principales receptores del capital externo. Los países en desarrollo se encontraron repentinamente con nuevas relaciones crediticias y una variedad de fuentes de financiamiento privado internacional, con el sector privado como un receptor clave de capital externo.

Sin embargo, ni la estructura de maduración ni los riesgos de cambio externo asociados a los capitales externos fueron apropiadamente tomados en cuenta. A medida que las crisis recientes expusieron la creciente vulnerabilidad de los mercados financieros, muchos países en desarrollo empezaron a cuestionar los beneficios de una integración más fuerte con los mercados globales de capital. Algunos, como Malasia, están revirtiendo los controles de capital o, como en la India, están haciendo más lento su movimiento hacia la convertibilidad de la cuenta de capital para aislar a sus economías de los choques financieros externos. La pregunta crítica es: ¿Cuál es la mejor forma de acometerlo?

La experiencia durante las dos décadas pasadas confirma que la estabilidad macroeconómica es vital. Sin embargo, hemos visto, que ésta no puede garantizar el desarrollo sostenible en el ambiente financiero globalizado de hoy en día. Una inflación baja y unas políticas conservadoras de balanza de pagos son necesarias para el crecimiento, pero no aseguran un desarrollo sostenido en ausencia de la infraestructura institucional adecuada, de mercados financieros de buen funcionamiento, y de buenas estructuras de gobierno. La respuesta no es echar para atrás la liberalización; más bien, es poner en su lugar una regulación complementaria y mecanismos institucionales en los niveles nacionales e internacionales.

Un conjunto de estudios comunes va a la velocidad de la mayoría de análisis de los ciclos financieros: las debilidades sistémicas en los sectores financieros domésticos de los países en desarrollo y en el sistema financiero internacional. La falta de transparencia y la falta de datos disponibles tienden a disimular el verdadero estado de los mercados financieros, ocultando las fallas de mercado en contra de la mayor movilidad global de capital. A nivel internacional, la globalización de capitales demanda un esquema institucional que pueda asegurar la transparencia de las cuentas, asegurar los derechos de propiedad, fortalecer los contratos, y los mecanismos para manejar el riesgo. A nivel nacional, los pobres controles de riesgos, las disposiciones laxas, las débiles reglas prudenciales, supervisión inadecuada y prácticas de préstamo dirigidas al gobierno conducen a una menor calidad de las inversiones y requieren atención. También es necesaria una perspectiva coherente sobre las obligaciones externas: sobre sus vencimientos, el tipo de prestamistas, y las distintas formas de garantías explícitas e implícitas asumidas por el gobierno.

*Equilibrar las ganancias y los riesgos.* El mundo aún está viviendo aferrado a la globalización. Un punto de vista le da una importancia considerable a la creciente



globalización bajo la creencia de que las crisis pueden ser superadas a través de mejores esquemas institucionales y de regulación y, si es necesario, a través de asistencias de las organizaciones financieras internacionales. Otro punto de vista ve demasiado altos los costos y los riesgos de la cerrada integración financiera en comparación a los beneficios potenciales, y apoya los ajustados controles sobre los movimientos financieros entre fronteras. Un consenso emergente toma el punto medio, favoreciendo simultáneamente la apertura de los mercados financieros y el establecimiento de un esquema regulatorio adecuado, evitando dar incentivos especiales y, posiblemente, algunas restricciones sobre los flujos de capital de corto plazo.

La liberación financiera provee evidentes ganancias económicas, pero también trae riesgos. Entre 24 países que experimentaron crisis financieras, Williamson y Mahar (1998) encontraron que 13 de ellos habían liberalizado sus cuentas de capital dentro de los cinco años de la crisis. El estudio concluyó que los riesgos pueden ser mucho más reducidos al dar la atención apropiada a la regulación y a la supervisión; manteniendo un techo sobre la tasa de interés de depósitos, al menos hasta que el sistema liberalizado esté bien establecido; y posponiendo y quizá limitando la convertibilidad de la cuenta de capital.

Los instrumentos de política que están siendo crecientemente considerados incluyen regulaciones basadas en incentivos tales como requerimientos adecuados de capital relacionados con el riesgo, e impuestos sobre los flujos de entrada de capital de corto plazo o sobre los requerimientos de reservas. Más fundamentalmente, motivando al sector privado a invertir en mejor calidad y en esfuerzos de largo plazo podría hacer una gran diferencia. Será necesario encontrar formas más efectivas de responder a las crisis. Un movimiento clave es aumentar la confianza de los inversionistas y de los proveedores de crédito, y su voluntad de ofrecer capital a un prestatario o el refinanciamiento continuo existente. Las políticas internacionales responden a las recientes crisis apuntando en la dirección correcta: impulsar la extensión de grandes créditos en espera y de créditos directos para refinanciar los vencimientos de las obligaciones de moneda externa y así restaurar la confianza.

Las propuestas para suscribir la recuperación de Asia han incluido garantías de los gobiernos sobre las deudas del sector privado que podrían significar una participación desbalanceada del riesgo, con el sector público asumiendo la carga total de proyectos fracasados o créditos no ejecutados. Las garantías imponen una obligación contingente sobre el gobierno, con implicaciones para impuestos futuros y la credibilidad del garante en los mercados internacionales. La asistencia oficial a través de instituciones multilaterales puede hacer una diferencia positiva en este contexto.

La liberalización del mercado financiero ha generado enormes beneficios a través del crecimiento económico pero también ha conllevado una mayor volatilidad y pérdidas de bienestar, especialmente para los pobres. Al avanzar se requerirán acciones tanto a nivel nacional como internacional. Se tomarán mecanismos de regulación

más fuertes, mejores estándares de supervisión, una mayor transparencia de las transacciones financieras, mejores mecanismos de control de riesgo para prevenir las crisis de liquidez, y mejores mecanismos de compartir los riesgos entre los prestamistas y prestatarios al negociar con las sobresalientes deudas existentes.

## Combatir la corrupción

Aunque el papel de los gobiernos en el desarrollo ha sido intensamente estudiado, la buena gobernabilidad sólo ha sido recientemente enfatizada como un aspecto clave del desarrollo. El costo social de la falta de buen gobierno ya se ha mencionado (*ver* Tabla 5), y el penetrante impacto de la corrupción sobre el desarrollo está siendo crecientemente reconocido.

La corrupción reduce las inversiones domésticas y externas, disminuye los retornos de los impuestos y, al sesgar la composición del gasto público fuera de los servicios sociales que son importantes para los pobres, empeora la distribución del ingreso y desvía los recursos de la reducción de la pobreza. El mal gobierno y la corrupción han incrementado la fragilidad de los sectores financieros. Todos estos factores han estado vinculados a las crisis en los países asiáticos y en el resto en los años 90.

La evidencia de un extenso análisis de corte transversal entre países muestra que la corrupción tiene un impacto negativo significativo sobre la inversión doméstica, generando un gran efecto sobre el crecimiento económico. Tanzi y Davoodi (1997) encontraron que la corrupción incrementa el tamaño de la inversión pública debido a las oportunidades de manipulación por parte de los empleados oficiales corruptos. La corrupción también reduce los retornos de los impuestos porque compromete la habilidad del gobierno de recaudar impuestos y tarifas, aunque el efecto neto depende en cómo fueron escogidas las tasas impositivas nominales y otras cargas regulatorias por los empleados oficiales propensos a la corrupción (Kaufmann y Wei 1998).

**Tabla 5**  
Libertades y desarrollo, 1973-87

Indicador	1	2	3	4	5
1. Crecimiento del PIB	2,00	0,30	0,23	0,39	0,19*
2. Descenso en la mortalidad infantil		1,00	0,41	0,71	0,59
3. Cambios en la educación femenina			1,00	0,48	0,28
4. Nivel de educación femenina				1,00	0,63
5. Libertades políticas y civiles					1,00

**Nota:** Los números son los promedios del período para 68 países. Todos los coeficientes de correlación excepto el marcado con asterisco son significativos estadísticamente al (al menos) 10%.

**Fuente:** Banco Mundial 1991.

Cuando prevalece la corrupción, los pobres enfrentan impuestos más altos y reciben menores niveles de servicios sociales; las inversiones en infraestructura son desviadas en contra de proyectos que ayudan a los pobres; y la capacidad de escapar de la pobreza, empleando medios empresariales de pequeña escala se deteriora (Wei 1997). Gray y Kaufmann (1998) encuentran, por ejemplo, que regímenes corruptos, a menudo defienden contratos sobre el presupuesto a expensas de clínicas rurales de salud, convirtiéndose en una política errada que empeora la distribución del ingreso y que desvía recursos del lado del país a las ciudades.

*Colaborar con factores.* Los derechos políticos (elecciones democráticas, una legislatura, y partidos de oposición) y las libertades civiles (medios de comunicación libres e independientes, libertad de reunión, y libertad de expresión) están correlacionados negativamente con la corrupción, con la correlación algo más fuerte para el caso de las libertades civiles (Kaufmann y Sachs 1998). De manera similar, hay una asociación negativa significativa entre el estado de derecho (protección de los derechos de propiedad, una justicia independiente, y la resolución judicial de conflictos) y la corrupción, pero no hay demandas hechas sobre la dirección de la causalidad.

Las distorsiones y los controles de política, la propiedad estatal, la regulación excesiva de los negocios, la aplicación arbitraria de las regulaciones, las fuertes restricciones sobre el comercio, y las medidas proteccionistas y anticompetencia están asociadas con una mayor incidencia de la corrupción. De tal manera que es una monopolización al interior de las economías.

El servicio civil profesional, como se manifestó en la capacitación, el alquiler de servicios y sistemas de promoción, están asociados negativamente con la corrupción. La evidencia del pago del servicio civil es más ambigua; la relación menos robusta sugiere que el salario sólo no es la respuesta a la lucha contra la corrupción. Las correcciones salariales necesitan combinarse con la promoción y el reclutamiento de la meritocracia y la creación y la promoción de un grupo de dirigentes profesionales de servidores civiles.

El ingreso *per cápita* y la educación, manteniendo otros factores constantes, están correlacionados negativamente con la corrupción, aunque existen excepciones. Puede ser que las variables generales de desarrollo son solamente variables *proxy* para determinantes más específicos de la corrupción, tales como el estado de derecho, la calidad de las instituciones del sector público, la administración del régimen tributario, o la cantidad de regulación. Enfocarse sobre los determinantes más específicos nos ayuda a entender por qué la corrupción puede ser extraña en algunas economías emergentes a pesar de sus niveles relativamente bajos de ingreso *per cápita*. Estos resultados sugieren que puede no existir un vínculo inevitable entre corrupción y bajos niveles de ingreso.

Nuevos estudios están comenzando a explorar las variaciones, regionales y específicas de cada país, entre los determinantes de la corrupción. Por ejemplo, la eviden-

cia sugiere que el soborno administrativo prevalece más que otras formas de corrupción en las antiguas economías socialistas, como consecuencia de sus frecuentes burocracias infladas. En Latinoamérica, han tenido lugar reformas económicas y regulatorias considerables, pero menos reformas de la justicia y de otras instituciones que afectan el estado de derecho.

*Respuestas a la corrupción.* ¿Qué tipo de programa anticorrupción es probable que tenga el mayor impacto? Conocemos los elementos de tal programa: una justicia independiente, estado de derecho, una buena administración institucional del sector público, fuertes libertades civiles y políticas, supervisión y participación por parte de la sociedad civil, desregulación, reforma presupuestal y tributaria, y reformas financieras y de compras oficiales. Tenemos menos certeza sobre cómo unir las para lograr el mayor impacto.

La evidencia sugiere, crecientemente, que las libertades civiles, la participación, y la capacidad institucional son importantes para la protección en contra de la corrupción y para el alcance de un desarrollo amplio. El análisis de más de 1.500 proyectos financiados por el Banco Mundial muestra un efecto empíricamente grande, consistente, estadísticamente significativo de las libertades civiles sobre la tasa económica de retorno de los proyectos. Además, por ejemplo, una mejora del peor (7) al mejor (1) en el Índice Freedom House de libertades civiles podría aumentar la tasa económica de retorno (TER) en 7,5 puntos porcentuales. Sobre el Índice Humano de libertades civiles, una mejora del peor clasificado (13) a uno del mejor (91, Costa Rica) podría estimular el TER en 22,5 puntos porcentuales<sup>11</sup>.

La fuerte relación empírica entre el desempeño de los proyectos sociales y económicos, y las libertades civiles es contundente. Combinando estos resultados con aquellos que se mencionaron anteriormente sobre el vínculo negativo entre corrupción y libertades civiles proveen un fuerte argumento a nivel micro para una aproximación más comprehensiva e integrada al desarrollo que considera las instituciones y sus efectos sobre la corrupción, así como también a las políticas económicas.

## CONCLUSIONES

Nos hemos centrado en cuatro políticas de gran extensión y asuntos institucionales: la distribución del desarrollo humano, la sostenibilidad ambiental, el manejo del riesgo financiero, y la gobernabilidad. Lo que éstos tienen en común es su efecto sobre la calidad y la sostenibilidad del desarrollo, como es medido por las tres formas de riqueza: humana, natural y física. Estos aspectos también ponen el foco sobre la

---

11 Los reportes de Freedom House están disponibles en <http://www.Freedomhouse.org/ratings>.

distribución, la cual motiva la atención a la pobreza como también a la sostenibilidad ambiental.

A comienzos de los años 90 se recomendaron dos amplias categorías de estrategias de desarrollo. Algunas acciones como la liberalización del comercio y de los precios, la mejora en el manejo fiscal, fueron fuertemente apremiadas y generalmente fueron implementadas, aunque con grandes modificaciones. Otras acciones no fueron lo suficientemente fuerte recomendadas o fueron opuestas por intereses especiales. Entre las áreas descuidadas estuvieron la construcción de un esquema regulatorio efectivo, mejoramiento de la calidad y la distribución de la educación y otros activos, y la atención a la protección ambiental, la gobernabilidad, las libertades civiles, y la reforma institucional.

La evidencia que se trae conjuntamente aquí ofrece un apoyo pequeño para la inevitabilidad o la sapiencia de un crecimiento económico secuencial (como podría implicar una curva de Kuznets), antes de atender a una mayor igualdad del desarrollo humano, sostenibilidad ambiental, y medidas regulatorias o anticorrupción. Secuenciando –si es “liberalice primero, regule después”, “privatice primero, asegure la competencia luego”, “crece primero y después ordene” o “crece primero y luego busque las libertades”– es de lejos demasiado costoso–. Las acciones regulatorias, el manejo ambiental, y las medidas anticorrupción deben ir mano a mano con la liberalización para manejar los riesgos financieros, asegurar la posibilidad de predecir y mantener los resultados.

Estas dimensiones necesitan ser parte integral del paquete de políticas de globalización, no una imposición adicional adherida sobre una ya desafiante lista de tareas. Las acciones adicionales no necesariamente son tomadas por los gobiernos, los cuales tienen ya una agenda sobrecargada; requieren acciones por parte de otros agentes también. Esto implica un cambio de énfasis en las siguientes direcciones:

- Acciones que promueven la igualdad de oportunidades junto con el crecimiento, en lugar de los esfuerzos unilaterales para maximizar las tasas de crecimiento de corto plazo. La implicación no necesariamente es que el crecimiento de largo plazo debería ser más lento, sino, que en lugar de ello, que la atención tiene que darse a la igualdad, la calidad y la sostenibilidad, como también a las acciones orientadas al crecimiento.
- Enfocarse sobre la construcción de esquemas regulatorios para la competencia y la eficiencia, junto con la liberalización y la privatización, en lugar de esforzarse por un camino para maximizar la fase de liberalización del mercado. Las reformas legales, judiciales y anticorrupción requieren gran atención. Otra vez, la idea no necesariamente es hacer una liberalización más lenta sino acelerar las acciones regulatorias en tándem con la liberalización.

- Los esfuerzos para nutrir las libertades civiles, los procesos de participación, y la construcción de capacidad para complementar los cambios de políticas en lugar de tratar de obtener únicamente las políticas correctas de parte del gobierno.

Este trabajo generó un informe escrito con Mansoor Dailami, Ashok Dhareshwar, Daniel Kaufmann, Nalin Kishor y Yan Wang. El autor agradece por sus aportes a Cary Anne Cadman, Xibo Fan, Deon Filmer, Stanley Fischer, Jeffrey Hammer, Ramón López, Lant Pritchett, Martin Ravallion y Thomas Sterner.

## REFERENCIAS

- Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris. 1967. *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Ahuja, Vinod y otros. 1997. *Everyone's Miracle? Revisiting Poverty and Inequality in East Asia*. Directions in Development Series. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Akiyama, Takamasa. 1995. "Has Africa Turned the Corner?". International Economics Commodities and Policy Unit, World Bank, Washington, D. C. Multicopiado.
- Barro, Robert. 1990. *Macroeconomic Policy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Baster, Nancy. 1972. "Development Indicators: An Introduction". *Journal of Development Studies* 8 (3, abril): 1-20.
- Brown, Lester R. y Christopher Flavin. 1999. "It's Getting Late to Switch to a Viable World Economy". *International Herald Tribune*, 19 enero.
- Dasgupta, Partha. 1990. "Well-Being in Poor Countries". *Economic and Political Weekly (India)* 25 (agosto 4): 1713-20.
- Diewert, W. E. 1986. "Index Numbers". University of British Columbia, Vancouver, Multicopiado.
- Drewnowski, Jan F. y Wolf Scott. 1966. "The Level of Living Index". Unrisd Report 4. United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra.
- Easterly, William. 1999. "Life during Growth: International Evidence on Quality of Life and Per Capita Income". Policy Research Working Paper 2110. Development Research Group, World Bank, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_ y Hairong Yu (2000). Global Development Network Growth Database. Available at <http://www.gdnet.org/data.htm>.
- \_\_\_\_\_, Robert King, Ross Levine y Sergio Rebelo. 1992. *How Do National Policies Affect Long-Run Growth? A Research Agenda*. World Bank Discussion Paper 164. Washington, D. C.
- Filmer, Deon, Jeffrey Hammer y Lant Pritchett. 1998. "Health Policy in Poor Countries: Weak Links in the Chain". Policy Research Working Paper 1874. Poverty and Human Resources, Development Research Group, World Bank, Washington, D. C.
- Fine, Ben J. y Kit Fine. 1974a. "Social Choice and Individual Rankings: I". *Review of Economic Studies* 44 (julio): 303-22.
- \_\_\_\_\_. 1974b. "Social Choice and Individual Rankings: II". *Review of Economic Studies* 44 (octubre): 459-75.

- Fischer, Stanley. 1993. "The Role of Macroeconomic Factors in Growth". *Journal of Monetary Economics* 32 (3, diciembre): 485-512.
- Frank, Robert H. 1998. *Luxury Fever: Why Money Fails to Satisfy in an Era of Excess*. Nueva York: Free Press.
- Goodman, L. A. y H. Markowitz. 1952. "Social Welfare Functions Based on Individual Rankings". *American Journal of Sociology* 58.
- Gray, Cheryl W. y Daniel Kaufmann. 1998. "Corruption and Development". *Finance and Development* 35 (1): 7-10.
- Harr, Jonathan. 1995. *A Civil Action*. Nueva York: Vintage Books.
- Hemamala, Hettige, Muthukumara Mani, y David Wheeler. 1998. "Industrial Pollution in Economic Development (Kuznets Revisited)". *Policy Research Working Paper 1876*. Development Research Group, World Bank, Washington, D. C.
- Hicks, Norman y Paul Streeten. 1979. "Indicators of Development: The Search for a Basic Needs Yardstick". *World Development* 7 (6, junio). 567-80.
- Hughes-Hallet, A. J. 1989. "Econometrics and the Theory of Economic Policy: The Tinbergen-Theil Contributions 40 Years On". *Oxford Economic Papers* 41 (enero). 189-214.
- Johansen, Frida. 1993. *Poverty Reduction in East Asia: The Silent Revolution*. World Bank Discussion paper 203. Washington, D. C.
- Kato, Kazu. 1996. "Grow Now, Clean up Later? The Case of Japan". En Ismail Serageldin y Alfredo Sfeir-Younis, eds., *Effective Financing of Environmentally Sustainable Development: Proceedings of the Third Annual World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development*. Environmentally Sustainable Development. Proceedings Series 10. Washington, D. C.: World Bank.
- Kaufmann, Daniel y Jeffrey Sachs. 1998. "Determinants of Corruption". Harvard University. Processed.
- \_\_\_\_\_ y Shan-Jin Wei. 1998. "Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce?". Documento presentado en la reunión de The American Economic Association, Chicago, Ill.
- King, Robert y Sergio Rebelo. 1998. "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications". *Journal of Political Economy* (5, parte 2): S126-S144.
- Kishor, Nalim M. y Luis Constantino. 1994. "Sustainable Forestry: Can It Compete?". *Finance and Development* 31 (diciembre): 36-39.
- López, Ramón, Vinod Thomas y Yan Wang. 1998. "Addressing the Education puzzle: The Distribution of Education and Economic Reform". *Policy Research Working paper 2031*. Economic Development Institute, World Bank, Washington, D. C.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer y David N. Weil. 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* 105 (2, mayo): 407-37.
- McGranahan, D. V. y otros. 1972. *Contents and Measurement of Socio-Economic Development*. Nueva York: Praeger.
- Morris, M. D. 1979. *Measuring the Condition of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index*. Nueva York: Pergamon Press.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). Varios números. *Trends in International Finance*. París.

- Ram, Rati. 1982. "Composite Indices of Physical Quality of Life, Basic Needs Fulfillment, and Income: A 'Principal Component' Representation". *Journal of Development Economics* 11 (octubre): 227-47.
- Ravallion, Martin y Shaohua Chen. 1997. "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?" *World Bank Economic Review* 11 (2, mayo): 357-82.
- Sengupta, Jati K. y Karl A. Fox. 1969. *Economic Analysis and Operations Research: Optimization Techniques in Quantitative Economic Models*. Amsterdam: North-Holland.
- Slottje, Daniel J. 1991. "Measuring the Quality of Life across Countries". *Review of Economics and Statistics* 73 (noviembre): 684-93.
- Smith, J. H. 1973. "Aggregation of Preferences with Variable Electorate". *Econometrica* 41 (noviembre): 1027-41.
- Tanzi, Vito y Hamid Davoodi. 1997. "Corruption, Public Investment, and Growth". *IMF Working Paper WP/97/139*. International Monetary Fund, Washington, D. C.
- Thomas, Vinod y Tamara Belt. 1997. "Growth and Environment: Allies or Foes?". *Finance and Development* 34 (junio): 22-24.
- \_\_\_\_\_. y Yan Wang. 1997a. "Education, Trade and Investment Returns". *Working Paper. Economic Development Institute, World Bank, Washington, D. C.*
- \_\_\_\_\_. 1997b. "Missing Lessons of East Asia: Openness, Education, and the Environment". Documento presentado en la Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, junio 29-julio 1, Montevideo.
- Undp (United Nations Development Programme). Varios años. *Human Development Report*. Nueva York: Oxford University Press.
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 1970. "Studies in the Methodology of Social Planning". Ginebra.
- Wei, Shang-Jin. 1997. "How Taxing Is Corruption on International Investors?". *NBER Working Paper 6030*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Williamson, John y Molly Mahar. 1998. "A Survey of Financial Liberalization". *Essays in International Finance* 211. Princeton, N. J.: International Finance Section, Department of Economics, Princeton University.
- World Bank. 1990. *World Development Report 1990: Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1991. *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1992. *World Development Report 1992: Development and the Environment*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997a. *Can the Environment Wait? Priorities for East Asia*. Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_. 1997b. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*. Nueva York: Oxford University Press.



- \_\_\_\_\_. 2000. *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. Various years. *World Development Indicators*. Washington, D. C.
- Young, Alwyn. 1992. "Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore". En Oliver J. Blanchard and Stanley Fischer, eds., *NBER Macroeconomics Annual*, 13-54. Cambridge, Mass.: MIT Press.

## LA EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO SOBRE LA POBREZA: EXPLORANDO LAS INTERACCIONES

*Ravi Kanbur y Lyn Squire*

La erradicación o al menos la reducción de la pobreza yace en el corazón de la economía del desarrollo. Aunque el desarrollo busca beneficiar a todos los miembros de la sociedad, los pobres demandan nuestra especial atención. Una definición razonable de pobreza implica un número significativo de personas que está viviendo en condiciones intolerables en las cuales el hambre es una amenaza constante, la enfermedad es una compañía familiar, y la opresión es un hecho de vida. En palabras de Alfred Marshall, “El estudio de las causas de la pobreza es el estudio de las causas de la degradación de una gran parte del género humano” (Marshall 1925). En el tope de nuestra agenda debe estar la mejoría de la vida de los pobres.

¿Qué tiene que decir la economía del desarrollo sobre la reducción de la pobreza? ¿Y como ha estado envuelto nuestro pensamiento durante el pasado cuarto de siglo? Este trabajo explora estos aspectos a través de la evidencia y el análisis disponible en la literatura en general y a través de los *Informes de Desarrollo Humano* sobre pobreza del Banco Mundial (World Bank 1980, 1990, 2000)<sup>1</sup>. Estos informes, resultantes de la evidencia alrededor del mundo, resumen el pensamiento contemporáneo sobre el tema y son, en consecuencia, instrumentos útiles para evaluar el progreso en nuestra comprensión del problema y nuestra capacidad para solucionarlo.

El alcance del tema requiere alguna selectividad. Nos enfocamos en dos preguntas: ¿Cómo debería ser definida y medida la pobreza? ¿Y qué políticas y estrategias reducen la pobreza, así definida? Las preguntas son, por supuesto, relacionadas, –la definición de la pobreza orienta la elección de políticas–. Para organizar la discusión, aprovecharemos la ampliación de la definición de la pobreza hecha durante el último cuarto de siglo y la concomitante expansión del conjunto relevante de políticas.

La definición de pobreza, comenzando con el enfoque de poder sobre los bienes de mercado (ingreso), se ha expandido para incluir otras dimensiones de estándar de vida, como longevidad, alfabetismo, y salud. Como hemos aprendido más acerca de los pobres, el concepto se ha desarrollado para reflejar una preocupación por la

---

<sup>1</sup> El último informe sobre pobreza, World Bank (2000), fue publicado después de haber sido escrito este trabajo.

vulnerabilidad y el riesgo, y por la pérdida de poder y la falta de expresión (voz). Nuestra revisión de la evolución del pensamiento sobre la pobreza nos conduce a dos conclusiones generales.

Primera, la ampliación de la definición de la pobreza no modifica significativamente quién es contado como pobre –al menos no hasta donde las medidas agregadas están interesadas. Ésta es una simplificación, y podemos encontrar evidencia empírica en contra en la literatura, pero no refleja el hecho de que los aspectos varios de la pobreza –ingreso, salud, derechos políticos, y así sucesivamente–, a menudo están muy correlacionados. Aunque las medidas agregadas pueden no estar muy afectadas, las definiciones amplias permiten una mejor caracterización de la pobreza y de las terribles adversidades que rodean a los pobres, y ellas, en consecuencia, incrementan nuestra comprensión sobre la pobreza y sobre los pobres. Esta comprensión, más profunda a menudo, será crítica para el diseño e implementación de programas específicos y de proyectos para ayudar a las personas a escapar de la pobreza.

Segunda, ampliar la definición cambia significativamente nuestro pensamiento sobre las estrategias para reducir la pobreza. En parte, esto es obvio. En la medida en que sean reconocidos más aspectos de la pobreza, más políticas serán relevantes para combatirla. Yendo más allá del ingreso para incluir salud, por ejemplo, se introduce un nuevo conjunto de instrumentos de política. Pero existe otra consecuencia más sutil y más importante. Los aspectos varios de la pobreza interactúan en tal forma que las políticas hacen más que simplemente sumar. Por ejemplo, al mejorar la salud se incrementa el potencial de ganar ingreso, una mayor educación permite a los pobres aprovechar las oportunidades de alto riesgo y de altos rendimientos, y así sucesivamente. Las estrategias de reducción de la pobreza deben reconocer estas interacciones entre las políticas. Los vínculos entre las diversas dimensiones de la pobreza son un tema que va a lo largo de esta revisión.

Estos dos aspectos –definición y estrategia– son explorados en mayor profundidad en este capítulo a medida que trazamos la evolución histórica de la pobreza a través de sus diversas manifestaciones. La siguiente sección da un vistazo a la definición de pobreza que surgió de los esfuerzos pioneros de Rowntree al comienzo del siglo XX. Su enfoque sobre el ingreso (o gasto) condujo naturalmente a una estrategia basada en el crecimiento del ingreso nacional, el cual, sin embargo, ayudaría a los pobres sólo si ellos participaban de tal crecimiento. La interacción clave, entonces, fue el nexo entre crecimiento en el ingreso nacional y los cambios en la desigualdad, y el temor fue que el progreso en un frente (crecimiento) condujera a un retroceso en el otro (desigualdad), con implicaciones inciertas para los pobres.

Luego exploramos la incorporación de otras dimensiones de pobreza en los años 1980 –longevidad, alfabetismo y salud–. Esta ampliación trajo nuevas políticas y reveló también dos nuevas interacciones. Una fue dentro del nuevo conjunto de políticas: niños más saludables se desempeñan mejor en el colegio, madres mejor edu-

cadavienen familias más saludables, y así sucesivamente. La otra fue el progreso en el desarrollo humano y los incrementos en el ingreso nacional. Desde una perspectiva, mejor salud y educación pueden ser vistas como una inversión en capital humano que, como las inversiones en capital físico, deberían generar un retorno en forma de un mayor ingreso. Desde otra perspectiva, mejor salud y educación pueden verse como mejoras en la calidad de vida por derecho propio y, desde luego, el crecimiento en el ingreso nacional ha valorado el tamaño en que éste conduce a vida más larga, mejor salud, y mayor alfabetismo. Cualquiera que sea, existe una interacción entre los dos conjuntos de resultados.

Incorporamos los resultados de análisis de datos panel y de un rango de técnicas de participación que han venido a usarse recientemente y que buscan producir como respuesta los puntos de vista de los mismos pobres sobre la pobreza. Esta ampliación futura ha conducido a una preocupación de hoy en día por el riesgo, la vulnerabilidad, pérdida de poder y falta de expresión (voz). Acá, también, surgen unas interacciones importantes. La reducción de exposición al riesgo ofrece un beneficio inmediato a la otrora vulnerable, pero también provee una plataforma para escapar de la pobreza de largo plazo: la menor exposición al riesgo libera a los pobres de involucrarse en estrategias de inversión y de producción más riesgosas, pero más beneficiosas, incluyendo la inversión en educación de los niños. De manera similar, al dar voz a los pobres se reduce su sensación de aislamiento –un beneficio inmediato–. Pero, adicionalmente, una vez que los pobres tienen más qué decir en la selección y el diseño de los programas que los asisten, están más comprometidos en su implementación. En oposición directa al aislamiento que los pobres resisten a menudo, la implementación exitosa de proyectos generadores de ingreso, los programas de salud, y las redes de seguridad social demandan su inclusión y su participación activa en un amplio rango de circunstancias.

En la sección final resumimos las proposiciones de esta revisión. El grado de interacción ente los elementos se incrementa a medida que se expanda la definición de la pobreza y se introduzcan nuevas dimensiones; cada elemento contribuye al bienestar en el sentido amplio pero también contribuye al logro de otros elementos. Con esta perspectiva como trasfondo, ofrecemos algunas posturas sobre los aspectos más sobresalientes que necesitan investigación adicional.

## MIDIENDO LA POBREZA: INGRESOS Y CONSUMO

De acuerdo con el *Diccionario Merriam-Webster*, pobreza es “el estado de alguien que carece de un monto de dinero usual o socialmente aceptable o de posesiones materiales”. Esta definición contiene dos ideas importantes. Primera, la definición de pobreza será distinta en diferentes períodos y en diferentes sociedades: lo que es “socialmente aceptable” puede diferir en, por decir, la India y Estados Unidos. Se-

gunda, el enfoque sobre la habilidad para comprar bienes y servicios (en consecuencia, sobre el dinero) o sobre su propiedad (posesiones materiales). Como podemos ver, muchos intentos por medir la pobreza incorporan estas dos ideas.

Benjamín Seebohm Rowntree, un medidor inicial de la pobreza, llegó al monto de dinero “socialmente aceptable” estimando el presupuesto requerido “para lograr las necesidades mínimas para el simple mantenimiento de la eficiencia física” (Rowntree 1910: 86) bajo las circunstancias específicas de la ciudad de York, Inglaterra, a comienzos del siglo xx. Tomando el contenido nutricional de varios alimentos y sus precios locales como base, Rowntree concluyó que 15 chelines proveerían el presupuesto mínimo semanal de alimentos de una familia de seis personas. Agregando una asignación para abrigo, vestido, combustible y varios géneros, llegó a una línea de pobreza de 26 chelines para una familia del mismo tamaño, lo cual implicó una tasa de pobreza de casi el 10% en York.

El mismo enfoque ha sido usado para otros países y otros períodos. La línea de pobreza resultante es sensible a las circunstancias locales. En consecuencia, las líneas de pobreza de la India y de Estados Unidos están basadas, más o menos, en el mismo enfoque. Aun cuando ambas están expresadas en dólares de paridad de poder adquisitivo –PPA– de 1985, la línea de pobreza americana es 10 a 20 veces más alta que la de la India, dependiendo del tamaño del hogar. Esta diferencia refleja la tendencia de las líneas de pobreza a cambiar a través del tiempo dentro de los países, cuando los ingresos promedio se incrementan y en las posturas de “necesidades mínimas” que involucran. Un estudio de líneas de pobreza –presupuestos para “subsistencia mínima”–, empleadas en los Estados Unidos en el período de 1905 a 1960 encontró que aumentaban un 0,75% en términos reales por cada incremento de 1% en el ingreso disponible real *per cápita* de la población general (citado en Fisher 1996). Los presupuestos mínimos antes de la Primera Guerra Mundial estaban entre el 43 y 54% del umbral de pobreza, en dólares constantes establecido por Mollie Orshansky, un economista de la Administración de Seguridad Social de Estados Unidos para el año de 1963; para 1923 un “nivel mínimo de subsistencia” era del 53 al 68% de la línea de 1963. Un presupuesto de “emergencia” durante el año 1935 de depresión fue el 65% del umbral Orshansky, y una línea de ingreso bajo para 1957 era del 88%.

Las concepciones populares del monto necesario de “seguir adelante” aumentan con los incrementos en los ingresos totales que son nítidamente capturados en una observación de 1938: “En un presupuesto estándar calculado en los [1890], por ejemplo, no había lugar para aparatos eléctricos, automóviles, espinacas, radios, y muchas otras cosas que encontraron lugar en el modelo de bienestar de 1938. El presupuesto de 1950 nos hará parecer indudablemente el presente tan anticuado como una falda coja” (citado en Fisher 1996).

En la medida en que la tecnología progresa y el estándar de vida general aumenta, tienen efecto tres factores sobre la pobreza:

- Nuevos artículos de consumo, inicialmente vistos como lujos, vienen a ser vistos como convenientes y luego como necesidades.
- Cambios en la forma en que está organizada la sociedad pueden hacer más costoso para los pobres lograr una meta dada, como, por ejemplo, cuando la propiedad ampliamente generalizada de automóviles conduce a un deterioro en el transporte público.
- La actualización general de los estándares sociales puede hacer más caras las cosas para los pobres; por ejemplo, los códigos habitacionales requieren que todas las casas tengan instalaciones sanitarias bajo techo adicionales al costo de alojamiento.

Una vez se ha establecido la línea de pobreza, puede ser aplicada a los datos sobre ingresos o gastos. La mayoría de analistas está a favor del gasto, porque en muchos casos es, de lejos, más fácil de medir, y también tiene una ventaja conceptual. Si los ingresos varían a través del tiempo en formas medianamente predecibles (como probablemente lo hacen en una economía rural), los hogares pueden suavizar, en alguna extensión, sus estándares de vida a pesar de su variabilidad del ingreso. Anand y Harris (1994) llevan a cabo la elección de un indicador de bienestar usando datos de Sri Lanka. Ellos suponen y encuentran que el ingreso es un indicador ruidoso de “ingreso permanente”, mientras el gasto total *per cápita* es menos ruidoso y en consecuencia preferido. (Ellos van a argumentar que el gasto en alimentos del hogar es aún un mejor indicador de ingreso permanente).

Dentro de esta amplia aproximación, se han hecho muchos intentos para mejorar las estimaciones de las líneas de pobreza y superar un patrón de dificultades conceptuales y empíricas<sup>2</sup>. El valor de este esfuerzo depende del uso que se haga de las líneas de pobreza y por lo tanto el nivel requerido de precisión. Discutimos y juzgamos algunos de estos esfuerzos desde la perspectiva de dos usos posibles de las líneas de pobreza: como un medio de medirla y monitorear sus cambios a través del tiempo, y como un medio para diseñar acciones específicas orientadas hacia los pobres.

Un uso común de la línea de pobreza, para monitorear el progreso al reducir la pobreza mundial, es la medida del “dólar al día” introducido en el *World Development Report 1990*. Basado en la línea de pobreza actualmente usada en muchos países de bajo ingreso, esta línea está expresada en dólares de 1985 de PPA y se refiere al gasto por persona del hogar<sup>3</sup>. Son bien conocidas las deficiencias: por ejemplo, no reconocen los diferenciales de los costos de vida dentro de los países (Ravallion y van de

---

2 Para un resumen útil, ver Callan y Nolan (1991); Lipton y Ravallion (1995).

3 Para permitir comparaciones entre países, el *World Development Report 1990* emplea un rango de ingreso, desde US\$275 a US\$370 por persona al año en precios PPA de 1985. El rango abarcó las líneas de pobreza estimadas para un número de países: Bangladesh, la República Árabe de Egipto, India, Indonesia, Kenia, Marruecos y Tanzania.

Walle 1991); no distingue entre pobreza transitoria y crónica (World Bank 1990); solamente valora bienes y servicios transados a través del mercado (van de Walle y Nead 1995); no considera la distribución del gasto al interior del hogar (Haddad y Kanbur 1990); y solamente trata con modas rudimentarias con diferencias en el tamaño y la composición del hogar (Lanjouw y Ravallion 1995). Las técnicas existentes para manipular la mayoría de estos asuntos, pero a un solo costo y únicamente a unos datos apropiados. Las preguntas relevantes, en consecuencia, son: ¿Cuándo es razonable ignorar estas complicaciones y cuándo son críticas?

Los amplios elementos de la respuesta son claros. En cuanto al monitoreo global en que está interesado, el hecho importante es el tamaño al cual cambia la significancia cuantitativa de las deficiencias durante el tiempo, o difiere entre países. Aunque es importante tener estos factores en mente, su significancia debe ser juzgada en contra de nuestra habilidad para medir la pobreza con alguna precisión aún en las mejores circunstancias. Los errores de medición surgen de diferentes técnicas de encuestas, muestreos, tiempo, y así sucesivamente, haciendo dudoso que los esfuerzos de tratar con algunas deficiencias anotadas antes mejoren considerablemente nuestra habilidad de monitorear el progreso en la reducción de la pobreza, ampliamente definida. O, para poner el mismo punto de una manera diferente, los métodos actuales, crudos como son, pueden ser muy adecuados. Medir la robustez de los resultados a través del uso cuidadoso del análisis de sensibilidad puede proveer alguna tranquilidad. Debido a que la privación de alguien viviendo justo por encima de la línea de pobreza, es casi tan severa como la de una persona justo debajo, tiene sentido usar más de una línea de pobreza<sup>4</sup>.

Es reconfortante que el uso de más de una línea normalmente da la misma idea general respecto a la distribución de la pobreza alrededor del mundo y como está cambiando a través del tiempo. La Tabla 1 ilustra este punto para dos líneas de pobreza, una identificando a los pobres y la otra a los extremadamente pobres como están definidos en el *World Development Report 1990*. Cualquiera que sea la línea que uno use, la incidencia de la pobreza en los países en desarrollo es más alta en el Sur de Asia y en el África subsahariana y la más baja en el Medio Este y el Norte de África y el Este de Asia. De manera similar, cualquier línea que usemos, entre 1985 y 1990 la incidencia de la pobreza cayó en el Sur de Asia pero se incrementó en Latinoamérica y en el Este de Asia. Los datos de encuestas resaltan estos números al cubrir el 80% de la población en los países en desarrollo. Extrapolando al total de la población por debajo de la más alta de las dos líneas –la línea de pobreza ampliamente usadas del dólar al día para un individuo a precios de 1985 en Estados Unidos–, cerca de 1,3 billones de personas en el mundo en desarrollo, o una tercera parte de la población mundial, estaba viviendo en pobreza en 1990.

---

4 Las condiciones de dominancia son una solución más formal al problema de incertidumbre sobre la línea de pobreza (Atkinson 1987).

**Tabla 1**  
 Incidencia de la pobreza, usando dos líneas de pobreza, 1985 y 1990.  
 (Líneas de pobreza en dólares PPA por persona al mes)

Región en desarrollo	Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza de US\$21,00		Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza de US\$30,42	
	1985	1990	1985	1990
Sur de Asia	36,76	33,31	60,84	58,60
África subsahariana	31,65	33,44	51,40	52,89
Latinoamérica y el Caribe	13,23	17,21	23,07	27,77
Este de Asia	4,89	4,86	15,72	14,71
Medio Este y Norte de África	1,33	0,54	4,49	2,52
Total	18,25	17,79	33,88	33,52

Fuente: Chen, Datt y Ravallion (1994).

La importancia de medidas precisas de pobreza incrementa cuando miramos hacia el diseño de acciones específicas para su reducción porque el tratamiento igual a los que son iguales es un principio fundamental de la política pública. Tome el aspecto de los diferenciales urbanos y rurales en el costo de vida. Las personas que están migrando del campo a la ciudad en un país en desarrollo se pueden encontrar enfrentando un conjunto de precios enteramente nuevo, especialmente para alojamiento y la canasta alimenticia básica. Por ejemplo, de acuerdo con Ravallion y van de Walle (1991) las rentas promedio de habitación en 1981 eran seis veces más altas en la zona urbana de Java que en la rural. Incorporando tan enormes diferencias en las líneas de pobreza específicas de cada lugar se pueden, por supuesto, cambiar las prioridades de las acciones orientadas a la pobreza de las áreas rurales a las urbanas. Pero la calidad de los *stocks* de habitación es frecuentemente mejor, en promedio, en las zonas urbanas, y una vez la concesión es hecha por esto, Ravallion y van de Walle concluyen que el diferencial es mucho menor –cerca del 10% entre Java urbana y rural–. En consecuencia, al ajustar por las diferencias en el costo de vida puede ser importante asegurar un tratamiento igual para los habitantes urbanos y rurales, pero el ajuste será usualmente mucho menor que el sugerido por la simple comparación de precios.

De manera similar, las irregularidades para permitir el acceso diferencial a bienes y servicios que no son comprados en el mercado pueden conducir a engañosas valoraciones de pobreza. Dos hogares que son igualmente pobres de acuerdo con la definición de “dólar al día” podrían tener niveles de bienestar bastante diferentes dependiendo de su acceso a bienes o servicios libres o fuertemente subsidiados, o a bienes públicos. Por ejemplo, en Indonesia en 1987 los subsidios recibidos por el decil más pobre de la población urbana a través de su uso de hospitales y centros de



salud primaria fue el doble que el recibido por el correspondiente en el sector rural. (van de Walle 1994). De manera similar, si las personas pobres están agotando recursos comunes, los estimativos convencionales pasarán por alto incrementos en la pauperización. Jodha (1995) resalta que entre 1950 y los primeros años de los 80 las áreas comunes disminuyeron del 31 al 55% en las villas de estudio en las regiones secas de la India. La deforestación prematura reduce la disponibilidad de material vegetal disminuyendo las opciones para las siguientes generaciones –un proceso que no se refleja en las cuentas nacionales.

Asuma que hemos tenido en cuenta para el costo de vida: los diferenciales y los problemas similares como las diferencias en el tamaño y la composición del hogar y que hemos identificado dos hogares igualmente pobres durante el período de la encuesta<sup>5</sup>. Si un hogar está experimentando una caída temporal en la pobreza mientras que el otro es crónicamente pobre, las respuestas apropiadas de política hacia los dos hogares deberían ser bastante diferentes. Aliviar la pobreza crónica demanda incrementos en el capital físico y humano de los pobres o en los rendimientos de su trabajo, mientras los esquemas de seguro y estabilización del ingreso son más apropiados para pobreza transitoria. Es decir, los instrumentos y los objetivos no pueden ser tan fácilmente separados. La existencia de una red efectiva de seguridad social o el acceso al crédito como una forma de suavizar las fluctuaciones del ingreso tiene implicaciones importantes, como veremos, para la habilidad de escapar de la pobreza de los más pobres.

Los modelos disponibles de datos panel sugieren que los movimientos hacia adentro y hacia fuera de la pobreza son grandes. Por ejemplo, los datos de una encuesta de seis villas en la India por la International Crops Research Institute for Semi-Arid Tropics (Icrisat) entre 1975 y 1983 mostró que el 50% de la población era pobre en un año típico, pero que sólo el 19% era pobre en todos los años (World Bank 1990). De esta manera, un meollo substancial de pobres crónicos coexisten con movimientos considerables hacia y fuera de la pobreza. Jalan y Ravallion (1998), empleando datos panel para China rural de 1985 a 1990, encontraron que la pobreza transitoria, definida como la pobreza que puede ser atribuida a la variabilidad intertemporal en el consumo, contabilizaba el 37% de la pobreza total de los hogares que estaban, en promedio, bajo la línea de pobreza. El tamaño de la pobreza transitoria era insignificante para los hogares con un consumo medio de más del 50% por encima de la línea de pobreza. Los autores también encontraron que en las provincias más pobres cerca de la mitad de la pobreza media era atribuible a la variabilidad en el consumo, mien-

---

5 La escogencia de una “escala de equivalencia” que fija una proporción de las necesidades de los niños contra las de los adultos puede cambiar bajo diferentes posturas de pobreza. Por ejemplo, si las economías de tamaño son lo suficientemente fuertes, la relación negativa entre el tamaño del hogar y el gasto por persona puede reversarse (Lanjouw y Ravallion 1995).

tras en una provincia relativamente bien, con promedios de consumo altos, la proporción era mucho mayor, 84% de la pobreza media.

La distinción entre la pobreza crónica y la transitoria ha surgido como un aspecto importante en el contexto de la crisis del Este de Asia. En Indonesia, el país más fuertemente golpeado, la pobreza está concentrada tradicionalmente en las áreas rurales. La pobreza rural ha estado disminuyendo, pero en 1997 era aún 12,4% comparado con el 9,2% en el sector urbano. Como resultado, el 70% de los pobres de Indonesia estaba en las áreas rurales en 1997 (Poppele, Sumarto y Pritchett 1999). Sin embargo, el impacto inmediato de la crisis cayó sobre los sectores financieros y corporativos y, en consecuencia, puede esperarse que genere una pobreza adicional en las áreas urbanas. La evidencia que sostiene esta postura está comenzando a aparecer. Una encuesta de 2.000 hogares sugiere que los ingresos en las áreas urbanas han caído en una tercera parte mientras que en las rurales la caída ha sido menor al 15%. (Poppele, Sumarto y Pritchett 1999). La distribución del ingreso apoya esquemas como los programas de trabajos públicos, de acuerdo a la distribución de la pobreza anterior a la crisis, habría de echar de menos muchos de los nuevos pobres en las áreas urbanas.

Imagine que hemos construido líneas de pobreza que verdaderamente tratan igualmente a los hogares iguales. ¿Esto implica necesariamente el tratamiento igual de los individuos iguales? La respuesta depende de cómo distribuyen los hogares el ingreso o el alimento a los miembros individuales de los hogares. Para probar la importancia cuantitativa de moverse desde medidas basadas en el hogar a medidas individuales, Haddad y Kanbur (1990) usan datos sobre ingesta de calorías por parte de los individuos basados en una memoria de 24 horas de las madres en el Sur de Filipinas. Ellos encontraron que ignorar la desigualdad al interior del hogar resta importancia a la desigualdad total; por ejemplo, el índice de Gini aumenta cerca de un 35% cuando la base cambia de hogares a individuos. Las clasificaciones entre grupos producen cosechas diferentes o al tener estatus de tenencia diferentes no fueron afectados por el cambio en la base.

La manera en la cual los hogares asignan el ingreso entre los miembros puede tener un efecto significativo sobre la formación e implementación de políticas. En el modelo unitario (Singh, Squire y Strauss 1986), que asume una función de utilidad simple que controla los hogares como un todo, los hacedores de política pueden cambiar la asignación del hogares únicamente cambiando los precios relativos. Otros modelos se mudan de la noción de ingreso compartido a una función de utilidad común y asumen que los miembros del hogar se empeñan en un proceso de negociación o se comportan independientemente (Manser y Brown 1980; McElroy y Horney 1981; Alderman y otros 1995; Haddad, Hoddinott y Alderman 1997). En estos modelos el impacto de las transferencias públicas tiene sobre el bienestar poder ser afectado por la identidad del receptor. Apoyando esta interpretación, Thomas (1990)

muestra que en los hogares brasileros el impacto del ingreso no laboral sobre las calorías *per cápita* se acrecienta en las mujeres y la ingesta de proteínas, fertilidad, supervivencia infantil, y el peso x altura de los niños menores de ocho años es diferente de lo que habría ocurrido si el ingreso acrecentado era el de los hombres. Por ejemplo, el ingreso no percibido que se ha incrementado a la madre, aumenta la probabilidad de supervivencia infantil 20 veces más que un incremento similar para el padre.

De manera similar, si la información no es compartida, importa a quién son dirigidas las iniciativas de política. Supuestos defectuosos de política pueden resultar en la no adopción de nuevas tecnologías o la adopción de proyectos que empeoran a un grupo. Por ejemplo, en la República Dominicana una iniciativa de reforestación asumió que hombres y mujeres emplean el agua para los mismos propósitos y discutieron consecuentemente el proyecto sólo con hombres hasta medio camino a través de éste. Cuando finalmente las mujeres fueron consultadas, esto evidenció que sus necesidades de combustible natural (leña) no estaban en el proyecto –y fue demasiado tarde para que aquellas necesidades fueran tenidas en cuenta (Fortmann y Rocheleau 1989)<sup>6</sup>.

A pesar de las extensas dificultades de medir la pobreza con las líneas convencionales, se ha logrado un progreso considerable en los últimos 25 años gracias a la creciente disponibilidad de encuestas de hogares. Entre los primeros progresos del informe de pobreza del Banco Mundial en 1993 y su segundo informe en 1996, está en que el número de países de ingreso bajo y de ingreso medio con datos de hogares sobre ingreso o gasto son más del doble, de 31 a 71 (World Bank 1996). La disponibilidad de encuestas de hogares, en una forma u otra, ha mejorado substancialmente nuestro conocimiento de la pobreza y ha clarificado los nexos entre crecimiento en el ingreso nacional y cambios en la desigualdad –aspecto hacia el cual nos dirigimos.

## Crecimiento, desigualdad y pobreza

Aquellos que vieron la pobreza como una falta de ingreso o de bienes naturalmente voltearon su atención a las formas de incrementar el ingreso *per cápita* –a través del crecimiento económico–, como una estrategia potencial para reducir la pobreza. La pregunta es si la expansión del ingreso se acrecienta tanto a los pobres como al resto de la sociedad o si deja atrás a los pobres. En 1955, Simon Kuznets llamó la atención sobre la relación entre crecimiento económico y desigualdad en el ingreso, describiéndola como “central para gran parte del análisis y el pensamiento económico” (Kuznets 1955). Él examinó la pregunta con cerca del 5% de la información empírica y 95% de especulación, según su propia cuenta, y sugirió explicaciones para –y argumentos en contra– sus escasos datos<sup>7</sup>. La que es conocida como la curva de Kuznets,

---

6 Citado en Haddad, Hoddinott y Alderman (1997).

7 La mayoría de resultados de Kuznets fue de los Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania, con algunas referencias a la India, Prusia, Ceilán (ahora Sri Lanka), y Puerto Rico (Kuznets 1955).

o U-invertida, proviene de un ejercicio numérico hipotético. La idea es que las economías que son primariamente agrícolas partan de una distribución inicialmente equitativa y con un ingreso promedio bajo. En la medida en que la economía se desarrolla, algunas porciones de la población migran a otros sectores con mayor desigualdad pero mayores promedios. Inicialmente, esto causa un empeoramiento en la desigualdad, pero con el progreso continuado, más personas salen de la agricultura y la desigualdad eventualmente disminuye. Este hecho fue basado en la teoría de la economía dual de Lewis (Lewis 1954). En su ejemplo numérico, Kuznets observó que la participación de la porción más baja de la población cayó en todos los casos (aunque no se encontró tal patrón en sus datos).

Kuznets basó su especulación en datos longitudinales del desarrollo de los países industrializados, pero muchas estimaciones subsecuentes usaron datos de corte transversal para explorar la hipótesis<sup>8</sup>. Estos estudios encontraron un patrón de incrementos significativos en la desigualdad a medida que los niveles de ingreso aumentaban, con efectos ambiguos para la reducción de la pobreza, variando desde un empobrecimiento absoluto hasta uno más lento que gana en promedio. Estudios posteriores criticaron los ejercicios de corte transversal entre países por ignorar los efectos específicos de los países y las diferencias en la medición y dieron un vistazo a nuevas series de tiempo de países que estuvieran disponibles<sup>9</sup>. La debilitada curva de Kuznets concluyó que la desigualdad y el nivel de ingreso no están relacionados sistemáticamente de acuerdo a alguna ley inalterable del desarrollo<sup>10</sup>. De este modo, un estudio de 49 países no encontró relación estadística entre la desigualdad y el nivel de ingreso en 40 casos (más del 80% de la muestra). Cuatro de los nueve casos faltantes exhibieron una relación en forma de U, en lugar de la hipótesis de la U invertida de Kuznets; la curva de Kuznets apareció únicamente en 5 de los 49 países (Deininger y Squire 1998: 279). No parece haber una relación simple entre desigualdad y el crecimiento. Chen y Ravallion (1997) encontraron que la desigualdad no estaba correlacionada con el crecimiento del consumo medio en 43 spells (una *spell* es un período para el cual están disponibles dos encuestas de hogares en un país).

En lugar de la curva de Kuznets, la literatura reciente puntualiza en una regularidad empírica diferente. A medida que se disponga de un mayor número de series de tiempo, parece que la desigualdad agregada como esta medida, por decir, por el índice de Gini no cambiará dramáticamente de un año para otro. De hecho, un estudio de datos panel para 49 países encontró que el 91,8% de la varianza en la desigualdad se debía a la varianza entre países y que solamente el 0,85% era atribuible a la varianza

---

8 Paukert (1973); Chenery y Syrquin (1975); Ahluwalia (1976); Ahluwalia, Carter y Chenery (1979)

9 Anand y Kanbur (1993; Bruno, Ravallion y Squire (1998); Deininger y Squire (1998).

10 En su revisión de la distribución del ingreso y la pobreza, Kanbur (1998) describe esta conclusión como el "consenso emergente".

a lo largo del tiempo (Li, Squire y Zou 1998: 4). El mismo estudio encontró que pocos países exhibían tendencias estadísticamente significativas a lo largo del tiempo. Treinta y dos de los 49 países revelaron no tener tendencia, mientras que 10 mostraron una tendencia creciente hacia la desigualdad y 7 presentaron una tendencia decreciente (Li, Squire y Zou 1998: 32-33). Esto no quiere decir que la desigualdad no cambie, puesto que si lo hace bastante rápido en algunos casos –China, Europa del Este y el reino Unido–. A pesar de todo, para muchos países durante largos períodos de tiempo, la desigualdad ha sido sorprendentemente persistente, y donde la desigualdad ha cambiado, lo ha hecho para aumentar. No tenemos una evidencia sólida sobre las rápidas reducciones en la desigualdad. Para los siete países en los que la desigualdad descendió en la muestra de Li, Squire y Zou, la tasa promedio de decrecimiento fue de 0.3 puntos del Gini al año. Esto implica que podría tomar cerca de 60 años para un país con los niveles latinoamericanos de desigualdad moverse al promedio de todas las economías en desarrollo. Aun pequeños cambios en la desigualdad agregada pueden tener un impacto significativo sobre la pobreza.

Es difícil establecer una fórmula simple que relacione los cambios en las medidas agregadas de desigualdad como el índice de Gini a los cambios en la pobreza. El índice de Gini puede aumentar o disminuir, sin modificar la pobreza si la distribución por encima de la línea de pobreza cambia, y la pobreza puede incrementarse o disminuir sin cambiar el índice de Gini si hay los cambios apropiados de compensación en la distribución entre los no-pobres. Para explorar el impacto de la desigualdad sobre los pobres, necesitamos especificar los cambios en la distribución de una manera más precisa.

Una especificación que ha recibido alguna atención (*ver* Kakwani 1980: Lipton y Ravallion 1995) asume que la curva de Lorenz, que gráfica la desigualdad, cambia por una proporción constante de la diferencia entre la porción actual del ingreso total devengada por cada grupo de ingreso y las participaciones igualitarias. Esto conduce a unas elasticidades tratables analíticamente de la brecha de pobreza con respecto al índice de Gini<sup>11</sup>. Usando la línea de pobreza del “dólar diario”, la elasticidad puede ser tan alta como 8,2 (Brasil), 12,6 (Chile), y aún 21,1 (Tailandia). Sin embargo, para países con ingresos menores y, en consecuencia, más pobreza, las elasticidades son mucho menores: 0,82 (India), 0,76 (Uganda) y 0,40 (Zambia). No obstante, podemos ver en la experiencia de dos países la significancia de caídas sostenidas en la desigualdad a través del tiempo. Entre los primeros años de la década de 1960 y los de la de 1990 el índice de Gini de Tailandia aumentó en 0,31 puntos anuales, mientras el

---

11 La brecha de pobreza es definida como el monto requerido de transferencias (perfectamente focalizadas) para subir a alguien a la línea de pobreza, expresado como una proporción del número total de veces de la línea de pobreza de la población total.

de Noruega cayó un monto similar, 0,34 puntos al año. En Tailandia los ingresos del quintil más pobre crecieron a la mitad de la tasa de la media del ingreso *per cápita*; en Noruega crecieron casi un 80% más rápido que la media<sup>12</sup>.

Además, aunque no hay ninguna evidencia del vínculo sistemático entre la desigualdad y el nivel de ingreso, o entre desigualdad y la tasa de crecimiento (*ver* la evidencia citada anteriormente), puede existir una relación inversa, desde la desigualdad inicial en el ingreso o los activos al crecimiento). Clarke (1996), en uno de los estudios econométricos más cuidadosos de la literatura, encontró un fuerte efecto negativo y estadísticamente significativo de la desigualdad inicial del ingreso sobre el crecimiento futuro. Él concluyó que una reducción en la desigualdad desde una desviación estándar por encima de la media a una por debajo podría incrementar la tasa de crecimiento de largo plazo en 1,3 puntos porcentuales al año. Sin embargo, la investigación subsiguiente que usó datos de mayor calidad encontró un impacto positivo de la desigualdad inicial sobre el crecimiento (Forbes 1998; Li y Zou 1998).

Aunque la evidencia sobre la desigualdad inicial del ingreso es diversa, muchos autores han resaltado una fuerte relación entre el crecimiento y la distribución inicial de varias clases de activos. Birdsall y Londoño (1997) encontraron que la distribución inicial de capital humano afecta el crecimiento futuro, mientras que Deininger y Squire (1998) concluyeron que una distribución inicial desigual de la tierra reduce el crecimiento futuro. Existe una debilidad en estas regresiones agregadas del crecimiento y es el sesgo de agregación. Ravallion (1998) encontró que este sesgo era bastante grande, y un modelo a nivel micro de crecimiento del consumo a nivel de hogar o parcela indicó un efecto de lejos dañino de la desigualdad de los activos sobre el crecimiento del consumo. Estas conclusiones apuntan a la posibilidad de identificar políticas redistributivas que incrementen el crecimiento y además puedan generar un beneficio doble a los pobres.

## **Desde las relaciones mecánicas a la política económica**

La búsqueda de un vínculo mecánico entre la desigualdad y el ingreso es probable que no sea fructífera, debido a que la gran cantidad y variedad de experiencias no hace que un enfoque conduzca a intuiciones de política (Kanbur 1998). Tanto crecimiento y desigualdad son resultados de las políticas económicas, como también lo son de la capacidad institucional, y son sujeto de tendencias y *shocks* externos. Además, ahora hay una substancial literatura empírica sobre el rango de factores que influyen en el crecimiento (Easterly y otros 1993; Barro y Xala -i- Martin 1995) y una pequeña de los factores que influyen en la desigualdad (Bourguignon y Morrison

---

12 Cálculos de los autores usando la base de datos de Deininger-Squire.

1990; Li, Squire y Zou 1998). Sin embargo, es extraño que los analistas normalmente han dado vistazos hacia los vínculos mecánicos, ignorando considerablemente el papel de la política económica, cuando están investigando el crecimiento y la desigualdad conjuntamente, y cuando han investigado el papel de la política, le han dado un vistazo por separado a estos dos temas. A pesar de eso, la pieza clave de información del punto de vista del hacedor de políticas es cómo las políticas influyen tanto el crecimiento como la desigualdad.

Las políticas que ayudan a los pobres deberían examinar cómo incrementar el crecimiento y mejorar la igualdad al mismo tiempo, o al menos cómo emplear las medidas en pro de los pobres para mitigar el crecimiento generador de desigualdad. Lundberg y Squire (1999) demostraron la importancia de examinar el impacto de la política tanto sobre el crecimiento como sobre la desigualdad. Ellos estimaron por aparte las ecuaciones “estándar” de crecimiento y de desigualdad basados en la literatura existente y encontraron que una variable en común, educación era significativa en ambas ecuaciones. La educación involucra un *tradeoff*: reduce el crecimiento pero mejora la igualdad. Ésta es la confirmación inmediata de que el tratamiento por separado del crecimiento y la desigualdad podría ser engañoso desde una perspectiva de política.

La estimación de modelos estándar por separado indica que tres variables, apertura, libertades civiles y distribución de la tierra, son exclusivamente significativas o para el crecimiento o para la desigualdad. Esto sugiere que el hacedor de política tiene abundante espacio para escoger un paquete de políticas que beneficie tanto al crecimiento como a la igualdad. Sin embargo, las tres variables han sido tratadas, por supuesto, como mutuamente excluyentes, pero ahora la apertura denota un *tradeoff*: incrementa el crecimiento pero empeora la igualdad. Lundberg y Squire concluyen que, al menos para estos modelos simples, el análisis independiente del crecimiento y la desigualdad produce resultados potencialmente engañosos o, al menos, incompletos para los hacedores de políticas. Sin embargo, su resultado también sugiere, que, aun cuando el crecimiento y la desigualdad son analizados conjuntamente, aún existen variables que probablemente sean mutuamente excluyentes, implicando un grado de flexibilidad para el hacedor de política.

Lundberg y Squire también examinaron la determinación conjunta de crecimiento y desigualdad en especificaciones más realistas. Los autores también encontraron que con la excepción significativa de la apertura comercial, estas políticas benefician la igualdad, aunque los resultados no se mantienen para todas las especificaciones, y su impacto cuantitativo es pequeño. Desde luego, un resultado general que surge de este análisis es que el crecimiento es mucho más sensible a las intervenciones de política que la desigualdad. Por ejemplo, la elasticidad del crecimiento con respecto al índice de apertura es de (-0,33); con respecto a la desigualdad es de 0,01. En ningún caso, una variable tiene una influencia relativamente más grande sobre la

desigualdad que sobre el crecimiento. Esto es consistente con la experiencia histórica: las tasas de crecimiento son mucho más volátiles que las de desigualdad<sup>13</sup>.

Estos resultados ilustran la importancia de tratar conjuntamente la desigualdad y el crecimiento. Un fuerte desempeño del crecimiento con una aún modesta reducción en la desigualdad tendrá un tremendo impacto sobre los ingresos de los pobres. La evidencia histórica apoya esta postura. Los datos de comienzos de 1960 a inicios de los años 1990 muestran que tanto Indonesia como Taiwán (China) experimentaron un crecimiento rápido y al menos, no hubo un deterioro de la desigualdad. (La desigualdad cayó en ambos países, pero la tendencia no era significativa estadísticamente). Durante este período los ingresos del quintil más pobre se incrementaron en Indonesia a una tasa del 4,8% anual; en Taiwán el quintil más pobre lo hizo mejor, con una tasa de crecimiento anual de 5,8%<sup>14</sup>.

Comprender las políticas y las estrategias de desarrollo de estos países debería proveer una valiosa orientación para otros países. El *World Development Report* de 1990 enumeró, como factores de éxito, un ambiente macroeconómico estable (para incentivar la inversión privada), unos términos de intercambio con pocas distorsiones (para evitar sesgos en contra de la agricultura), mercados de factores relativamente no distorsionados (para evitar la producción intensiva en capital), la provisión pública de infraestructura, especialmente en las áreas rurales (para evitar los sesgos urbanos). Otra característica que subyace al éxito en la reducción de la pobreza fue el énfasis en desarrollo humano. Los países exitosos invirtieron fuertemente en la educación y en la salud de su población, como factores que contribuyen al crecimiento y que los benefician a ellos mismos. En la siguiente sección, damos una dimensión adicional de la pobreza con mayor detalle.

## DESARROLLO HUMANO

Una reciente encuesta (Lipton y Ravallion 1995: 2573-74) concluye que “el indicador de estándar de vida de los hogares preferido generalmente es una medida adecuada y comprensiva del consumo corriente, dada por una ponderación agregada de los precios sobre todas las mercancías de mercado consumidas por los hogares de todas las fuentes (compradas, regaladas, y de la propia producción)”. Esta afirmación cuidadosamente enunciada resume muy bien la visión convencional sobre la medición de la pobreza. En principio, captura el valor de los bienes y servicios públicamente provistos que son ofrecidos a menudo libres de algún cargo o son altamente subsidiados, siempre y cuando haya un precio de mercado relevante. En la práctica,

---

13 Sobre crecimiento, ver Easterly y otros (1993) y sobre desigualdad Li, Squire y Zou (1998).

14 Cálculos de los autores con la base de datos de Deininger y Squire.



sin embargo, la educación básica y los servicios de salud, los cuales son casi siempre libres o subsidiados, pueden no tener un precio de mercado apropiadamente comparable. La definición también falla al capturar tales bienes públicos como el caso de fumigar pantanos para erradicar la malaria que pueden influir las consecuencias de la salud. Debido a que el nivel y la calidad de la educación básica y los servicios de salud, incluyendo bienes públicos, varían de manera significativa entre países, la mayoría de los analistas recomienda la inclusión de indicadores sociales para llegar a una evaluación general de los estándares de vida. Por ejemplo, el *World Development Report* de 1990 “complementa una medida de pobreza basada en el consumo con otras, tales como nutrición, esperanza de vida, mortalidad de menores de 5 años y tasas de matrícula escolar” (World Bank 1990: 26).

La palabra clave en tal cita es “complementa”: los indicadores sociales proveen información que no es captada por las medidas convencionales de pobreza. El poder sobre las mercancías compradas en el mercado es importante, pero también lo es el acceso a los bienes públicos. Un enfoque alternativo trata al ingreso (o el gasto) como un insumo a otras metas más fundamentales. Por ejemplo, el enfoque del *World Development Report* de 1990, “es sobre pobreza *absoluta* –una condición de vida caracterizada por desnutrición, analfabetismo y enfermedad como estar por debajo de una definición razonable de decencia humana” (World Bank 1990: 32). Esto representa una diferencia marcada de las definiciones convencionales en que no menciona el ingreso o el gasto pero se enfoca en el bienestar como se manifiesta en el estatus nutricional, el logro educativo y el estatus de salud. Para estar seguros, el ingreso puede ser importante para la mejora de los indicadores sociales, pero no existe una transformación universal o garantizada del ingreso en estos resultados y, en esta perspectiva, el resultado es el que cuenta.

Esta postura ha recibido apoyo intelectual de la definición de pobreza en términos de “capacidades” de Sen (Sen 1981, 1984). Capacidad, en la terminología de Sen, significa las libertades substantivas que las personas disfrutan y que les permiten llevar la clase de vida que ellos tienen razones para valorar, como las realizaciones sociales, mejor educación básica y cuidado de salud, y longevidad (Sen 1999). Los argumentos en favor del enfoque de capacidades son los siguientes:

- La pobreza puede caracterizarse por una privación de capacidad, desde que las capacidades son importantes intrínsecamente, mientras que el ingreso es sólo instrumentalmente significativo.
- El bajo ingreso no es la única influencia sobre la privación de capacidades.
- El impacto del ingreso sobre las capacidades varía entre comunidades, individuos y familias

También existe una conexión conducente de la mejora en las capacidades a un mayor poder de ganancias y no sólo de la otra manera. Esto apunta a la importancia

de que los ciudadanos estén bien preparados para aprovechar las oportunidades económicas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha jugado un papel líder al definir la pobreza en términos de desarrollo humano y ha introducido varias medidas, incluyendo el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Pobreza Humana (IPH). El IPH es de relevancia particular para esta discusión. Éste se concentra en tres aspectos de la privación humana: longevidad, alfabetismo y estándar de vida. La longevidad es medida por el porcentaje de personas que mueren antes de los 40 años, el alfabetismo es medido por el porcentaje de adultos que están en capacidad de leer, y el estándar de vida por una combinación del porcentaje de la población con acceso a los servicios de salud, con acceso a agua potable y el de niños desnutridos menores de 5 años.

Aunque la información sobre cada uno de estos aspectos es valiosa, la agregación en un único índice levanta una multitud de aspectos serios. Aparte de la pérdida de información relevante para las políticas económicas, la agregación requiere la selección arbitraria de ponderaciones —que es una característica que se ha encontrado con considerables críticas en la literatura<sup>15</sup>.

A diferencia de las medidas de pobreza convencionales discutidas anteriormente, el IPH, en el mejor de los casos, clasifica los países. Debido a que los IPH nacionales, como el PIB *per cápita* son medias nacionales, no nos dicen nada sobre los pobres. Aunque los gobiernos están presumiblemente interesados en la esperanza de vida de todos sus ciudadanos, como lo están en los ingresos de todos los miembros de la población, un enfoque especial sobre la pobreza requiere que demos un vistazo a quién puede esperar vivir el menor número de años. Los promedios nacionales no permiten clasificar a los hogares dentro de los países y, por consiguiente, no pueden ser usados para distinguir a los pobres de los no pobres. Esto, por supuesto, refleja la falta de encuestas de hogares que permitirían el cálculo de las distribuciones relevantes. Sin embargo, para algunas medidas de desarrollo humano, los datos a nivel de hogar se están empezando a volver disponibles y, donde lo son, los hogares que son pobres de acuerdo a una medida basada en el gasto invariablemente tendrán un puntaje peor en otros indicadores de bienestar. Las Tablas 2 y 3 ilustran este punto.

La Tabla 2 muestra que los hogares más pobres por nivel de ingreso en 5 países latinoamericanos logran menores años de educación que los hogares más ricos. En los hogares más pobres, el número de años de educación para los rangos de 25 años de edad son cerca de un medio a un quinto del que alcanzan sus contrapartes en los países más ricos. En cada país el número de años de educación se incrementa establemente en la medida en que uno se mueve hacia arriba en la escala de ingreso.

---

15 Ver, por ejemplo, McGillivray y White (1993) y Ravallion (1997) sobre el tema del Índice similar de Desarrollo Humano.

**Tabla 2**  
Años promedio de educación para los de 25 años, por decil de ingreso,  
cinco países latinoamericanos

País	1 (más bajo)	2	3	4	5	6	7	8	9	10 (más alto)
Chile	6,24	6,88	7,09	7,40	7,69	8,16	8,47	9,80	10,88	12,83
Brasil	1,98	2,49	2,97	3,41	3,66	4,40	4,49	5,98	7,43	10,53
México	2,14	2,95	3,78	4,15	4,78	5,66	6,06	7,24	8,89	12,13
Perú	3,87	4,17	4,95	5,69	6,60	7,05	7,66	8,28	9,04	10,80
Venezuela	4,66	4,94	5,27	5,72	6,23	6,68	7,20	7,78	8,58	10,81

**Nota:** Los datos son de recientes encuestas de hogares.

**Fuente:** IADB (1998).

La Tabla 3 revela una gráfica casi exactamente comparable de la enfermedad y la riqueza en los países en desarrollo. Para la muestra de los países asiáticos y africanos mostrados en la Tabla 3, la proporción de mortalidad infantil de menores de los cinco años es entre tres y seis veces mayor para el decil más pobre que para el más rico. En dos países, Tanzania y Uganda, casi la mitad de los niños de esta edad del decil más pobre murió. Como en el caso de la educación, la tabla revela una mejora estable en la medida en que lo hace el bienestar.

No debe concluirse de esta evidencia que la identificación de los pobres de acuerdo a diferentes mediciones de la pobreza conduce a exactamente los mismos resultados en todo momento. Un estudio que empleó datos recolectados en Costa de Marfil, en 1985, mostró unas correlaciones relativamente modestas entre diferentes medidas de pobreza. Menos de la mitad del 30% de la población que era identificada como pobres por una medida basada en el consumo *per cápita* ajustada por la composición familiar también lo era cuando el criterio era el promedio de nivel educativo de los adultos (Glewwe y van der Gaag 1990).

**Tabla 3**  
Proporción de niños que nacieron en los cinco años pasados y ya no viven,  
por decil de ingreso. Países seleccionados

País	1 (más bajo)	2	3	4	5	6	7	8	9	10 (más alto)
Bangladesh	0,19	0,13	0,10	0,09	0,08	0,10	0,07	0,09	0,09	0,06
Indonesia	0,25	0,14	0,08	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04
Madagascar	0,25	0,14	0,13	0,10	0,10	0,10	0,10	0,09	0,08	0,08
Pakistán	0,18	0,10	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08	0,07	0,07	0,06
Tanzania	0,49	0,18	0,13	0,14	0,11	0,10	0,08	0,07	0,07	0,09
Uganda	0,48	0,19	0,16	0,14	0,13	0,09	0,12	0,09	0,09	0,07

**Fuente:** Bonilla-Chacin y Hammer (1999), de las encuestas demográficas y de salud (DHS) conducidas por la Corporación Macro de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (Usaid).

Una conclusión similar surge de un estudio de seis países en desarrollo: “Los individuos con ingresos menores, en promedio, también tienen menor bienestar en otras dimensiones... Sin embargo, también es notorio que las correlaciones, en lugar de ello, son modestas —el ingreso usualmente explica muy poco de la variación en los indicadores de bienestar no monetarios” (Appleton y Song 1999: 25). Sin embargo, el estudio de Appleton y Song no hace una asignación para el consumo familiar al llegar a su medida de consumo *per cápita*. De esta manera, mientras haya una clara superposición —aquellos que carecen de ingreso son menos educados y sufren más enfermedades—, la correspondencia es menos que completa y puede en algunos casos ser bastante pequeña.

Vimos anteriormente que los pobres, en equilibrio, ganan del crecimiento ampliamente difundido (tienen ciertamente poco qué ganar de la contracción o el estancamiento). Desde esta perspectiva, una estrategia de reducción de la pobreza que no le da preponderancia al crecimiento que mejora la equidad es improbablemente que sea exitoso. ¿Cómo debería cambiar la estrategia si la definición de pobreza se expande para incorporar el desarrollo humano como está medido, por decir, por la esperanza de vida o el alfabetismo? Esta extensión captura dimensiones importantes de la pobreza que son, de otra manera, ausentes en las medidas convencionales de ingreso o gasto, especialmente como son usadas en el trabajo aplicado. Esto nos recuerda que existen instrumentos adicionales de política que necesitan tenerse en mente. Además, existen importantes interacciones en juego, tanto entre varios elementos del desarrollo humano y entre aquellos elementos y el crecimiento.

### **La telaraña sin costuras (*Seamless Web*)**

Una sociedad enfrentada con la tarea de ofrecer servicios sociales a los pobres bien puede cuestionarse dónde empezar. La vida de los pobres está tocando la alarma con un enredo de círculos viciosos, y con los círculos virtuosos pareciendo fuera de alcance. Estas interacciones han sido reconocidas por algún tiempo. Por ejemplo, el *World Development Report* de 1980 afirmó que los “diferentes elementos del desarrollo humano son determinantes clave de los demás” (Banco Mundial 1980: 68) y habló de las *Seamless Web* de las interrelaciones”(69). Los esfuerzos por mejorar el desempeño del pasado al distribuir servicios sociales están mejor informados que sobre estas interacciones.

Por ejemplo, muchos estudios han mostrado que la educación de las madres tiene un impacto positivo fuerte sobre la salud de los niños. Ahora nosotros sabemos que esto ocurre porque la educación le permite a la madre obtener y procesar información. De esta manera, un estudio que empleó datos de 1986 para el Noreste de Brasil, mostró que los padres que hacían uso regularmente de los medios de comunicación masivos tenían niños más saludables, medidos por la altura por edad. Una vez son

incluidas las variables para el uso de los medios, los años de escolaridad de la madre no tienen un efecto independiente adicional. Una interpretación de este resultado es que la educación es necesaria en tanto que las madres pueden procesar información, pero que el acceso a los materiales relevantes a través de los medios masivos es necesario si la educación tiene un efecto sobre la salud del niño (Thomas, Strauss y Henriques 1991). Un estudio empleando datos de Marruecos, desde 1990 a 1991, provee un soporte para esta interpretación, pues encontró que el conocimiento de la salud básica de la madre tiene un efecto directo sobre la salud del niño y que la educación y el acceso a los medios eran los vehículos para adquirir tal conocimiento (Glewwe 1997).

Muchos estudios muestran que mejor salud, mejora la atención y el desempeño en el colegio. Sin embargo, frecuentemente, estos estudios emplean datos de corte transversal para confiar en la memoria. Para superar este problema, un reciente estudio usó datos longitudinales para investigar el efecto de la salud y la nutrición infantil sobre las matrículas escolares en el área rural de Pakistán. Estos datos les permiten a los autores relajar el supuesto de que la salud y la nutrición están predeterminadas, en lugar de determinadas por las elecciones de los hogares. Sus estimaciones puntuales indican que el factor de salud y nutrición infantil es tres veces más importante para el enrolamiento escolar que los que sugieren los enfoques convencionales (Alderman y otros 1997) y que los efectos son mayores en las niñas que en los niños. Aunque el estudio ha tratado con el nexo entre salud y educación, su puntualización metodológica incrementa nuestra confianza sobre los resultados de trabajos previos que también indican un efecto positivo sobre el desempeño.

## **Desarrollo humano y crecimiento**

Además de las interrelaciones entre varios aspectos del desarrollo humano, existen importantes vínculos entre desarrollo humano y la capacidad de percibir ingreso; el ingreso es el resultado y el mayor determinante del desarrollo humano. La manera específica en la cual participan los pobres en el crecimiento tiende a ser a través del uso incrementado o más productivo de su activo más abundante, el trabajo. Pero algunas de las características intrínsecas de la pobreza –falta de educación, nutrición pobre, y salud pobre–, también tienen efectos funcionales sobre las capacidades para trabajar de los pobres. Algunos de los nexos que amplían o deterioran las capacidades de los pobres pueden dar una idea de las interacciones multifacéticas entre desarrollo humano y crecimiento. Por ejemplo, una persona bien alimentada puede trabajar más horas, consecuentemente gana más, consume más, y ahorra más y así asegura la nutrición futura y la capacidad de trabajo. De forma similar, una persona con educación primaria puede optar por un trabajo de mayor salario, permitiendo que sus hijos atiendan a la escuela. Brevemente ilustramos estos vínculos de la extensiva literatura creciente.

Trabajando sobre los datos de una encuesta de 1.725 hogares en Conakry, Guinea en 1990, Glick y Sahn (1997) examinaron el impacto de la educación sobre los ingresos laborales por sector de empleo. Merecen atención dos comentarios. Primero, la educación incrementa los ingresos de hombres y mujeres en los tres tipos de empleo examinados (independientes, asalariados del sector privado, y asalariados del sector público). De esa manera, aún en un área urbana de muy bajo ingreso, como Conakry, los beneficios de la escolaridad son claramente visibles. Segundo, aun en el sector informal (que se superpone con los microempresarios y que se espera que sean una importante fuente de crecimiento del trabajo en África), los ingresos laborales se incrementan con el nivel de educación. Por ejemplo, al completar la escolaridad primaria, se incrementan en 30% los beneficios empresariales por hora de las mujeres independientes.

Medidas de estatus nutricional y de salud también han mostrado impactos positivos sobre los salarios y la productividad, y estos efectos son mayores para los pobres que para los no pobres. Strauss y Thomas (1997) muestran que, controlando por una serie de factores, los hombres más altos en los Estados Unidos ganan más –un incremento de 1% en la altura está asociado con un incremento de 1% en los salarios–. En su encuesta de la literatura Strauss y Thomas (1998) concluyen que las mejoras en salud resultan en incrementos en la productividad y en los salarios y que (más importante para nuestro análisis) la salud de los más pobres y menos educados es probable que mejore más.

Sin los fundamentales cuerpos de la salud y la educación, los pobres son incapaces de aprovechar las oportunidades de percibir ingreso que vienen con el crecimiento, y la sociedad sufre de la pérdida de sus contribuciones potenciales<sup>16</sup>. La provisión de servicios básicos sociales, además de ser importantes para su propio derecho, constituyen, en consecuencia, un elemento importante en el crecimiento de la sociedad. Como uno podría esperar, las comparaciones nacionales, desde luego, indican una amplia correlación entre los niveles de ingreso y la esperanza de vida, el alfabetismo, la mortalidad infantil y así sucesivamente. Pero el crecimiento en el ingreso por sí mismo no necesariamente se convierte en mejoras en el estatus de salud o el logro educativo. Una mejor salud o una educación mejorada no necesariamente conduce a incrementos en el ingreso.

Por ejemplo, existen algunos aspectos atípicos sobresalientes de la correlación general entre el ingreso y otras medidas de bienestar. El *Human Development Report* de 1994 del UNDP mostró que Sri Lanka, Nicaragua, Pakistán y Guinea tenían todos un ingreso *per cápita* en el rango entre US\$400-\$500, pero una esperanza de vida de 71, 65, 58 y 44 años, respectivamente; y una mortalidad infantil de 24, 53, 99 y 135

---

16 Por ejemplo, Ravallion y Datt (1999) muestran que el crecimiento por fuera de las granjas en los estados de la India fue menos efectivo el reducir la pobreza en aquellos estados con una pobre educación básica.

por cada 1.000 nacimientos vivos. Estas observaciones atípicas, a menudo, proveen valiosas intuiciones, pero existen al menos dos interpretaciones en este caso.

Primero, los recursos generados por el crecimiento pueden no ser empleados de una manera que promuevan las mejoras en otros indicadores. El crecimiento provee una oportunidad, pero tal oportunidad tiene que ser aprovechada. Anand y Ravallion (1993) proveen un soporte para esta idea. Empleando una muestra de 22 países, muestran que la relación observada entre mejoras en la esperanza de vida y los incrementos en el ingreso medio desaparece, una vez que se introducen medidas para ingreso y pobreza y para gasto público *per cápita* en salud. Esto sugiere que el crecimiento en el ingreso medio se convierte en mejoras en la esperanza de vida sólo si reduce la pobreza (ingresos mayores para los pobres son críticos para mejoras significativas en la esperanza de vida) y si la provisión adecuada es hecha para el cuidado de la salud pública. Es como son usados los frutos del crecimiento económico que es crítico. En esta perspectiva, Sri Lanka ha usado eficientemente su ingreso, mientras que Guinea no lo ha hecho.

Pero existe una segunda interpretación. La estructura de incentivos y de inversiones complementarias necesita asegurar que la sociedad —especialmente los pobres— cosechará el máximo beneficio, incluyendo mayores ingresos, de la inversión en educación y en salud que pueden no tener lugar (Squire 1993). Existe evidencia que sostiene esta idea, especialmente para el caso de la educación. Las regresiones de corte transversal entre países sugieren que el efecto del crecimiento en el capital educativo sobre el PIB por trabajador es “consistentemente pequeño y negativo” (Pritchett 1996). Pritchett adapta el círculo entre el efecto aparentemente positivo de la educación a nivel individual y su efecto aparentemente insignificante a nivel agregado al distinguir entre actividades productivas y extractoras de rentas (Murphy, Shleifer y Vishny 1991). Si los rendimientos de la educación se van, al menos en parte, hacia buscar rentas, los individuos que están recibiendo educación disfrutarán de incrementos en el ingreso, pero el ingreso nacional no necesariamente aumentará. De acuerdo con esta visión, países como Sri Lanka han disfrutado los beneficios inmediatos de una mejor salud y de más educación pero no se han dado cuenta de los incrementos en el ingreso que los podrían acompañar.

Los argumentos de que el crecimiento no necesariamente se traslada a progreso social y, alternativamente, que mejoras en salud y educación no necesariamente conducen a ingresos más altos pueden, por supuesto, son circundantes. Cuando los países han usado los beneficios del crecimiento para financiar el cuidado de salud básica y el acceso a la educación para todos, y cuando han puesto en su lugar las estructuras de incentivos y las inversiones complementarias para asegurar que mejor salud y educación conduzcan a ingresos más altos, se habrán beneficiado doblemente los pobres, son más saludables y mejor educados y su consumo se habrá incrementado. El *World Development Report* de 1990 argumentó que los dos esfuerzos se reforza-

ban mutuamente y que el uno sin el otro no eran suficientes. El progreso en ambos frentes fue el fundamento de su estrategia de dos partes.

La mayoría de países del Este asiático, antes de la crisis de finales de los años 1990, fue ejemplo de lo que se lograría por medio de tal estrategia. La pobreza cayó dramáticamente en Asia del Este entre 1975, cuando aproximadamente 6 de cada 10 vivían en pobreza absoluta, y 1995, cuando sólo cerca de 2 lo hacían. Al mismo tiempo, y en parte impulsando estos logros, los gobiernos invirtieron en capital humano a través de gasto público en educación y salud. Entre 1975 y 1995, en una muestra de seis países del Este asiático, la esperanza de vida aumentó en más de nueve años, el promedio de años de educación se incrementó en un 60%, y la mortalidad infantil cayó de 73 a 35 por cada 1.000 nacimientos vivos<sup>17</sup>. Aunque estos logros pueden haber sido socavados en alguna extensión durante la crisis de finales de los años 1990, su efecto duradero aún representa un grado de progreso no siempre visto en todas partes.

Varios estudios empíricos recientes a nivel de hogares, empleando datos panel, proveen un soporte adicional para una interacción fuerte entre desarrollo humano y crecimiento del ingreso. Por ejemplo, un estudio de 891 hogares en Perú durante el período de 1994 hasta 1997 encontró que entre mayor educación tenía el jefe del hogar en 1994, mayor era el crecimiento en el gasto *per cápita* en el período subsiguiente (Chong y Hentschel 1999). Datos panel de 2.678 hogares vietnamitas del período entre 1993 y 1998 llegaron a la misma conclusión. En promedio, el gasto *per cápita* no disminuía para los hogares cuyo jefe no tenía educación, pero aumentaba para los hogares cuyo jefe tenía educación primaria o más, y el aumento en aquellos con educación secundaria superior era tres veces más que el de los que sólo tenían educación primaria (Glewwe, Gragnolati y Zaman 2000).

Al incorporar otras dimensiones de la pobreza –longevidad y alfabetismo–, en nuestra definición, se expande considerablemente el rango de instrumentos de política disponibles para aliviar la pobreza. Aún si no aumentan los ingresos, las políticas que mejoran la salud de los individuos e incrementan su capacidad de absorber e intercambiar información mejoran la calidad de sus vidas. Pero –y ésta es la lección duradera del período anterior a la crisis en Asia del Este–, donde las políticas económicas y los programas para mejorar la salud y para expandir la educación son combinadas con la acción del gobierno diseñada para promover la inversión y ampliar el crecimiento, los beneficios para los pobres son mucho mayores. La investigación adicional, diseñada a nivel de país, para iluminar el equilibrio apropiado entre políticas para países en diferentes niveles de desarrollo podría generar valiosas lecciones. Sin embargo, transferir tales lecciones a los países del África subsahariana y el Sur

---

17 Los datos son promedios ponderados por la población para Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia y Taiwán (China).



de Asia, que son la casa del 70% de los pobres mundiales, se mantiene como un importante desafío en la lucha por reducir la pobreza.

Aún si este desafío está sin resolver, aparecen nuevos desafíos en escena. Los riesgos de grandes fluctuaciones en los flujos de capital, similares para pobres y no pobres, ahora son abundantemente visibles en el Este de Asia. Y, como lo veremos en la siguiente sección, el riesgo se manifiesta a sí mismo en una multitud de formas donde están concentrados los pobres.

## VULNERABILIDAD Y OPINIÓN

Las medidas convencionales de pobreza hacen uso extenso de la información estadística contenida en las encuestas de hogares, combinado con un umbral de separación más o menos arbitraria que separa a los pobres de los no pobres. Un enfoque alternativo empírico para medir la pobreza involucra preguntar a las mismas personas, para ellos qué constituye la pobreza. Las investigaciones iniciales, a lo largo de estas líneas, fueron diseñadas para generar como respuesta información sobre una línea de pobreza basada en el ingreso o en el gasto. Por ejemplo, los encuestados pueden ser indagados sobre cuál es el ingreso que consideran el mínimo necesario para lograr sus fines (*ver*, por ejemplo, Goedhart y otros 1977; Hagenaaers 1986). Un trabajo más reciente —empleando, por ejemplo, las valoraciones del actor de la pobreza— es de un fin mucho más abierto, interactivo y cualitativo, y permite a las personas describir lo que constituye la pobreza en cualquier dimensión que escoja.

Las encuestas a los pobres son diseñadas para aprender cómo evalúan los miembros de diferentes grupos sociales su propia pobreza y cómo evalúan las estrategias existentes de reducción de la pobreza, cómo operan varias estrategias sobrevivientes, cuáles estrategias de reducción de la pobreza prefieren, y cuáles están preparados para apoyar. Los resultados son entendidos para reenfocar, elaborar o validar las conclusiones resultantes de las evaluaciones convencionales de pobreza (Salmen 1995). Al mismo tiempo, las evaluaciones de la pobreza participativa ponen especial atención al proceso, con el objeto de involucrar una serie de *stakeholders*, generando involucramiento, maximizando la propiedad local, y construyendo un compromiso de cambio. Cada evaluación es diferente, reflejando el contexto de cada país, la disponibilidad de tiempo, y la información necesitada por los hacedores de políticas (Narayan y Nyamwaya 1996). De esta manera, las preguntas específicas dirigidas a cada uno variarán ampliamente.

El Banco Mundial empezó requiriendo sistemáticamente una evaluación de la pobreza de cada país como resultado de los hallazgos del *World Development Report* de 1990. Las evaluaciones de la pobreza emplean una variedad de fuentes para diagnosticar las causas estructurales de la pobreza. Tomando el indicio de investigadores como N. S. Jodha, Robert Chambers y Lawrence Salmen que han estado preguntan-

do a los pobres por sus propias evaluaciones de su estatus económico, las evaluaciones de pobreza empezaron a incluir en 1993 encuestas de sus participantes. Las evaluaciones de la pobreza de los participantes se basan en la metodología de otros instrumentos analíticos empleados en el Banco Mundial: evaluaciones de beneficiarios, diseñadas para obtener una retroalimentación de los clientes, y las estimaciones rurales participativas que incluyen a las partes interesadas en ayudar a formar una rápida comprensión de un sitio en particular. Así desde julio de 1998, 43 encuestas participativas orientadas de política han sido abordadas por el Banco Mundial, con al menos 10 más en camino. De las 43 terminadas, 28 fueron en África, 6 en América Latina, 5 en el Este de Europa y 4 en Asia.

Dos aspectos de la pobreza (expresados en diferentes formas) que surgen de las evaluaciones participativas y que no son captados en las encuestas convencionales, parecen especialmente importantes. El primero, una preocupación por el riesgo y la volatilidad del ingreso es expresada, a menudo, como un sentimiento de vulnerabilidad. Las descripciones de los pobres sobre cómo afectan las fluctuaciones del mercado, las estaciones y las crisis a su bienestar, da a entender la pobreza no sólo como un estado de tener poco, sino también de ser vulnerable a perder lo poco que se posee. La segunda dimensión es la falta de poder político. Algunos ven esta falta de expresión (voz) y de derechos políticos, frecuentemente descrita como una sensación de falta de poder, la característica más fundamental de la pobreza.

La vulnerabilidad “tiene dos lados: el lado externo de exponerse a los choques, el estrés y el riesgo; y el lado interno de falta de defensa, significa una falta de medios para hacer frente sin causar daños” (Chambers 1995). Las fuentes externas del riesgo varían desde lluvias irregulares y epidemias al crimen y la violencia, hasta la vulnerabilidad estructural de los hogares, y el conflicto civil. Durante la guerra civil en Tajikistán, causaron una interrupción en la actividad económica en las áreas afectadas, y aún después del conflicto, las mujeres sin hijos hombres creciendo a su lado para protegerlas, se sentían particularmente vulnerables. Los pobres percibieron paz y seguridad como la gran mayoría, aun de mejor alimento y refugio. Con la restauración de la paz, las personas en Tajikistán sintieron que la situación económica y política podría mejorar y, de esta manera, lo haría su seguridad física (World Bank 1998b).

Enfrentados con un gran reparto del riesgo, los pobres tratan de minimizar su vulnerabilidad a los desastres al diversificar su ingreso. Por ejemplo, en Kenia los pobres se involucran en actividades como agricultura de subsistencia de pequeña escala, ventas puerta a puerta y callejeras, manufacturas, fabricaciones ilícitas, soldadura y empedrado, y la operación de negocios de pequeña escala. Pero como lo veremos, estas clases de mecanismos de hacer frente son inadecuados.

Los pobres sufren de riesgos porque carecen de medios para protegerse adecuadamente de ellos; esto es lo que los hace vulnerables. Si ocurre una contingencia,

tienen pocos activos para disponer en la solución del problema, y la drástica reducción de aquellos activos debe hundirlos en una pobreza de largo plazo y, además, ellos no pueden solicitar créditos a menudo para sus necesidades. En Kenia sólo el 4% de los pobres tiene acceso al crédito a través de los bancos y otro 3% a través de cooperativas, principalmente porque los requerimientos de su pobreza los excluye. De manera similar, las valoraciones de la pobreza muestran que los pobres de Zambia, Djibouti y Tajikistán asocian pobreza con inseguridad, incertidumbre y vulnerabilidad (World Bank, 1994, 1997, 1998b).

La valoración participativa de la pobreza en Zambia apunta a que las definiciones de pobreza y vulnerabilidad, a nivel local, resaltan frecuentemente características que se refieren a personas que están sobre o más allá de los márgenes de la comunidad local; aunque una comunidad de una villa entera puede estar por debajo de una medida estándar de “línea de pobreza” nacional, la mayoría de las personas estará aún concibiéndose como luchadores. Frecuentemente, tener una subsistencia segura se percibe más importante que maximizar el ingreso. De esta manera, la comprensión de las personas de su subsistencia tiene más que ver con la vulnerabilidad que con la pobreza (World Bank 1994: 34). Por ejemplo, el informe de Zambia presentó evidencia de que aumentando un amplio rango de cosechas de alimento y efectivo disminuye la vulnerabilidad de los embates ambientales y del mercado y reduce la dimensión estacional de la vulnerabilidad. La percepción de los encuestados de una combinación de edad, sin hijos, y aislamiento social de viudos y divorciados como una característica de los pobres rurales ilustra cómo es vista la vulnerabilidad como una carencia de recursos para luchar.

En Camerún, los pobres de todas las regiones se distinguen de los no pobres en cinco aspectos principales: hambre en sus hogares, menos comidas al día y dietas nutricionalmente inadecuadas; un alto porcentaje de su ingreso irregular y exiguo es gastado en alimento; la ausencia o falta de fuentes de ingreso en efectivo; y un sentimiento de pérdida de poder y la incapacidad de hacerse escuchar (World Bank 1995). Este último factor puede ser visto en términos concretos en la incapacidad de la mayoría de pobres para obtener una tarjeta de identificación en Camerún; sin una, ellos legalmente no existen, están inhabilitados para votar, y están excluidos del trabajo y de la actividad económica como el tener una cuenta bancaria o para obtener un crédito. Un hombre retirado en la capital, Yaoundé, dijo, “Entre más pasa el tiempo, más pobres hay; en la tapa de ello, no tenemos ninguna seguridad, somos insultados en todas partes, empujados fuera, y somos pobres, aún si el gobierno nos ignora” (Mfoulou y otros 1994: 139). Una viuda dijo: “En todas partes, la salud, el alimento, y las escuelas son para los influyentes que toman todo el dinero” (140). De esta manera, aunque el ingreso o las dimensiones de pobreza relacionadas con el ingreso se destaquen prominentemente, el enfoque participativo expone los problemas de los pobres con aislamiento e incapacidad de control.

Los grupos económicamente marginados tienden a serlo socialmente también, tanto que están en desventaja con respecto a los recursos y al poder (Salmen 1995)<sup>18</sup>. En Camerún, Gabón, Kenia y Zambia, los pobres reportaron que sienten falta de poder y son incapaces de hacer escuchar sus propias voces. En Gabón y Zambia los gobiernos llevaron a cabo proyectos sin consultar a las comunidades que eran las que se beneficiarían de ellos, y en Kenia los pobres se quejaban de que los oficiales de distrito tendían a no ir a las villas o pasaban rápidamente a través de ellas sin hablar con los pobres sobre sus problemas. Entrevistas con aquellos oficiales revelaron que eran ignorantes de las características básicas de las vidas de los pobres; por ejemplo, no sabían que las clínicas de salud cobraban derechos regularmente a los pobres (Narayan y Nyamwaya 1996).

Donde existe interacción entre los que están en el poder y los pobres, ésta puede ser muy desequilibrada. Una evaluación de la pobreza participativa en México encontró que la costumbre dicta una relación de clientelismo entre los políticos y las personas, bajo la cual los líderes políticos proveen servicios o favores a cambio de votos. Este comercio es la única manera de adquirir tierra por parte de los pobres, vivienda, e infraestructura urbana tal como agua y electricidad. El sistema de fuertes canales verticales ha conducido a muchos a percibir una falta de oportunidad para actuar individualmente o como un grupo colectivo en sus propios intereses y ha indeterminado su voluntad de tomar alguna iniciativa.

La evidencia citada anteriormente da un sabor de complejidad y diversidad en la perspectiva de las personas sobre la pobreza. Sus puntos de vista sobre las causas de la pobreza y su cura puede influenciar los esfuerzos públicos en formas que pueden ser pasadas por alto por las encuestas convencionales. Sus intuiciones indican acciones con altos beneficios para las personas pobres a un costo financiero relativamente bajo. Por ejemplo, el acceso a los servicios de salud surgió como una alta prioridad para los pobres en las comunidades urbanas y rurales de Zambia, a pesar de esto, los pobres discutían consistentemente que el personal de los hospitales y de las clínicas eran rudos y arrogantes con ellos (World Bank 1994). En respuesta a los hallazgos de la evaluación participativa de la pobreza, el Fondo Social del Banco Mundial financió algunas de las prioridades identificadas por las comunidades. Bajo un proyecto de salud, áreas afligidas por la sequía están exentas de pagar algún derecho por la salud, y el ministro de Salud ha incrementado los recursos asignados a las áreas rurales, en un esfuerzo por facultar la salud de los trabajadores y disminuir sus frustraciones (Robb 1998). La misma encuesta participativa reveló un problema de los hogares rurales que tenían que pagar derechos relativos a la escuela, uniformes, li-

---

18 Salmen va a decir que en poner atención a los pobres podría revelar si salir de la pobreza es más un problema de falta de representación o falta de recursos materiales –un aspecto de importancia clave en la reducción de la pobreza.

bros y materiales. Estos gastos se dan típicamente en la temporada anterior a la cosecha, cuando los ingresos son bajos y el efectivo disponible tiene que ir hacia los acervos de alimento de emergencia para cubrir el período de cosecha. Los resultados apuntan a la necesidad de distribuir los gastos del colegio durante el año o cambiarlos a otro momento, y el ministro de Educación está considerando ahora estos cambios (Robb 1998).

De esta manera, las encuestas participativas pueden enriquecer nuestro entendimiento de los pobres y conducir a acciones públicas que los pobres perciben que los van a beneficiar. Estas extensiones de la definición de pobreza —especialmente la adición de vulnerabilidad y falta de control— probablemente no cambian de manera significativa nuestro punto de vista de quién es el pobre, algo que es difícil de establecer de una forma precisa. Como lo es para el caso con los indicadores de desarrollo humano, no tenemos medidas de vulnerabilidad o falta de control a nivel de hogares, y así no podemos distinguir a los pobres (sobre estas dimensiones) de los no pobres. Además, las medidas de exposición al riesgo pueden ser muy altas para los individuos con ingresos muy grandes. Esto no es claramente lo que la gente tiene en mente cuando se refieren a la vulnerabilidad.

La evidencia empírica sobre la superposición entre vulnerabilidad y falta de control, como medidas de pobreza y una medida basada en el consumo, es escasa. Jodha (1995), que es citada frecuentemente, ha sido cuestionada por Moore, Choudhary y Singh (1998). En el estudio de Jodha, la mayoría de hogares que han experimentado una disminución en el ingreso de al menos el 5% entre 1963-66 y 1982-84 en dos villas de Rajastán, informó que estaba, a pesar de todo, mejor de acuerdo con muchos otros criterios tales como recurrir a estrategias de percibir ingreso de “emergencia”. Moore, Choudhary y Singh apuntan que la provisión de muchos servicios públicos ha mejorado mucho durante este período, por ejemplo, se han provisto acueductos, y también cuestionan la evidencia sobre el descenso en el ingreso privado. Comentan: “No hay una evidencia convincente de que los pobres pongan un valor muy alto a la independencia, respeto o autonomía personal si esto es intercambiado por alimento cuando están hambrientos” (Moore, Choudhary y Singh 1998: 17).

Desde que la vulnerabilidad y la falta de control surgen claramente de las encuestas participativas, una manera de probar si las medidas convencionales de pobreza coinciden con medidas basadas en estas características es preguntar si las encuestas tradicionales o las participativas identifican a las mismas personas como pobres. En Kenia, por ejemplo, los resultados de la encuesta participativa de 1995 usando “un *ranking* de riqueza” pueden ser comparados con aquellos de la National Welfare Monitoring Survey basada en una línea de pobreza establecida (Narayan y Nyamwaya 1996). Donde fue llevada a cabo cuidadosamente la unión de la muestra (y donde la sequía no afectó seriamente al distrito en los años de intervención), las estimaciones de pobreza de la encuesta participativa terminaron siendo virtualmente idénticos a

los de la otra. En el distrito de Bornet, las dos estimaciones fueron 64% (participativa) y 65% (nacional); en Busia ambas fueron del 68%, y en Nyamira ambas fueron de 54%.

Como hay muchos puntos de comparación disponibles, la conclusión sugerida por el ejemplo keniano será confirmada o modificada. Una comparación interesante proviene de campo de trabajo en Lugazi, Uganda (Davis y Whittington 1998). Los autores administraron un cuestionario a 384 hogares y condujeron una serie de encuentros participativos con la comunidad a lo largo de Lugazi, con un rango de asistencia de 50 a 225 personas. El propósito de ambos ejercicios fue cerciorarse de la disposición a pagar por un servicio de acueducto y alcantarillado mejorado. Los resultados son ampliamente similares. Por ejemplo, la encuesta de hogares indicó que una tercera parte de los hogares se podría conectar a una tubería de suministro de agua a un precio específico, mientras que los encuentros con la comunidad sugirieron que un cuarto de gente lo haría. Los autores argumentan que estas diferencias no son significativas desde una perspectiva de política. Sin embargo, también anotan que los dos enfoques resultaron en muestras con características socioeconómicas significativamente diferentes; a pesar de las “mejores” técnicas practicadas, diferentes muestras de individuos fueron consultadas. Estos resultados sugieren la necesidad de una investigación adicional para identificar las fortalezas relativas y las debilidades de los diferentes enfoques y determinar cómo hacer el mejor uso de las encuestas convencionales y de los enfoques participativos.

### **Luchando con el riesgo**

Como hemos visto, la salud y la educación son componentes importantes de la estrategia de reducción de la pobreza por derecho propio y son bloques esenciales para ayudar a los pobres a incrementar sus ingresos. Existen otros factores que proveen una plataforma para reducir la pobreza; en particular, acciones que reducen el riesgo o proveen seguros en contra de riesgo, que expanden el rango de oportunidades disponibles para los pobres y les permiten aprovechar mejor las estrategias para reducir la pobreza, si éstas conllevan la salud, educación, o las posibilidades de percibir ingreso.

Nos estamos dando cuenta, de manera creciente, de que aún tales victorias que los pobres pueden lograr al mejorar su destino en últimas son frágiles, no importa cuán virtuosamente estén vinculadas a mejores resultados. El riesgo asociado con ser pobre puede exterminar las ganancias difícilmente logradas de la noche a la mañana. En muchos casos el riesgo previene a los pobres de abordar actividades que podrían tener altos rendimientos. El problema del riesgo tiene al menos dos dimensiones: mantiene a los pobres en actividades de bajo riesgo y bajo rendimiento y compromete lo que ya poseen. Los remedios usuales para el riesgo –crédito y seguros– están

raramente disponibles para los pobres, y su ausencia recae en el corazón de muchas de las desventajas que deben enfrentar.

Un estudio muy conocido de prestamistas de dinero en Chambar, Pakistán, a comienzos de los años 1980 (Aleem 1993) ilustra el problema del mercado de crédito. Los prestamistas invierten considerable tiempo y esfuerzo en acertar la capacidad crediticia de los posibles beneficiarios. Al carecer de garantías, los pobres requieren un examen más cuidadoso que los demás. Aún si alguien que lo solicita supera exitosamente esta dificultad (la tasa de rechazo en el estudio fue cercana al 50%), el prestamista usualmente empieza con un pequeño préstamo para probar la marea. La combinación de costos administrativos altos y pequeños préstamos conduce inevitablemente a altas tasas de interés. El promedio de tasas cobradas por los prestamistas en esta zona fue 79% al año (Aleem 1993). A estas tasas, los pobres son efectivamente excluidos. De manera similar, los aseguradores carecen de medios para evaluar el esfuerzo de parte de quienes están buscando seguro, especialmente en el contexto agrícola, y de esta manera, no pueden identificar las verdaderas causas de, por decir, un fracaso de la cosecha (Hazell, Pomareda y Valdés 1986).

La falta de crédito y de aseguramiento la padecen fuertemente los pobres. Por ejemplo, un estudio de hogares rurales en el Suroccidente de China para el período 1985-90 encontró que la pérdida de un año de ingreso como resultado del fracaso en una cosecha conduce, en promedio, a un descenso del 10% en el consumo del siguiente año para la tercera parte de los hogares más ricos. Esto es significativo, pero manejable. A diferencia de ello, para el 10% más pobre de los hogares el promedio descendió en un devastador 40% en el año siguiente a la falla en la cosecha (Jalan y Ravallion 1999). De manera similar, en las villas del Sur de la India encuestadas intensivamente durante 10 años por Icrisat, el coeficiente de variación promedio del ingreso de los hogares fue el 40%; de los beneficios de las fincas, fue sobre el 125% (reportado en Morduch 1995).

Los hogares pobres reaccionan a la volatilidad del ingreso de dos formas. Pueden adoptar plantas de producción o estrategias de empleo para reducir su exposición al riesgo de embates adversos al ingreso, aun si esto incluye un menor ingreso promedio. Adicional a tales esfuerzos por suavizar el ingreso, pueden tratar de suavizar el consumo al crear acervos amortiguadores, retirando a los niños del colegio, y desarrollando un aseguramiento informal y acuerdos crediticios. Estos esfuerzos son tanto costosos como inadecuados. Son costosos porque los pobres enfrentan un amargo *tradeoff*: pueden aceptar riesgo que los conduciría a desastrosas fluctuaciones en el consumo, o pueden minimizar el riesgo en formas que perpetúan la pobreza. Sus esfuerzos son inadecuados porque, especialmente a nivel de las villas, la región, o nacional, los riesgos permanecen en contra de lo cual los pobres por sí mismos son incapaces de asegurarse. Ilustramos estos puntos brevemente.

Con respecto a los costos, Morduch (1990) usa los datos de Icrisat para mostrar que los hogares que están más vulnerables a los *shocks* del ingreso dedican una por-

ción más pequeña de su tierra (9%) a variedades más riesgosas de alto rendimiento, comparado con cerca de un 36% para los hogares con mejor acceso a los mecanismos de lucha. Jacoby y Skoufias (1997) muestran que cuando golpea por una caída en el ingreso, los hogares retiran a sus hijos del colegio; una disminución del 10% en el ingreso agrícola entre las temporadas agrícolas conduce a una caída en la asistencia escolar de casi 5 días en una muestra de seis villas indias. De esta manera, los mecanismos disponibles de los pobres para hacer frente, aunque proveen alguna protección en el corto plazo limitan sus prospectos de escapar de la pobreza en el largo plazo.

En cuanto a la incompetencia, los mecanismos informales de aseguramiento están improbablemente en capacidad de luchar con el riesgo sistemático. En cuatro villas de Muslim, cerca de Zaria en el Norte de Nigeria una encuesta de 1988-89 reveló la importancia de las transacciones informales de crédito; más de la mitad de los hogares ha prestado o pedido préstamos durante el período de la encuesta, y sólo un 10% de los hogares no ha hecho ni lo uno ni lo otro. Los préstamos entre villas prevalecen mucho menos que al interior de ellas, de esta manera más de la mitad de la variación en la producción agrícola (58%) en la región fue causada por *shocks* agregados que afectaron a las villas enteras. No importa qué tan buenos mecanismos de aseguramiento existían al interior de las villas, éstas eran incapaces de protegerse a sí mismas de una de las fuentes más grandes de riesgo (Udry 1990, 1994).

Para contrarrestar los efectos de las crisis sobre los pobres, los gobiernos deben proveer redes de seguridad para amortiguar los golpes repentinos y preservar las oportunidades de las personas pobres para mejorar su situación. Su habilidad para hacerlo se está beneficiando de dos innovaciones recientes que alivian los problemas de información que tanto infectan a los mercados de crédito y de aseguramiento. Estas innovaciones son los grupos de préstamos (grupos de filtro y monitoreo) y autorrevelación de información.

*Grupos de préstamos.* Los costos de recolectar información y hacer cumplir los reembolsos pueden ser significativamente reducidos a través de los grupos de préstamo. Desde que los grupos de personas pobres pueden conocer bastante de cada uno y tener más oportunidades de interactuar y fortalecer sus expectativas sociales del comportamiento de los demás, tales grupos pueden solicitar créditos conjuntos y monitorearse el uno al otro para asegurar el reembolso. Esta idea pionera del Banco Grameen, en Bangladesh, se ha difundido en diferentes formas a muchos países. Cerca de 10 millones de hogares a lo largo del mundo están usando programas de microfinanciamiento. Las tasas de reembolso son altas. Por ejemplo, Grameen alardea de tener una tasa de reembolso superior al 95%. Las tasas de interés son menores que aquéllas en el mercado informal, y más de 30 programas operan sin ningún subsidio (Morduch 1999).



Como uno podría esperar, no todos los programas son igualmente exitosos en todas las dimensiones. Los programas que han sido más exitosos al alcance de los pobres son sostenibles financieramente. Por ejemplo, el Banco Grameen ha sobrepasado los 2 millones de prestatarios, 94% de los cuales son mujeres, al cobrar tasas de interés relativamente menores (20% anual). Sin embargo, para operar sin ningún subsidio, Grameen ha incrementado las tasas de interés al 33% anual (Morduch 1999). Los esquemas de grupos de préstamos han sido exitosos al proveer crédito a los pobres donde otros han fracasado, pero, como anota Morduch (1999b), un gran número aún enfrenta el problema de los altos costos de operación. Él propone dos opciones. La primera es enfocarse en programas simples al alcance de los pobres, como los enfoques de procedimientos administrativos simplificados y los “créditos minimalistas” practicados por la Asociación para el Avance Social de Bangladesh<sup>19</sup>. Alternativa o simultáneamente, los gobiernos y donantes podrían abordar para subsidiar los costos administrativos de los programas enfocados hacia la pobreza de ayuda significativa a los más necesitados. El aspecto relevante acá es si los subsidios empleados para este propósito son una mejor manera de ayudar a los pobres que los subsidios usados para otros propósitos, y es una determinación que requerirá una evaluación cuidadosa del impacto de acciones alternativas.

La evidencia sobre los resultados del grupo de préstamo es mixta. Algunos encuentran evidencia de beneficios substanciales; por ejemplo, Pitt y Khandker (1998b), estiman que el consumo del hogar se incrementa en 18 takas por cada 100 takas prestados a una mujer y en 11 takas de cada 100 prestados a un hombre. También encuentran evidencia de que el acceso al crédito mejora la capacidad de los hogares de endeudarse para suavizar el consumo entre estaciones (Pitt y Khandker 1998a). Sin embargo, también existe evidencia de que los incrementos significativos en el consumo se dan primero en los hogares moderadamente pobres que prestan más allá de un umbral del tamaño de crédito (Zaman 1998)<sup>20</sup>. Usando los mismos datos de Pitt y Khandker y corrigiendo por un posible error de selección, Morduch (1998a) no encuentra incrementos en el consumo pero encuentra evidencia de una suavización del consumo.

Aun si los beneficios del grupo de préstamo están limitados a la suavización del consumo, esto puede generar ganancias a largo plazo que no están siendo captadas en las encuestas actualmente disponibles. Como se anotó anteriormente, la habilidad de suavizar el consumo es importante no sólo por sus beneficios inmediatos sino también porque puede ayudar a los hogares a perseguir estrategias de largo plazo para escapar de la pobreza que pueden, de otro modo, ser consideradas demasiado

---

19 El término crédito minimalista es el que sólo provee créditos, en contraste con el enfoque de los “créditos integrados” practicado por BRAC en Bangladesh, en el cual algunos préstamos son complementados con un paquete de servicios de extensión, capacitación y apoyo de mercadeo.

20 Zaman (1998) estima este umbral como 10.000 takas en créditos acumulados.

riesgosas. Pero el vínculo también se levanta en otras formas. Hay evidencia de que la participación en programas de microcrédito conduce a una mejora en los indicadores nutricionales y en la escolaridad infantil (Khandker 1998) y que el acceso al crédito tiene un efecto de facultamiento a las mujeres prestatarias, dándoles mayor control sobre varios aspectos de sus vidas (Hashemi, Schuler y Riley 1996)<sup>21</sup>.

Los ahorros ofrecen otro medio para suavizar el consumo. Aunque muchos de los esquemas de microfinanzas no se han enfocado sobre la movilización de los ahorros, algunos esquemas exitosos están surgiendo con tal enfoque. En 1986 el Banco Rakyat de Indonesia (BRI) introdujo un programa de ahorro, Simpedes, que ofrece modestos intereses pero permite retiros en cualquier momento. También puso a funcionar una lotería, con la oportunidad de ganar, proporcional al tamaño de los depósitos. En 1988, más de 4 millones de hogares pobres estaban participando y, a finales de 1996, lo estaban 16 millones (Morduch 1999). Como resultado, el BRI tiene acceso a fuentes relativamente baratas de montos de fondos por US\$3 billones en 1996, y los hogares pueden acumular activos, como también suavizar su consumo.

*Autorrevelación.* Una segunda innovación importante, la autorrevelación de la información, ha sido usada efectivamente en esquemas de trabajos públicos. Por ejemplo, en Chile un programa grande de trabajo público abordado en el velorio de la principal crisis de los años 1980 tuvo éxito, en parte, porque fijó los salarios lo suficientemente bajos para asegurar que los más necesitados fueran los principales participantes (Glewwe y otros 2000). En un proyecto del Banco Mundial en Argentina en 1997, que ofreció empleos de salario bajo sobre los proyectos comunitarios en las áreas pobres, más de la mitad de los participantes era del 10% más pobre de la población (World Bank 1999: 126). Estos y muchos otros argumentos proveen un sustento convincente de que el enfoque básico tiene mérito. Los aspectos ahora son cómo mantener los costos administrativos bajos y cómo trazar el balance entre creación de activos y aseguramiento. Los programas que ofrecen empleo garantizado proveen mayor seguridad pero no pueden crear los activos más productivos.

Debido a que los esquemas públicos de aseguramiento pueden desplazar a los esfuerzos privados, es importante entender las preferencias por distribuir el tiempo de las personas. Por ejemplo, Datt y Ravallion (1994) investigaron los costos de oportunidad de los participantes en los proyectos de trabajos públicos rurales en dos villas indias. En una villa, los participantes de los empleos públicos estaban en su mayoría desempleados, luego sus costos de oportunidad eran bajos y sus beneficios netos del programa eran altos. En la otra villa, el empleo de los trabajos públicos en

---

21 Hashemi, Schuler y Riley (1996) desarrollan un índice de fortalecimiento hecho de indicadores como la movilidad femenina, propiedad y control sobre recursos, y la toma de decisiones sobre las compras de los hogares. Muestran que pedir prestado del Grameen y BRAC tiene un impacto significativo sobre el fortalecimiento cuando se controla una serie de otros factores

su mayoría reemplazan el salario laboral y el trabajo propio en la granja, conduciendo a costos de oportunidad substancialmente altos y a beneficios netos bajos. Cox y Jiménez (1992) y Cox, Eset y Jiménez (1998) examinaron si el motivo para las transferencias privadas en Perú es el altruismo o el intercambio; esto es importante porque tal motivación puede influenciar los efectos de las transferencias públicas de ingreso. Encontraron que los beneficios de la seguridad social “desplazaba” a las transferencias privadas: recibir seguridad social reduce la probabilidad de recibir una transferencia privada en cerca de un 6%. La respuesta es más fuerte en las Filipinas, donde Cox y Jiménez (1995) encontraron que las transferencias privadas eran un 37% mayor en la ausencia de ingreso de retiro.

Aunque estos factores deberían ser tenidos en mente cuando se diseña la acción pública, existen dos razones para perseverar con los esquemas públicos. Primero, como vimos en estos ejemplos, el desbalance no es uno a uno. Segundo, los mecanismos informales, improbablemente, pueden asegurar en contra de los riesgos a lo largo y ancho de las villas y las regiones.

La crisis del Este asiático acentuó la importancia de las redes de seguridad de una manera dramática y desafortunada. Países como Indonesia no tenían ni los recursos financieros ni los mecanismos administrativos para tratar con el escape radioactivo de la crisis. Las acciones que comenzaron a tomarse ahora fortalecen las redes de seguridad y la seguridad social a través de las regiones. Pero también, hay una lección para la política macroeconómica. El grado de riesgo de la política macroeconómica tiene que ser manejado en dirección a proteger a los ciudadanos en la eventualidad de una crisis y la extensión a la cual la acción internacional limita la probabilidad de una crisis (Stiglitz 1998a, 1998b). A menos que existan una red de seguridad doméstica adecuada y restricciones internacionales sobre los inversionistas, los riesgos al liberalizar los mercados financieros y las cuentas de capitales son grandes.

Muchos de los participantes en las encuestas de pobreza revisaron su señalamiento inicial a un problema con el riesgo. Otros documentos evidencian los costos de varias acciones que los pobres toman para contrarrestar el riesgo o para tratar con sus consecuencias. Existe, también, un creciente pero incompleto cuerpo de evidencia respecto a la acción pública para aliviar la dimensión del riesgo de la pobreza. Aunque no toda la evidencia apunta en la misma dirección, y posteriores evaluaciones son claramente necesarias, la experiencia sugiere que una combinación de programas de empleos públicos, esquemas de grupos de préstamos (subsidiados, donde se necesite), y esquemas simples de depósitos ofrecen a los pobres, al menos, algún apoyo al enfrentarse con el riesgo.

### **Del aislamiento a la participación**

Recientes contribuciones teóricas muestran cómo el votante medio, en una sociedad democrática altamente desigual, puede producir más políticas redistributivas a través

del voto, a pesar del costo de un crecimiento más lento (Persson y Tabellini 1994). ¿Qué está mal con este hecho cuando se ha aplicado a los actuales eventos en los países en desarrollo durante los 25 años pasados? Aparte de la evidencia empírica inconclusa, la teoría asume que la mayoría de países son democracias, en las cuales el voto determina las políticas económicas, y que éstas, una vez son determinadas, pueden ser implementadas efectivamente. Ningún supuesto capta la realidad de los países en desarrollo durante el último cuarto de siglo.

Para empezar con que, aún tan tarde como en 1990, poco menos de la mitad de los países en el mundo eran democracias. La desigualdad en muchas naciones de alta desigualdad es una consecuencia amplia de la desproporcionada porción del ingreso recibida por el decil más rico. En naciones de Latinoamérica de desigualdad alta el decil más rico capta el 40% del ingreso nacional. Ya sea a través del proceso político o por fuera de él, esta concentración de poder económico debe dar a un pequeño porcentaje de la población una tremenda capacidad de influir en la formulación de políticas y, si no en su formulación, sí en la implementación. Por ejemplo, Anand y Kanbur (1991) anotan que como la focalización de la ración de arroz en Sri Lanka fue mejorada, fue permitida para acabar con la inflación con poca o ninguna protesta. Aquellos con poder para protestar no se beneficiaron de la ración, y la erosión en su valor actualmente ponen en libertad recursos para otros usos que pueden ser de beneficio de grupos más poderosos.

Sin embargo, la democracia se está expandiendo; el número de países con elecciones democráticas se incrementó de 76 en 1990 a 117 en 1995. Este desarrollo y el creciente compromiso de respetar los derechos civiles y políticos (140 países han ratificado de lejos el convenio internacional sobre derechos civiles y políticos) están abriendo el camino a una mayor participación de los pobres en el diseño de políticas.

La “propiedad” ha sido mostrada como un factor clave en el éxito o el fracaso de los préstamos de ajuste estructural. Un estudio de 81 operaciones de ajuste apoyadas por el Banco Mundial entre 1980 y 1992 desarrolló una medida de propiedad del prestatario que incluyó el *locus* de la iniciativa por el programa, el nivel de compromiso intelectual de los hacedores clave de política, la expresión de la política será por liderazgo *top*, y (de mayor interés para ésta discusión) los esfuerzos por construir consenso. El último elemento evaluó el tamaño al que el gobierno ha abordado una amplia campaña pública para buscar apoyo para el programa. En los 16 casos en los que fue considerada muy alta la propiedad local, 15 de las operaciones fueron juzgadas exitosas; en los 17 casos con propiedad local muy baja, sólo 3 operaciones fueron juzgadas como exitosas (Branson y Jayarajah 1995). Aunque éstos y similares resultados apuntan a la importancia de la propiedad, no nos dicen nada de la extensión a la cual fueron consultados los pobres.

El impacto de la voz de los pobres es más aparente a nivel de proyectos. Soluciones *top-down* frecuentemente han fallado. Durante la década pasada los prácticos del

desarrollo se han vuelto crecientemente conscientes de que los pobres tienen mejor conocimiento de su situación y de sus necesidades, y que pueden contribuir a diseñar las políticas y proyectos dirigidos a mejorar su lucha. Una vez que los pobres tienen algo que decir en el diseño, están más comprometidos en la implementación. En contraste directo al aislamiento que los pobres frecuentemente aguantan, la implementación exitosa clama por su inclusión y participación activa en un amplio rango de circunstancias.

Los prácticos del desarrollo han llegado a un consenso de que la participación por parte de los beneficiarios mejora el desempeño del proyecto. Existen muchos ejemplos del valor de la participación. En Indonesia el gobierno y una organización de ayuda, la CARE, modificaron su enfoque a la demanda de la comunidad como un criterio clave de selección para proyectos de acueducto y sanidad, con control en las manos de las comunidades. Durante el período de 1979-90 las contribuciones combinadas de efectivo de la CARE y del gobierno de Indonesia cayeron de 80% de los costos de los proyectos a casi el 30%. Las comunidades han provisto todas las contribuciones efectivas para la construcción física de más de las tres cuartas partes de los proyectos, y la mayoría ha operado y mantenido exitosamente sus sistemas. Muchas comunidades también ayudaron a los grupos vecinos a desarrollar sus propios sistemas (Narayan 1994).

La evidencia econométrica conduce a la misma conclusión que estos estudios de caso. En un cuidadoso estudio de 121 proyectos de acueducto rural en 49 países, Isham, Narayan y Pritchett (1994) encontraron que 7 de cada 10 proyectos tenían éxito cuando los beneficiarios directos tomaban parte activa en el diseño del proyecto, pero que sólo 1 de cada 10 tenía éxito cuando no lo hacían. Los estudios de caso de algunos de estos proyectos confirmaron la importancia de la participación. Por ejemplo, la fase I del Proyecto de Acueducto Rural de Aguthi en Kenia no involucró miembros de la comunidad. El proyecto corrió con retrasos de la construcción, costos de retraso, y desacuerdos sobre métodos de pago. Para lograr que el proyecto vuelva a caminar, los líderes locales y los miembros del proyecto organizaron conferencias a los interesados. Con el involucramiento de la comunidad, la fase II del proyecto fue completada a tiempo y dentro del presupuesto (Narayan, 1994).

Las interacciones entre expresión (voz) y otros resultados del desarrollo, y entre riesgo y otros resultados del desarrollo, son quizá menos entendidos y menos investigados que los vínculos entre crecimiento y desigualdad, y crecimiento y desarrollo humano que fueron discutidos anteriormente. A pesar de todo, la evidencia empírica disponible sugiere que éstas son áreas que garantizan una atención posterior con respecto a las fallas en información (*ver*, por ejemplo, Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton 1999; Rodrik 1999). Ellos tienen el potencial para incrementar considerablemente la efectividad del proyecto y la implementación del programa al dar a los pobres la oportunidad de participar en asuntos que les preocupen. Al reducir la expo-

sición al riesgo, pueden proveer a los pobres con la seguridad de explorar actividades de alto rendimiento que pueden haber estado fuera de su alcance en el pasado, pero que pueden ser su mejor deseo para escapar de la pobreza.

## ASPECTOS SOBRESALIENTES

¿Cómo podría Benjamín Seebohm Rowntree evaluar la evolución del pensamiento durante el último cuarto de siglo desde la perspectiva de su investigación de la pobreza en York, en los comienzos de 1900? Pensamos que podría tener tres reacciones. Primero, él se sorprendería de que el enfoque básico para medir la pobreza que usó hace casi 100 años es aún muy parecido al que usamos hoy. Él puede estar de acuerdo en que la esperanza de vida, el alfabetismo, y la morbilidad son aspectos clave del bienestar y que los pobres en la ciudad de York sufrieron en todas estas dimensiones. Desde luego, Rowntree dedicó un capítulo a la relación de pobreza a salud. Él observó que “la tasa de mortalidad es el mejor instrumento para medir las variaciones en el bienestar físico de las personas”, y encontró que “la mortalidad entre los más pobres es más del doble que entre las secciones mejor pagadas de las clases trabajadoras”. La alta mortalidad infantil, como también las enfermedades y el subdesarrollo físico, afligieron a los pobres de York en el tiempo de Rowntree.

Su tercera reacción, a la noción de dar a los pobres voz y proveerlos con redes de seguridad, sería variada. Aunque su objetivo fue “fijar hechos en lugar de sugerir remedios”, él resaltó que “el sufrimiento puede serlo todo pero carece de voz” y que aún si todas las personas mayores de 65 recibieron pensiones, sólo reduciría la pobreza en cerca de 1%. Él criticó la incompetencia de las casas de trabajo y la atenuante administración y anotó que los muy pobres no pueden a menudo asegurarse contra enfermedades, pero sólo hizo una mención vaga y rápida del prospecto que los pobres podrían organizarse políticamente o que el Estado puede cambiar sus relaciones de poder con los individuos. En todo, Rowntree exhibe una sorprendente modernidad, sosteniendo la importancia de la educación (especialmente para mujeres), aclamando los beneficios de la capacidad de construir del servicio público, y describiendo la naturaleza cíclica e interconectante de la pobreza, donde los resultados también se vuelven causas.

Al echar un vistazo atrás, desde nuestra privilegiada posición de hoy en día, ¿cómo deberíamos evaluar la evolución del pensamiento? Aunque diferentes métodos de definir y medir la pobreza identifican inevitablemente a diferentes grupos como pobres, la evidencia sugiere que las diferencias pueden no ser tan grandes. El método de la contribución real no es para medir sino para estrategia: la forma en la cual la pobreza es definida conduce la estrategia para tratar con ella. Un efecto obvio de la ampliación de la definición es que un rango más grande de instrumentos de política se vuelve relevante a la tarea de reducir la pobreza. Un efecto menos obvio surge de

las interacciones entre diferentes aspectos de pobreza los cuales claman por una integración cuidadosa de las políticas económicas.

Cuando el enfoque se le confinó al ingreso, la interacción clave fue entre crecimiento en la media y cambios en la igualdad. Como la definición de pobreza se expandió para incluir el estatus de salud, alfabetismo, y así sucesivamente, la interacción clave llegó a ser aquella entre los esfuerzos por incrementar el esfuerzo y los esfuerzos por mejorar estas otras dimensiones del bienestar. Y cuando la definición fue posteriormente extendida para incluir riesgo, vulnerabilidad, y voz, entonces las redes de seguridad, el acceso al crédito, y la participación surgieron como críticas de la habilidad de los pobres para aprovechar las oportunidades riesgosas, reductoras de pobreza y para acomodar la política y los programas económicos a su beneficio.

Mirando hacia delante, ¿cuáles son las áreas clave sobresalientes que necesitan investigación adicional? Cerramos con dos sugerencias. Primero, es requerida una investigación adicional para incrementar nuestra comprensión de las interacciones identificadas en esta revisión. Empezamos por afirmar que el paquete apropiado de políticas puede tener un mayor impacto que la suma de sus partes debido a estas interacciones. Aunque hemos presentado evidencia para apoyar esta idea, más información sobre las mejores combinaciones de política para países con problemas diferentes y diferentes capacidades sería de gran valor. En nuestro punto de vista esto clama por estudios de caso de países cuidadosos y a profundidad para explorar cómo los diferentes paquetes de políticas tienen o no tienen beneficios para los pobres<sup>22</sup>. Segundo, hemos visto que las fallas en información y las brechas de conocimiento pueden haber socavado el acceso de los pobres al crédito y al aseguramiento, y limitar su papel en el diseño e implementación de políticas y proyectos. Otra vez, dimos instancias en las cuales parecía que estos problemas habían sido resueltos a través del desarrollo de nuevos acuerdos institucionales. Sin embargo, una evaluación completa de estas innovaciones está faltando. En consecuencia, sugerimos que otra prioridad es la evaluación cuidadosa de las innovaciones institucionales para encontrar cuál trabaja y por qué<sup>23</sup>.

## REFERENCIAS

Ahluwalia, Montek S. 1976. "Inequality, Poverty, and Development". *Journal of Development Economics* 3 (septiembre): 307-42.

---

22 Taiwán (China) provee buenos ejemplos, desde el trabajo inicial de Fei, Ranis y Kuo (1979) hasta el trabajo más reciente de Cho (1995). Los documentos preliminares emergentes de un proyecto de investigación sobre distribución del ingreso dirigido por François Bourguignon y Nora Lustig también ilustran el tipo de análisis detallado que puede ser abordado a nivel de país. Ver Ferreira y Paes de Barros (1999) para Brasil y Bouillon, Legovini y Lustig (1998).

23 Buenos ejemplos de datos incluyen trabajo sobre microfinanzas (Morduch 1998b, por ejemplo) y sobre esquemas de empleo público (Datt y Ravallion 1994).

- Ahluwalia, Montek S., Nicholas G. Carter y Hollis B. Chenery. 1979. "Growth and Poverty in Developing Countries". *Journal of Development Economics* 6: 299-341.
- Alderman, Harold, Pierre André Chiapponi, Lawrence Haddad, John Hoddinott y Ravi Kanbur. 1995. "Unitary versus Collective Models of the Household: Is It Time to Shift the Burden of Proof?". *World Bank Research Observer* 10 (1, febrero): 1-19.
- \_\_\_\_\_, Jere R. Behrman, Victor Lavy y Rekha Menon. 1997. "Child Nutrition, Child Health, and School Enrollment: A Longitudinal Analysis". Policy Research Working Paper 1700. Policy Research Department, World Bank, Washington, D. C.
- Aleem, Irfan. 1993. "Imperfect Information, Screening, and the Costs of Informal Lending: A Study of a Rural Credit Market in Pakistan". En Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz, eds., *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*, 131-53. Nueva York: Oxford University Press.
- Anand, Sudhir y Christopher J. Harris. 1994. "Choosing a Welfare Indicator". *American Economic Review* 84 (mayo): 226-31.
- \_\_\_\_\_, y S. M. R. Kanbur. 1991. "Public Policy and Basic Needs provision in Sri Lanka". En Jean Drèze y Amartya Sen, eds., *The Political Economy of Hunger*. vol. 3: *Endemic Hunger*, Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Inequality and development: A Critique". *Journal of Development Economics* 41 (junio): 19-43.
- \_\_\_\_\_, y Martin Ravallion. 1993. "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services". *Journal of Economic Perspectives* 7 (1, invierno): 133-50.
- Appleton, Simon y Lina Song. 1999. "Income and Human Development at the Household Level: Evidence from Six Countries". Center for the Study of African Economies, Oxford, Reino Unido. Multicopiado.
- Atkinson, A. B. 1987. "On the Measurement of Poverty". *Econometrica* 55: 749-64.
- Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction". *American Economic Review* 87 (2): 32-37.
- Bonilla-Chacin, M. y J. Hammer. 1999. "Life and Death among the Poorest". Documento presentado en el Foro de Economistas, Banco Mundial, abril.
- Bouillon, César, Arianna Legovini y Nora Lustig. 1998. "Rising Inequality in México: Returns to Household Characteristics". World Bank and Inter American Development Bank, Washington, D.C. Disponible en: [www.iadb.org](http://www.iadb.org), *Publications*.
- Bourguignon, François y Christian Morrison. 1990. "Income Distribution, Development, and Foreign Trade: A Cross-Sectional Analysis". *European Economic Review* 34 (6): 1113-32.
- Branson, William H. y Carl Jayarajah. 1995. "Evaluating the Impacts of Policy Adjustment". *International Monetary Fund Seminar Series* 1 (enero). Washington, D. C.
- Bruno, Michael, Martin Ravallion y Lyn Squire. 1998. "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issue". En Vito Tanzi y Ke-young Chu, eds., *Income Distribution and High-Quality Growth*. Cambridge, Mass.: MIT Press.



- Callan, Tim y Brian Nolan. 1991. "Concepts of Poverty and the Poverty Line". *Journal of Economic Surveys* 5 (3): 243-61.
- Chambers, Robert. 1995. "Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?". *Environment and Urbanization* 7 (abril): 173-204.
- Chen, Shaohua y Martin Ravallion. 1997. "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?". *World Bank Economic Review* 11 (2): 357-82.
- Chenery, Hollis B. y Moises Syrquin. 1975. *Patterns of Development, 1950-1970*. Nueva York: Oxford University Press.
- Chong, A. y J. Hentschel. 1999. "Bundling of Basic services, Welfare, and Structural Reform in Perú". Development Research Group and Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, D. C. Multicopiado.
- Chu Y. 1995. "Taiwan's Inequality in the Postwar Era". Sun Yat Sen Institute, Taiwán, China. Multicopiado.
- Clarke, George R. G. 1996. "More Evidence on Income Distribution and Growth". *Journal of Development Economics* 47 (agosto): 403-27.
- Cox, Donald y Emmanuel Jiménez. 1992. "Social Security and Private Transfers in developing Countries: The Case of Peru". *World Bank Economic Review* 6 (1, enero): 155-69.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Private Transfers and the Effectiveness of Public Income Redistribution in the Philippines". En Dominique van de Walle and Kimberly Nead, eds., *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Cox, Donald, Zekeriya Eser y Emmanuel Jimenez. 1998. "Motives for Private Transfers over the Life Cycle: An Analytical Framework and Evidence for Peru". *Journal of Development Economics* 55: 57-80.
- Datt, Gaurav y Martin Ravallion. 1994. "Transfer Benefits from Public Works Employment: Evidence for Rural India". *Economic Journal* 104 (noviembre): 1346-69.
- Davis, Jennifer y Dale Whittington. 1998. "'Participatory' Research for Development Projects: A Comparison of the Community Meeting and Household Survey Techniques". *Economic Development and Cultural Change* 47 (octubre): 73-94.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire. 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economics* 57 (diciembre): 259-87.
- Easterly, William, Michael Kremer, Lant Pritchett y Lawrence H. Summers. 1993. "Good Policy or Good Luck? Country Growth performance and Temporary Shocks". *Journal of Monetary Economics* 32 (diciembre): 459-83.
- Fei, John C. H. Gustav Ranis y Shirley W. Y. Kuo. 1979. *Growth with Equity: The Taiwan Case*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ferreira, Francisco H. G. y Ricardo Paes de Barros. 1999. "The Slippery Slope: Explaining the Increase in Poverty in Urban Brazil, 1976-1996". *Policy Research Working Paper 2210*. Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, D. C.
- Fisher, Gordon M. 1996. "Relative or Absolute-New Light on the Behavior of Poverty Lines over Time". *Newsletter of the Government Statistics Section and the Social Statistics*

- Section of the American Statistical Association* (verano):10-12. Se encuentra disponible en <http://aspe.os.dhhs.gov/poverty/papers/relabs.htm>
- Forber, Kristin. 1998. "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth". Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Multicopiado.
- Fortmann, Louise y Dianne Rocheleau. 1989. "Why Agroforestry Needs Women: Four Myths and a Case Study". En *Women's Role in Forest Resource Management: A Reader*. Bangkok: Food and Agriculture Organization of the United Nations, Regional Wood Energy Development program in Asia.
- Glewwe, Paul. 1997. *How Does Schooling of Mothers Improve Child Health? Evidence from Morocco*. Living Standards Measurement Study Working Paper 128. Washington, D. C.: World Bank.
- \_\_\_\_ y Jacques van de Gaag. 1990. "Identifying the Poor in Developing Countries: Do Different Definitions Matter?". *World Development* 18: 803-14.
- \_\_\_\_, Michele Gagnolati y Hassan Zaman. 2000. "Who Gained From Vietnam's Boom in the 1990s?". Policy Research Working Paper 2275. World Bank, Washington, D. C.
- Glick, Peter y David E. Sahn. 1997. "Gender and Education Impacts on Employment and Earnings in West Africa: Evidence from Guinea". *Economic Development and Cultural Change* 45 (julio): 793-823.
- Goedhart, T., V. Halberstadt, A. Kapteyn y B. van Praag. 1977. "The Poverty Line: Concept and Measurement". *Journal of Human Resources* 12: 503-20.
- Haddad, Lawrence y Ravi Kanbur. 1990. "How Serious Is the Neglect of Intrahousehold Inequality?". Policy research Working Paper 296. Oficina del Administrador de Investigación, World Bank, Washington, D. C.
- \_\_\_\_, John Hoddinott y Harold Alderman, eds. 1997. *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Models, Methods, and Policy*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Hagenaars, Aldi J. M. 1986. *The Perception of Poverty*. Amsterdam: North Holland.
- Hashemi, Syed M., Sidney Ruth Schuler y Ann P. Riley. 1996. "Rural Credit Programs and Women's Empowerment in Bangladesh". *World Development* 24 (abril): 635-53.
- Hazell, Peter, Carlos Pomareda y Alberto Valdés, eds. 1986. *Crop Insurance for Agricultural Development: Issues and Experience*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- IADB (Inter-American Development Bank). 1998. *Facing Up to Inequality in Latin America*. Washington, D. C.
- Isham, Jonathan, Deepa, Narayan y Lant Pritchett. 1994. "Does Participation Improve Project Performance? Establishing Causality with Subjective Data". Policy Research Working Paper 1357. Office of the Vice President, Development Economics, World Bank, Washington, D. C.
- Jacoby, Hanan G. y Emmanuel Skoufias. 1997. "Risk, Financial Markets, and Human Capital in a Developing Country". *Review of Economic Studies* 64 (3): 311-35.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion. 1998. "Transient Poverty in Postreform Rural China". *Journal of Comparative Economics* 26 (junio): 338-57.
- \_\_\_\_. 1999. "Are the Poor Less Well Insured? Evidence on Vulnerability to Income Risk in Rural China". *Journal of Development Economics* 58 (febrero): 61-81.

- Jodha, N. S. 1995. "Common Property Resources and the Dynamics of Rural Poverty in India's Dry Regions". *Unasylva* 46 (180): 23-29.
- Kakwani, Nanak C. 1980. *Income Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Applications*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kanbur, Ravi. 1998. "Income Distribution and Development". Working Paper 98-13. Department of Agricultural, Resource, and Managerial Economics, Cornell University, Ithaca, N. Y.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters". Policy Research Working Paper 2196. Development Research Group, Macroeconomics and Growth, and World Bank Institute, World Bank, Washington, D. C.
- Khandker, Shahidur S. 1998. *Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review* 45 (1, marzo): 1-28.
- Lanjouw, Peter y Martin Ravallion. 1995. "Poverty and Household Size". *Economic Journal* 105 (noviembre): 1415-34.
- Lewis, W. Arthur. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor". *Manchester School of Economic and Social Studies* 22 (mayo): 139-91
- Li, Hongyi y Heng-fu Zou. 1998. "Income Inequality Is Not Harmful for Growth: Theory and Evidence". *Review of Development Economics* 2 (3): 318-34.
- Li, Hongyi, Lyn Squire y Heng-fu Zou. 1998. "Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality". *Economic Journal* 108 (enero): 1-18.
- Lipton, Michael y Martin Ravallion. 1995. "Poverty and Policy". En Jere Behrman y T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, vol. 3. Amsterdam: Elsevier.
- Lundberg, Mattias y Lyn Squire. 1999. "Growth and Inequality: Extracting the Lessons for Policymakers". Policy Research Department, World Bank, Washington, D. C. Disponible en <http://www.worldbank.org/html/prdmg/grthweb/semiold.htm>.
- Manser, Marilyn y Murray Brown. 1980. "Marriage and Household Decisionmaking: A Bargaining Analysis". *International Economic Review* 21 (1): 31-44.
- Marshall, Alfred. 1925. *The Principles of Economics*, 8<sup>th</sup> ed. Londres: Macmillan.
- Martella, A. 1996. "Djibouti Participatory Poverty Assessment". Background document for the Djibouti Poverty Assessment. World Bank, Washington, D. C.
- McElroy, Marjorie y Mary Jean Horney. 1981. "Nash-Bargained Household Decisions: Toward a Generalization of the Theory of Demand". *International Economic Review* 22 (2): 333-50.
- McGillivray, Mark y Howard White. 1993. "Measuring Development? The UNDP's Human Development Index". *Journal of International Development* 5 (marzo-abril): 183-92.
- Mfoulou, J., V. Nga Ndongo, J. Aboa Ngono, A. S. Zoa y C. Bala. 1994. 'Evaluation participative de la pauvreté au Cameroun'. Informe de un estudio dirigido en Yaoundé para el Banco Mundial, julio.
- Moore, Mick, Madhulika Choudhary y Neelam Singh. 1998. "How Can We Know What They Want? Understanding Local Perceptions of Poverty and Ill-Being in Asia". IDS Working Paper 80. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, Reino Unido.

- Morduch, Jonathan J. 1990. "Risk, Production, and Saving: Theory and Evidence from India Households". *Working Paper. Department of Economics*, Harvard University, Cambridge, Mass.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Income Smoothing and Consumption Smoothing". *Journal of Economic Perspectives* 9 (3, verano): 103-14.
- \_\_\_\_\_. 1998a. "Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh". Hoover Institution, Stanford University, Stanford, Calif. Multicopiado.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "The Grameen Bank: A Financial Reckoning". Hoover Institution, Stanford University, Stanford, Calif. Multicopiado.
- \_\_\_\_\_. 1999. "The Microfinance promise". *Journal of Economic Literature* 37 (4, diciembre): 1569-1614.
- Mpol, F., M. Mendouka, A. Bikoi y L. A. Ndong. 1994. "Evaluation participative de la pauvreté au Cameroun". Informe de un estudio dirigido en East province para el Banco Mundial, junio.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer y Robert W. Vishny. 1991. "The Allocation of Talent: Implications for Growth". *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 503-30.
- Narayan, Deepa. 1994. *The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects*. Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series 1. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Narayan, Deepa y David Nyamwaya. 1996. "Learning from the Poor: A Participatory Poverty Assessment in Kenya". *Environment Department Paper 34*. World Bank, Washington, D. C.
- Paukert, Felix. 1973. "Income Distribution at Different Levels of Development: A Survey of Evidence". *International Labor Review* 108 (2-3): 97-125.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 1994. "Is Inequality Harmful for Growth?". *American Economic Review* 84 (3): 600-21.
- Pitt, Mark M. y S. Khandker. 1998a. "Credit Programs for the Poor and Seasonality in Rural Bangladesh". Borrador, enero 9. Brown University, Providence, R. I. and World Bank, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "The Impact of Group-Based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter?". *Journal of Political Economy* 106 (octubre): 958-96.
- Poppele, Jessica, Sudarno Sumarto y Lant Pritchett. 1999. "Social Impacts of the Indonesian Crisis: New Data and Policy Implications". Social Monitoring and Early Response Unit Yakarta.
- Pritchett, Lant. 1996. "Where Has All the Education Gone?". *Policy Research Working Paper 1581*. Policy Research Department, World Bank, Washington, D. C.
- Ravallion, Martin. 1997. "Good and Bad Growth: The Human Development Reports". *World Development* 25 (5, mayo): 631-38.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Does Aggregation Hide the Harmful Effects of Inequality on Growth?". *Economics Letters* 61: 73-77.
- \_\_\_\_\_. y Gaurav Datt. 1999. "Why Is Growth Pro-Poor? Evidence from the Diverse Experiences of India's States". *Policy Research Working Paper 2263*. Poverty and

- Human Resources, Development Research Group y la Oficina de Reducción de la Pobreza y la Administración Económica, Asia del Sur Regional, World Bank, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_. y Dominique van de Wale. 1991. "Urban-Rural Cost of Living Differentials in a Developing Economy". *Journal of Urban Economics* 29: 113-27.
- Robb, Caroline M. 1998. *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*. Directions in Development Series. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Rodrik, Dani. 1999. *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Policy Essay 24. Washington, D. C.: Overseas Development Council.
- Rowntree, Benjamin Seebohm. 1910. *Poverty: A Study of Town Life*. Londres: Macmillan.
- Salmen, Lawrence F. 1995. "Participatory Poverty Assessment Incorporating Poor People's Perspectives into Poverty Assessment Work". *Environment Department Paper 24*, Social Assessment Series. World Bank, Washington, D. C.
- Sen, Amartya. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_. 1984. *Resources, Values, and Development*. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf.
- Singh, Inderjit, Lyn Squire y John A. Strauss, eds. 1986. *Agricultural Household Models: Extensions, Applications and Policy*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Squire, Lyn. 1993. "Fighting Poverty". *American Economic Review, Papers and Proceedings* 83 (2): 377-82.
- Stiglitz, Joseph E. 1998a. "Must Financial Crises Be This Frequent and This Painful?". McKay Lecture, Pittsburgh, Pa., septiembre 23.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Responding to Economic Crises: Policy Alternatives for Equitable Recovery and Development". Remarks at the North-South Institute Seminar. "Recovery from Crisis", Ottawa, septiembre 29.
- Strauss, John y Duncan Thomas. 1997. "Health and Wages: Evidence on Men and Women in Urban Brazil". *Journal of Econometrics* 77 (1): 159-85.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Health, Nutrition, and Economic Development". *Journal of Economic Literature* 36: 766-817.
- Thomas, Duncan. 1990. "Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach". *Journal of Human Resources* 25 (4, otoño): 635-64.
- \_\_\_\_\_, John Strauss y Maria Helena Henriques. 1991. "How Does Mother's Education Affect Child Height?". *Journal of Human Resources* 26 (2, primavera): 183-211.
- Udry, Christopher. 1990. "Rural Credit in Northern Nigeria: Credit as Insurance in a Rural Economy". *World Bank Economic Review* 4: 251-69.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Risk and Insurance in a Rural Credit Market: An Empirical Investigation in Northern Nigeria". *Review of Economic Studies* 61: 495-526.
- UNDP (United Nations Development Program). 1994. *Human Development Report*. Nueva York: Oxford University Press.
- Van de Walle, Dominique. 1994. "The Distribution of Subsidies through Public Health Services in Indonesia, 1978-87". *World Bank Economic Review* 8 (2, mayo): 279-309.

- \_\_\_\_\_. Dominique y Kimberly Nead, eds. 1995. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- World Bank. 1980. *World Development Report 1980*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1990. *World Development Report 1990: Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Assistance Strategies to Reduce Poverty*. Policy Paper. Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Zambia Poverty Assessment", vol. 5: "Participatory Poverty Assessment". Noviembre 30. Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Cameroon: Diversity, Growth, and Poverty Reduction". Economic Report. Africa Region, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s*. Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Djibouti-Crossroads of the Horn of Africa: Poverty Assessment". Sector Report. Africa Region, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_. 1998a. *East Asia: The Road to Recovery*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Note on Poverty in the Republic of Tajikistan". Preparado para el Consultative Group Meeting, mayo 20. Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_. 1999. *World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. *World Development report 2000/01: Attacking Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- Zaman, Hassan. 1998. "Who Benefits and to What Extent? An Evaluation of BRAC's Micro-Credit program", tesis PhD, University of Sussex, Brighton, Reino Unido.

## ASPECTOS DEL DESARROLLO: RESUELTOS Y PENDIENTES

*Shahid Yusuf y Joseph E. Stiglitz*

Un tema sobre el desarrollo económico podría definirse como un problema relativo a la marcha del desarrollo que exige soluciones. Nuestra intención, en este ensayo, es presentar los temas más importantes del desarrollo que pondrán a prueba a los investigadores y responsables de formular la política en las décadas venideras. Al adentrarnos en el nuevo siglo, el que podamos mantener los logros de los últimos 50 años y disminuir el aumento de la pobreza (Figura 1), dependerá de cómo se enfrentan estos problemas desde dos puntos de vista –el intelectual y el práctico–. Cada tema requiere una cuidadosa conceptualización y análisis. Sólo así podrán crearse y ponerse en marcha políticas apropiadas para cada contexto particular.

### TEMAS DEL PASADO

Pese a que las refriegas académicas continúan y que para muchos el refinamiento econométrico de los coeficientes es aún una angustiada preocupación, para siete temas sobre el desarrollo los años de intenso debate quedaron atrás. La solución a estos problemas, aunque complejos, se ha elevado a la condición de “ciencia normal”, convirtiéndose en una parte del sentido común de la economía del desarrollo que sirve como fundamento de política tanto para países pobres como industrializados<sup>1</sup>.

### ¿Cuáles son las fuentes del crecimiento?

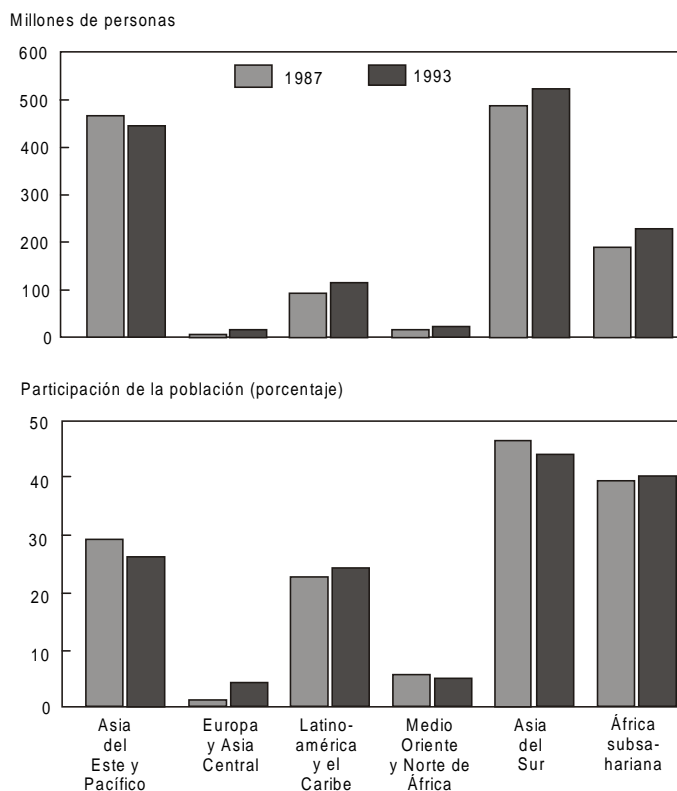
Si bien una respuesta precisa a esta pregunta ha sido eludida por los más diligentes investigadores, más de 40 años de un análisis, cada vez más refinado, han establecido la importancia fundamental de la acumulación de capital y de la productividad de los factores que resultan de la investigación, el aprendizaje, el cambio tecnológico y el mejoramiento en la calidad de la mano de obra. La contribución del capital humano, vista por muchos como una de las principales fuerzas motoras del crecimiento en

---

1 Una evaluación de los consensos de política alcanzados en los años 80 se encuentra en el Banco Mundial (1991).

Asia oriental, permanece en discusión y hasta el papel que juega el capital frecuentemente se pone a prueba<sup>2</sup>. Sin embargo tal escepticismo no puede deshacer el cuerpo de la evidencia, respaldado por la intuición, la que vincula el crecimiento económico con la inversión y las ganancias en productividad<sup>3</sup>.

**Figura 1**  
Población que vive con menos de \$1 PPC por día en áreas en desarrollo, número y participación de la población, 1987 y 1993



**Nota:** PPC, paridad del poder de compra. Ingresos a precios de 1985, ajustado por PPC.

**Fuente:** Banco Mundial (1998).

- 2 Pritchett (1997) mostró que el incremento en el logro educativo no tiene un efecto positivo en el crecimiento del producto. Barro (1997) mostró que la relación positiva entre cociente inversión y crecimiento encontrado en regresiones de corte transversal de países, refleja una relación revertida entre las perspectivas de crecimiento y la inversión.
- 3 Esto se sustenta por las investigaciones sobre los países industriales, en desarrollo y los de Asia oriental estudiados por Fagerberg (1994); Oulton (1997); Crafts (1998).



Así, entre los principios más importantes del desarrollo se encuentran: promover la inversión en equipo e infraestructura y estimular la acumulación de conocimiento utilizable a través de una diversidad de canales. Puesto que la inversión debe ser financiada en gran medida con recursos internos, elevar el nivel de ahorros forma parte de la estrategia en favor del crecimiento.

### **¿Es importante la estabilidad macroeconómica, y cómo puede sostenerse?**

Las preocupaciones sobre la estabilidad emergieron de la turbulencia inflacionaria de los años 70 y 80. Los hallazgos iniciales fueron ambiguos: mientras en países como Brasil y Corea la inflación no parecía ser un obstáculo para el crecimiento, la experiencia de países con inflaciones moderadas y altas reveló consecuencias perjudiciales para la inversión, el capital accionario, la eficiencia en la asignación, el comercio y la inversión extranjera directa (IED). A principios de los 90, hubo consenso general en que tasas de inflación bajas y estables eran metas deseables para los países en desarrollo, aunque tasas moderadas de inflación hasta del 40 por ciento anual no fueron necesariamente nocivas para el crecimiento (Fischer 1993; Bruno y Easterly 1995; Barro 1997). Las investigaciones han mostrado también que la estabilidad macroeconómica exige mercados flexibles de mano de obra, así como una prudente y coordinada mezcla de políticas fiscales, monetarias y de tasas de cambio —una combinación ahora guardada como reliquia entre los fundamentales de la política macroeconómica.

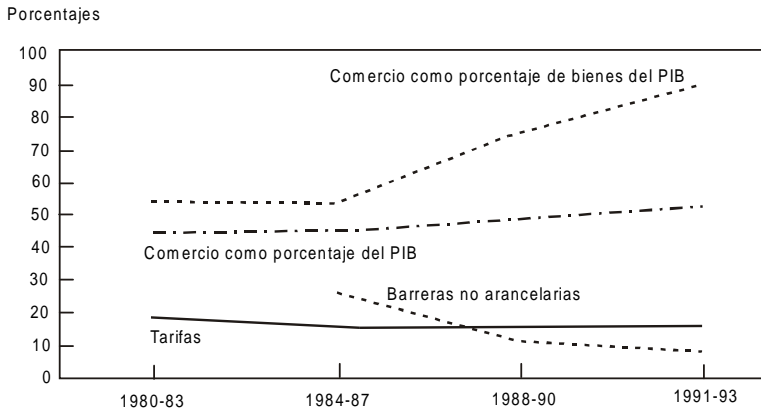
### **¿Deberían liberalizar el comercio los países en desarrollo?**

Después de la Primera Guerra Mundial y de la Gran Depresión, los países culparon a la apertura de sus problemas y se refugiaron detrás de las barreras al comercio (Skidelsky 1996). Este curso de política continuó existiendo durante la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, en la que la generación responsable de iniciar el desarrollo vio en la industrialización por protección y sustitución de importaciones el camino más seguro hacia la prosperidad (Bruton 1998). En un principio, la industrialización por sustitución de importaciones generó buenos resultados, pero hacia los años 80 fue haciéndose evidente que la orientación externa, tal como fue puesta en marcha por las economías del Este Asiático (bajo condiciones de estabilidad macroeconómica y capacidad organizacional), fue la estrategia más exitosa según varios estudios (Rodrik 1998). Aparte de las ganancias de asignación y dinámicas de un comercio más libre, las economías más abiertas mostraron mayor capacidad de adaptación frente a los choques, atrajeron mayores flujos de IED, incrementaron sus tasas de crecimiento a través del vínculo entre exportaciones y la inversión doméstica, y realizaron progresos tecnológicos mediante la competencia por exportaciones,

al tiempo que incrementaron su acceso a importaciones tecnológicamente más sofisticadas (Lawrence y Weinstein 2000).

Hacia finales de los años 80, la crisis de la deuda que afligía a muchos países en desarrollo a principios de la década –junto con el ejemplo de los países del Este Asiático que usaban sus exportaciones para sobreponerse a la crisis y sostener un rápido crecimiento– causó que el péndulo oscilara firmemente en favor de la liberalización del comercio. La mayoría de los países en desarrollo se comprometió a rebajar las barreras al comercio accediendo a seguir las regulaciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y de su sucesor, la Organización Mundial del Comercio (OMC), y apoyaron la causa de la disciplina del comercio internacional. (La Figura 2 ilustra el efecto de reducir las barreras comerciales en el volumen de comercio en el Este Asiático). Esta tendencia se reflejó en el incremento del volumen de comercio, aunque algunos países se rezagaron y vieron estancar su actividad comercial.

**Figura 2**  
El comercio, las barreras arancelarias y no arancelarias,  
Este Asiático, 1980-94



**Nota:** Las curvas de las barreras arancelarias y no arancelarias son promedios ponderados para todas las categorías de productos.

**Fuente:** Rodrik (1998); World Bank (1998).

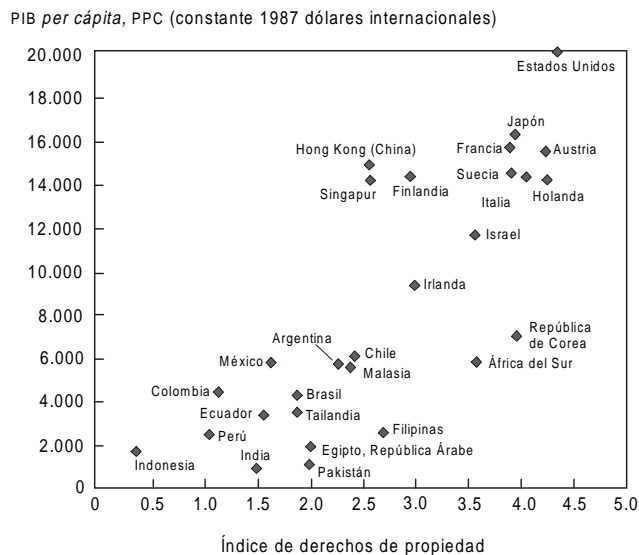
La finalización de las negociaciones multilaterales de comercio de la Ronda de Uruguay y la creación de la OMC en 1994 otorgaron un ímpetu adicional a la liberalización del comercio y a la elaboración de regulaciones que abarcan los servicios, los derechos de propiedad intelectual y la IED. Se puso en marcha un marco de regulacio-

nes, aunque todavía faltaban muchos años para lograr un acuerdo multilateral que gobierne la IED. Excepto por el cambio resultante de las tensiones generadas por la crisis de finales de los años 90, la liberalización del comercio, bajo los auspicios de las regulaciones multilaterales exigibles, se mantendrá como uno de los más importantes principios de política para los países en desarrollo y como la vía principal para su integración a la economía mundial.

### ¿Qué tan importantes son los derechos de propiedad?

La respuesta que hoy se acepta, casi sin discusión, es que los derechos de propiedad que son protegidos y exigibles, son el alma de una eficiente economía de libre mercado. Al fortalecer la confianza de los inversionistas, los derechos de propiedad impulsan el flujo de capital hacia las actividades productivas y fomentan el crecimiento del ingreso (Figura 3)<sup>4</sup>. La protección de los derechos de propiedad también incrementan la IED y, a través de ella, el volumen del comercio como de las transferencias de tecnología.

**Figura 3**  
Índice de derechos de propiedad e ingreso *per cápita*, países seleccionados, 1990



Fuente: Ginarte y Park (1997); Banco Mundial (1999).

4 Una relación positiva entre los derechos de propiedad y el crecimiento fue señalada por Barro (1997) y Keefer y Knack (1997). Olson (1996) sostiene que los países en desarrollo no han explotado completamente todo su potencial de crecimiento debido a las débiles instituciones que protegen los contratos y los derechos.

En la mayoría de los países en desarrollo, muchos derechos de propiedad están definidos de manera informal y débilmente exigibles ante la ley. Es comúnmente aceptado que esta situación restringe la inversión. Adicionalmente, la reciente experiencia de las economías en transición ha llevado a la noción general de que los derechos formalmente definidos y que gozan de la sanción de la ley son mucho más útiles para el crecimiento económico que los derechos informales avalados por las costumbres y puestos en vigor a través de la comunidad o de mecanismos extralegales<sup>5</sup>.

Para las economías en transición y para la mayoría de los países en desarrollo, maximizar los beneficios potenciales del mercado requiere que los derechos de propiedad estén claramente definidos y que se establezcan mecanismos legales que los protejan. En un gran número de casos esto involucra delinear nuevamente el papel del Estado con respecto al sector privado, un considerable incremento de la regulación estatal y de su capacidad legal, y la afirmación de la determinación del Estado para poner en marcha completa e imparcialmente las sentencias legales y administrativas. Estas medidas tienen sus costos; tal como Holmes y Sunstein (1999: 15) señalaron, “A la verdad evidente de que los derechos dependen del gobierno debe sumarse un corolario lógico, rico en inferencias: los derechos cuestan. Los derechos no pueden ser protegidos o impuestos sin el apoyo y los recursos públicos... El derecho a la libertad de contratar tiene costos públicos no menores que el derecho a la asistencia médica, el derecho a la libertad de expresión o el derecho a una vivienda decente. Todos los derechos reclaman la atención del tesoro público”.

La historia sugiere que la pugna por definir los derechos de propiedad y darles un sitio sobre una base legal firme será larga (North y Weingast 1989). Pero bajo el entorno de un mundo que se integra donde los mercados son los ejes de la actividad económica, la necesidad de hacerlo de esa manera ya no se cuestiona.

### **¿Es la disminución de la pobreza una función del crecimiento y de la acumulación de activos o de las redes de pobreza?**

El último cuarto de este siglo se distingue por la aceptación de que la reducción de la pobreza en los países en desarrollo es una de las principales metas de la raza humana (World Bank 1990). Con más de 1.200 millones de personas que viven con menos de un dólar al día, la pobreza se ha ubicado en el lugar más alto de la agenda del desarrollo.

---

5 Diferentes clases de sistemas legales, sin embargo, confieren diferentes grados de protección. La Porta y otros (1998) muestran que el grado de protección a la inversión y las sanciones legales son mayores para los países con un sistema de ley común que para los países con un sistema legal basado en la ley civil. El cumplimiento de la ley también tiende a mejorar cuando se incrementan los niveles de ingresos.

A medida que hemos asumido este reto, nuestro conocimiento acerca de la pobreza ha madurado considerablemente, de modo especial durante la última década. En primer lugar, existe una comprensión mucho más detallada y matizada de la naturaleza de la pobreza. Se han desarrollado nuevas herramientas para medir la pobreza: se aprecian mucho mejor las trampas de la pobreza; se enfocan más claramente los vínculos entre la pobreza y otras tendencias socioeconómicas; y sus dinámicas son fortalecidas con un análisis más perspicaz.

En segundo lugar, la cura eventual a la pobreza no está ligada exclusivamente a las iniciativas de política de largo plazo de maximizar el crecimiento y de mejorar el funcionamiento del mercado. Ahora está claro que la política de transferir ingresos de los ricos a los pobres, lo que puede tomar muchos años para llegar a los niveles de ingresos más bajos, debe complementarse con políticas de inclusión que disminuyan las agudas disparidades en ingresos y activos, aumenten la acumulación del capital humano y las oportunidades de empleo, y ayuden a proveer redes de seguridad para los miembros más vulnerables de una sociedad<sup>6</sup>.

A medida que acumulamos experiencia, la mezcla y la calidad de las iniciativas de política indudablemente cambiarán. Pero ahora el debate es acerca de cómo exactamente los gobiernos y las comunidades pueden atacar la pobreza en contextos específicos dados los recursos disponibles, el capital social y las capacidades administrativas.

### **¿Pueden los países en desarrollo diferir o restarle importancia a los problemas ambientales?**

Después de casi dos décadas de observación, de análisis, de acalorados debates políticos y de la evaluación de la creciente degradación medioambiental, está claro que no existe un intercambio entre el crecimiento y las medidas para asegurar la sostenibilidad ambiental. Todos los países en desarrollo enfrentan ahora los costos de la negligencia medioambiental que en algunos casos es bastante severa. (La degradación medioambiental podría reducir el producto interno bruto de China en casi 7 por ciento). La prominencia de las preocupaciones respecto a la reducción de la capa de ozono, el calentamiento global y la biodiversidad también han puesto de manifiesto la urgente necesidad de acciones colectivas para controlar las tendencias que, potencialmente, pudieran tener consecuencias desastrosas a nivel mundial.

Las investigaciones recientes han disipado la niebla que rodeaba las discusiones iniciales. Es claro que los países en desarrollo deben promover conscientemente el

---

6 Véase Ahmad y Yang (1991); Newman, Jorgensen y Pradhan (1991); Pissarides (1991) y Squire (1991). Dasgupta (1998) llama la atención sobre la asociación entre la pobreza y la desnutrición, la alta fertilidad y la degradación ambiental.

desarrollo sostenible con la debida atención a las demandas medioambientales y es también evidente que muchos países pueden embarcarse inmediatamente en políticas de ganar-ganar que disminuyan los costos medioambientales sin reducir las perspectivas de crecimiento. Por ejemplo, Polonia y China han podido reducir las emisiones de dióxido de carbono al mismo tiempo que logran crecimiento económico. Adicionalmente, las posibilidades de medidas de mayor envergadura se encuentran bajo constantes discusiones al nivel nacional e internacional.

Este tema no está aún resuelto. El grado de conciencia de que estamos agotando el fondo de activos ambientales se ha agudizado, básicamente por la difusión de la información, por las actividades de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las agencias internacionales. Además, se está incrementado constantemente el conocimiento necesario para manejar la sostenibilidad ambiental y reducir las emisiones dañinas. Sin embargo, nuestro entendimiento de cómo llegar a acuerdos internacionales viables sigue siendo escaso. Éste es un tema de interés actual al que volveremos posteriormente.

La prontitud de los países en desarrollo en poner en marcha políticas medioambientales amigables es una función de los costos, de la voluntad política, de un sentido más claro de lo que se requiere hacer y cómo hacerlo, y de la capacidad de llevar a cabo acciones particulares. El intercambio entre la protección medioambiental y el crecimiento económico ya no es un tema de discusión. Solamente en el corto plazo el agotamiento de los recursos ambientales puede conducir al crecimiento.

### **¿Qué tan de cerca debería el Estado administrar y regular el desarrollo?**

En los asuntos más importantes del pasado medio siglo, el papel del Estado ha estado entre los más polémicos. En un extremo, el fallo de la experiencia es inequívoco: el socialismo de planificación central ha sido desacreditado de modo concluyente, y ya no se considera como una alternativa viable. Las variantes del sistema de mercado ahora proporcionan material para el desarrollo en todo el mundo.

Sin embargo, también es claro que el Estado tiene papeles importantes que jugar. El problema no es sí el Estado debería dirigir la política macroeconómica, proveer los bienes públicos, ser responsable por las redes de seguridad, apoyar la privatización, regular los monopolios naturales o manejar la competencia: el Estado debería hacer todas estas cosas<sup>7</sup>. Una importante preocupación de política es cómo dotar al Estado con la capacidad administrativa para desempeñar estas funciones de manera eficiente.

---

7 Brada (1996) discute las restricciones sobre la acelerada privatización en las economías en transición, las opciones disponibles, y la viabilidad de los esquemas parciales en los que el gobierno mantiene su función. White y Bhatia (1998) examinan el informe con altibajos pero ampliamente positivo de los casos de privatizaciones en África.

Lo polémico es si el Estado debería, en algunas circunstancias, ir más allá de estos bien anunciados límites y participar más en dirigir la actividad económica. Los enfoques posibles de política incluyen la propiedad directa o una estrecha administración de la industria, el patrocinio directo de proyectos experimentales de producción, la asignación del crédito, la provisión de subsidios a la exportación, y otras estrategias para gobernar el mercado. La mayoría de las experiencias sugiere que cuando se le otorga un estatus preferencial o de monopolio a una industria poseída por el Estado o manejada por él –y manejada de forma que ofrezca pocos incentivos institucionales para obtener altos niveles de servicio o incrementos en la productividad–, el apoyo directo del gobierno a esa industria resultará ruinoso o aun contra-productivo.

El Este Asiático nos ofrece el mejor contraejemplo; dentro del medio geopolítico de esa región desde los años 60 hasta los 80, el agresivo papel del Estado aparentemente estimuló el crecimiento orientado hacia afuera (Crone 1988; Stiglitz 1996; Stiglitz y Uy 1996). El extraordinario récord de crecimiento del Este asiático, durante las recientes décadas, no fue borrado por la crisis económica de los años 1997-99. Sin embargo, con el tiempo, la intervención del Estado en esas economías podría haber cambiado sutilmente, del capitalismo colaborador a un capitalismo de camaradería, en el cual una estrecha relación entre el gobierno y los grupos de negocios se enfoca más hacia la búsqueda de rentas que en incrementar la productividad y en permitir la competencia agresiva en la economía mundial.

Para darse cuenta de las metas de desarrollo, grandes y pequeñas, es decisivo en el Este asiático y en cualquier otro lugar, contar con un Estado competente, relativamente honesto y una burocracia bien motivada que pueda trabajar estrechamente con el sector privado y las entidades no gubernamentales<sup>8</sup>. Cómo crear y mantener tal burocracia es un importante tema de actualidad que continuará siendo trascendental a la entrada del siglo XXI.

## LAS TENDENCIAS ACTUALES

La comprensión del desarrollo que tenemos hoy ha sido adquirida con dificultades; refleja un análisis teóricamente iluminado y concienzudo, un cuestionamiento despiadado de la experiencia práctica, y la perspectiva de medio siglo. Permanecen muchas dudas respecto de los temas esbozados anteriormente y estas dudas continuarán desatando controversia, pero podemos ver el camino adelante y proceder a idear mejores soluciones técnicas. Aun cuando algunos de los problemas que fueron

---

8 Ambos, el “mercado amigable” y los modelos de política industrial exigen grandes capacidades burocráticas (Véase Evans 1998).

decisivamente importantes en las recientes décadas han sido resueltos, ha surgido, sin embargo, una segunda generación de temas que demandan igual importancia.

Los temas que comprometerán el pensamiento sobre el desarrollo tienen sus raíces en varias de las actuales tendencias, con consecuencias potencialmente amplias. Cada una de estas tendencias merece atención.

## La globalización

La globalización significa la integración más estrecha a la economía mundial resultante de incrementar los flujos del comercio, las ideas, el capital y del surgimiento de redes de producción entre múltiples países generadas por las actividades de inversión de las corporaciones transnacionales. Las multinacionales dan cuenta de una gran parte de la producción mundial, y tal vez un tercio de todo el comercio se hace a nivel de firmas. Pero la globalización se extiende más allá de la interdependencia económica para abarcar la transformación del tiempo y el espacio como un resultado de la revolución de las comunicaciones y de la propagación de la tecnología de la información. La población se ve ahora más afectada por los eventos distantes. Por la misma razón, las acciones a un nivel micro pueden tener consecuencias al nivel macro. Un cambio en el uso de los combustibles o en la intensidad de la energía en la producción, en alguna parte del mundo, puede tener efectos significativos en muchos países.

El dramático crecimiento del comercio es un aspecto importante de globalización<sup>9</sup>. En los pasados 10 años, el comercio de bienes y servicios ha crecido en más del doble de la tasa mundial del producto interno bruto (PIB), y la participación de los países en desarrollo se ha elevado de 23 a 29 por ciento<sup>10</sup>. Un número creciente de empresas en los países en desarrollo, como sus homólogos de los países industriales, participan en la producción transnacional y adoptan una perspectiva global al estructurar sus operaciones (Prahalad y Leibenthal 1998; Naciones Unidas 1998a).

Al estimular la difusión mundial de ideas e innovaciones, estos flujos comerciales y de inversión fueron apoyados por una serie de ocho Rondas de negociaciones multilaterales para reducir las barreras al comercio, comenzando con la Ronda de Ginebra en 1947. La Ronda de Uruguay, suscrita en 1994, fue la última y la más ambiciosa. Con la disminución de las barreras al comercio se espera generar ganancias

---

9 Una medida notable de la globalización es el aumento en más del doble de la producción mundial total que se exporta, de un décimo en 1950 a un quinto en 1990. Esta tendencia se refleja en el incremento de los miembros del GATT y la OMC, de 23 países cuando se firmó el primer tratado en 1947 a 134 en 1999. Otros 30 países han solicitado su admisión (véase Anderson 1998).

10 El manejo flexible de la cadena de suministro de productos para grandes minoristas y otros compradores por parte de compañías exportadoras comerciales regionalmente diversificadas (como Li y Fung de Hong Kong) está cambiando también la naturaleza del diseño, el abastecimiento de insumos y el ensamblaje de productos (véase Magretta 1998).



económicas de alrededor de US\$192.000 millones, incluyendo US\$75.000 millones para los países en desarrollo. Su invención institucional, la OMC, le permite a las naciones encerrar la liberalización del comercio unilateral –una acción esencial para el desarrollo. De igual importancia serán los pasos para estimular el comercio de servicios, que es probable que sea el componente de más rápido crecimiento en el futuro.

Los agudos problemas de los años 1997-99 exponen las interdependencias financieras de los países y están sometiendo estas interdependencias a un examen detallado. Si bien están todavía concentrados en algo así como una docena de países en desarrollo, los flujos internacionales de capital se convierten rápidamente en una importante fuerza de desarrollo, elevando las demandas para el desarrollo de los mercados financieros, la regulación y la liberalización. Los flujos financieros se incrementaron dramáticamente en los años 90, y aun cuando cayeron en 1998, existen buenas razones para creer que recobrarán su tendencia ascendente. Los desarrollos tecnológicos en la computación y las telecomunicaciones disminuyeron drásticamente los costos de las transacciones, y estos costos continuarán decreciendo<sup>11</sup>. Al lado de estos desarrollos, las innovaciones financieras han contenido los riesgos y ofrecen un variado menú de posibilidades de inversión –otra tendencia que no será reprimida porque los retornos potenciales son muy atractivos<sup>12</sup>. Más significativamente, el suministro de recursos financieros se extenderá más allá de las próximas dos décadas, alimentado por los fondos de pensiones y los fondos mutuos en las sociedades occidentales.

El elevado suministro de recursos será igualado, sino superado, por la creciente demanda, especialmente de los países pobres. Ochenta y cinco por ciento de la población mundial vive en países que están todavía en vías de desarrollo y la mitad de esa población vive en las ciudades. La modernización, la industrialización y la urbanización de los países en desarrollo demandan grandes cantidades de capital. La mayoría de este capital provendrá de los ahorros domésticos, pero los países en desarrollo bien administrados, que ofrezcan sólidos retornos serán capaces de complementar sus ahorros domésticos con recursos provenientes de países de todo el mundo (Vamvakidis y Wacziarg 1998). Los países en desarrollo se están convirtiendo también en los mercados de más rápido crecimiento para los productos de las corporaciones multinacionales (Naciones Unidas 1998a), y un volumen creciente de inversión extranjera directa llegará a ellos, proveyendo de empleo a sus trabajadores<sup>13</sup>.

---

11 El costo de una llamada telefónica transatlántica de tres minutos cayó de US\$31,58 en 1970 a menos de US\$1 en 1998. Mientras tanto, el uso de los computadores se expandió, más y más personas tienen acceso a la Internet, y las velocidades de acceso se han elevado de 14,4 kilobites por segundo a 10 megabites por segundo.

12 Véase Feidstein (1999). Éstos y otros desarrollos tecnológicos son los posibles precursores de la “nueva economía” (véase Greenspan 1998).

13 Véase OECD (1998). Hasta ahora, sin embargo, mucha de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo va a unos pocos de un grupo de 20 economías del Este asiático y América Latina (Fry 1995: 257).

Los mercados financieros de las naciones industrializadas líderes han fusionado el sistema financiero mundial, permitiendo que sumas de capital cada vez mayores sean asignadas a sus economías, a las economías en desarrollo y en transición. La IED bruta para estas naciones se ha incrementado en más de 30 veces desde 1970<sup>14</sup>. Sin embargo, este crecimiento palidece frente al flujo de inversión en portafolio, el cual incrementó rápidamente en cerca de 200 veces su total en 1970, sobrepasando el US\$1 millón de millones en 1997.

Los fondos mutuos, los fondos de protección, los fondos de pensiones, las compañías de seguros y otras inversiones, y los administradores de activos ahora compiten por los ahorros nacionales. Aunque esto es cierto básicamente en las naciones industrializadas, podría traer consecuencias significativas para los países en desarrollo puesto que los inversionistas institucionales están diversificando internacionalmente sus portafolios, ampliando el fondo de capitales financieros potencialmente disponibles. En 1995, manejaban US\$20 billones, de los cuales un 20 por ciento fue invertido en el exterior. Esto representa un incremento de 10 veces en los fondos manejados por estas instituciones y un incremento de 40 veces en sus inversiones en el exterior desde 1980 (véase Figura 4).

## La localización

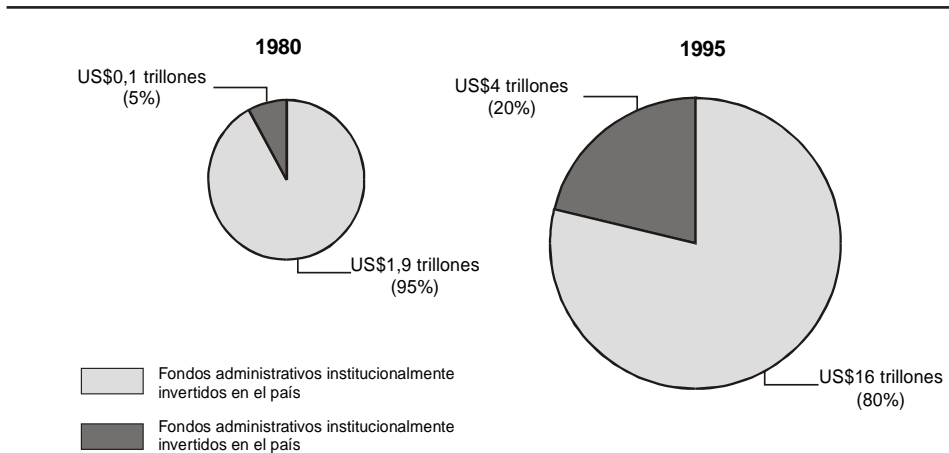
La globalización nos ha conducido a expandidos horizontes, a una mayor interdependencia y a una creciente conciencia de sucesos que van más allá de los confines de la comunidad y de la nación. La globalización también podría estar impulsando una tendencia hacia la localización –la cristalización de identidades locales o étnicas que, en parte, son una reacción a la globalización<sup>15</sup>. La localización representa una demanda por mayor autonomía política, fiscal y administrativa, en un entorno geopolítico posterior a la Guerra Fría, en el que se ha fortalecido el jalonamiento de las fuerzas centrífugas sobre los Estados. El afianzamiento de la identidad y la demanda por autonomía están vinculados al surgimiento de la participación política que le ha dado a mucha gente opinión y generado temas de interés para organizarse. Las tendencias de la localización también reflejan el surgimiento de regiones económicas que comprenden aglomerados industriales interrelacionados que han explota-

---

14 La inversión extranjera directa (IED) consiste en inversiones de capital físico y otros activos relacionados con la producción. Ésta se distingue, al menos conceptualmente, de la inversión extranjera de portafolio (IEP), que se refiere a las compras de activos líquidos financieros. En realidad, la distinción es de alguna manera confusa, ya que las transacciones financieras podrían contener elementos de ambas. Sin embargo, la mayor liquidez de la IEP sustenta el supuesto de que ésta se encuentra más libre de trabas que la IED.

15 Giddens (1998b: 31) nota que la globalización “derriba-crea nuevas demandas y también nuevas posibilidades de regeneración de las identidades locales”.

**Figura 4**  
Inversión doméstica y extranjera por fondos administrados  
institucionalmente, 1980 y 1995



Fuente: FMI (1998b).

do las poderosas economías de organización para entrar en un círculo virtuoso de desarrollo<sup>16</sup>.

La localización ya existía en el horizonte a finales de los años 80. Desde entonces, se ha movido a un primer plano. La localización no es exclusivamente el resultado de un cambio en el clima político internacional; en muchos países nace de una aguda insatisfacción con la capacidad del gobierno central de mantener la ley y el orden y de cumplir sus promesas de elevar el ingreso, incrementar el número de puestos de trabajo, y proveer los servicios públicos. Las divisiones étnicas, las crecientes disparidades del ingreso a nivel regional, y la profundización de las desigualdades entre los trabajadores calificados y no calificados han, en ciertos momentos, esparcido el descontento, aunque el surgimiento de actividades políticas nacionales ha abierto caminos para articular las demandas por autonomía local.

La proliferación de nuevos Estados en la década pasada aportó fuertes evidencias de las fuerzas centrífugas (Alesina y Spolaore 1997; Boniface 1998). En algunos países, tales como China, Alemania e Italia las provincias exitosas se muestran cada vez más renuentes a financiar las transferencias a las regiones más pobres del país.

16 Véase Cooke y Morgan (1998); Porter (1998); Scott (1998). El Valle del Silicón y la región de la Emilia Romana del Nordeste italiano son los más famosos ejemplos, pero a ellos se les han unido muchos otros en India y China.

Entretanto, la urbanización, al concentrar a la población en las ciudades, ha facilitado la organización y la expresión de la opinión y ha dado un enfoque municipal a la descentralización. La autoridad discrecional del Estado se ha mermado, reduciendo su influencia en las negociaciones con los jugadores de menor jerarquía nacional. En algunos casos, el deseo de la autonomía local coincide con los propios intereses del gobierno central de desprenderse de las responsabilidades del gasto que excede su propia capacidad fiscal.

En todos los países en desarrollo, estas fuerzas llevan a diferentes grados de localización. De 75 economías en desarrollo y en transición con poblaciones de más de 5 millones, 63 están otorgando mayor autoridad a los gobiernos locales (Davoodi y Zou 1998). La Figura 5 ilustra el mismo patrón en una muestra de 22 países en desarrollo, donde la participación de los gobiernos locales y estatales en el consumo total del gobierno y el gasto en inversión han venido creciendo.

## La degradación ambiental

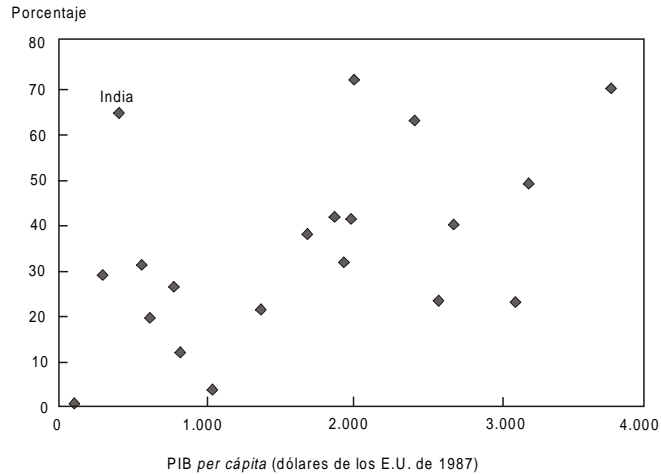
Las presiones medioambientales, por mucho tiempo una preocupación internacional, se han vuelto más urgentes. Tanto el contenido como la calidad del discurso sobre el medio ambiente se han transformado completamente en los últimos 20 años. El peso completo de la mera evidencia científica ahora impone la atención de los gobiernos y del público. Adicionalmente, con la globalización se ha dado nuevo reconocimiento a la responsabilidad compartida en beneficio del medio ambiente. En el escenario internacional han aparecido numerosas organizaciones con un profundo interés en este tema, entre las que se incluyen organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales. Estas entidades han sacado total provecho tanto del escenario de asociaciones ofrecidas por el sistema de las Naciones Unidas como de las facultades acrecentadas disponibles a través de las nuevas tecnologías de comunicación, para presionar por instituciones más fuertes que regulen los bienes comunes globales (Meyer y otros 1998).

El calentamiento global, la pérdida de la biodiversidad y otros problemas relacionados con los bienes comunes mundiales están siendo lentamente reconocidos como problemas que la comunidad de naciones debe enfrentar colectivamente y que, si no son atendidos, se empeorarán en la medida en que el planeta se vuelva más poblado y el desarrollo incremente la utilización de los recursos. Esto constituye un giro fundamental en las perspectivas del desarrollo, aunque las implicaciones del cambio ambiental sigan siendo fuertemente debatidas<sup>17</sup>.

---

17 Por ejemplo, los pronósticos actuales indican que para el año 2010 las concentraciones de dióxido de carbono alcanzarán 600 partes por millón (ppm) –dos o tres veces el nivel de 1750–. Las temperaturas promedio podrían incrementarse en cerca de 2° Celsius de aquí en adelante. Sin embargo, estas proyecciones siguen

**Figura 5**  
Cuota del gobierno diferente al nacional en el consumo total  
y la inversión gubernamental



Fuente: FMI (1998a); World Bank (1998).

Hace diez años, era posible hacer a un lado los retos medioambientales y enfatizar la prioridad del crecimiento, la estabilidad y la reducción de la pobreza. El mundo del siglo XXI no nos permitirá tal lujo. No podemos darnos el lujo por más tiempo de esperar hasta que tengamos un escenario científico completo; se requieren con urgencia acciones en un amplio frente para lograr la sostenibilidad medioambiental. Aun si las consecuencias del calentamiento global demuestran ser menos graves de lo que hoy se cree, la toma de acciones inmediatas para detener el proceso es efectiva en costos y apropiada en vista de las actuales percepciones riesgosas y la inercia considerable de los sistemas medioambientales que podrían en una etapa posterior incrementar considerablemente los gastos de mitigación.

siendo debatidas porque la variabilidad del clima sobre los eones, impulsados por mecanismos naturales muy poco entendidos, está bien documentada. Aun en el campo de la conjetura científica se encuentran la severidad de las fluctuaciones climáticas en un planeta que se calienta, la distribución global de los efectos del calentamiento sobre la agricultura y las condiciones de vida, y la capacidad de adaptación al calentamiento. Aunque mayores concentraciones de dióxido de carbono podrían favorecer el crecimiento de las plantas y ciertamente incrementarían la eficiencia en el uso del agua, cambios en la química de los tejidos hará a las plantas menos agradables al gusto, y el calor y la presión del agua sobre la vegetación podrían neutralizar algunas de las ganancias del incrementado dióxido de carbono (véase Goudie 1997; *Science*, julio 27 de 1997: 496).

## Los cambios demográficos

Las últimas dos décadas han dado testimonio de una gradual disminución en la tasa de fertilidad a nivel mundial y de una brecha creciente en las tasas de crecimiento poblacional entre países —brecha que resulta en poblaciones con rangos de edad ampliamente variables<sup>18</sup>. En la mayoría de los países industrializados y en un número considerable de países en desarrollo, la población está creciendo muy lentamente; en estos países que incluyen a China y a varias economías del Este europeo, la participación de los grupos de mayor edad se expandirá sustancialmente en las próximas tres décadas. En otros países en desarrollo la situación es totalmente diferente; la población está aún aumentando a una rápida tasa, y cerca de la mitad de la población tiene menos de 18 años.

El crecimiento de la población mundial disminuyó de 2,1 por ciento en los años 60 a 1,5 por ciento a finales de los 90. La tasa de fertilidad global es aproximadamente de 2,7 y se acerca a la tasa de sustitución de 2,1. Sin embargo, y en gran medida por las preferencias sobre el tamaño de la familia de cerca de 2.000 millones de personas con edad inferior a los 20 años que viven hoy en los países en desarrollo, la población mundial se incrementará de 6.000 millones en 1999 a más de 8.000 millones para el año 2025 (Tabla 1). Los incrementos más pronunciados en la población —en África, el Medio Oriente, y el Sur de Asia— generarán una presión enorme sobre los limitados recursos naturales y el frágil medio ambiente<sup>19</sup>. Además, la porción de la población de los países en desarrollo que vive en ciudades aumentará de la mitad a más de tres cuartos. Vale la pena recordar que en 1900 la Tierra tenía cerca de 1.700 millones de personas, la gran mayoría de las cuales vivía en las áreas rurales (Gelbard, Haub y Kent 1999).

Las tendencias poblacionales actuales tienen serias implicaciones económicas y políticas. Una población estancada y que envejece podría influenciar las tasas de crecimiento económico, el ahorro doméstico, y la necesidad de redes de seguridad social. Las grandes cohortes de gente joven incrementarán inmensamente la demanda por puestos de trabajo. En los países en donde las tasas de crecimiento generan insuficiente demanda de trabajo, existe una alta presión a emigrar y grandes posibilidades de turbulencia política. Una población creciente combinada con la afirmación de las identidades locales aumenta el riesgo de tensiones y conflictos políticos que se

---

18 Esto es ahora evidente en muchas regiones y se refleja en las tasas crecientes de uso de anticonceptivos (Gelbard, Haub y Kent 1999).

19 Las proyecciones poblacionales, que usan un enfoque probabilístico, indican que las poblaciones del África subsahariana, África del Norte y el Medio Oriente se triplicarán alrededor del año 2050 y se cuadruplicarán para el año 2100, según Lutz, Sanderson, y Scherbou (1997). En algunos países del Subsahara africano, las epidemias del SIDA disminuirán el crecimiento poblacional al reducir la expectativa de vida en cerca de 17 años entre el año 2010 y el 2015, pero aún así países como Botswana, en donde un cuarto de la población adulta es positiva al SIDA, pueden esperar que su población se doble para el año 2050 (véase Naciones Unidas 1998b; *AIDS Analysis Africa* 1998).

**Tabla 1**  
Población mundial según regiones, 1995, y estimativos para el 2025 y 2050

Región	1995	2025	2050
A nivel mundial	5.69	8.04	9.37
Regiones industrializadas	1.17	1.22	1.16
Regiones en desarrollo	4.52	6.82	8.20
África	0.72	1.45	2.05
Asia	3.47	4.83	5.49
Europa	0.73	0.70	0.64
América Latina	0.48	0.69	0.81
América del Norte	0.30	0.37	0.38

Fuente: Naciones Unidas (1998c).

exacerba por las grandes divisiones étnicas en muchos países en desarrollo. Además, el potencial creciente de la migración a nivel internacional eleva la probabilidad de rivalidades étnicas en países que reciben corrientes migratorias.

Existe un lado positivo en el perfil demográfico de países tales como Bangladesh que tienen una población joven pero una fertilidad declinante. Allí, la caída del coeficiente de dependencia provee condiciones para un mayor ahorro y crecimiento, similares a las condiciones experimentadas por las economías del Este asiático. Que los países puedan aprovechar esta oportunidad dependerá en gran parte del entorno de las políticas domésticas y externas.

## Seguridad alimenticia y de agua

En algunas regiones, la presión poblacional junto con la degradación ambiental y el calentamiento global podrían poner en riesgo la seguridad alimenticia, agudizar las fricciones de los problemas ribereños e incrementar sustancialmente la severidad de los cambios climáticos. Actualmente, cerca de un tercio de la población mundial soporta de moderados a severos racionamientos de agua; ello es particularmente problemático en el Medio Oriente y el Norte de África, donde 13 países enfrentaron una escasez absoluta de agua en 1990. Para el año 2025, 48 países, con una población total de 2.800 millones –cerca de un tercio de la población mundial estimada– sufrirá de escasez de agua, y otros 9 países incluyendo China y Pakistán, estarán expuestos a situaciones de problemas de agua<sup>20</sup>. La situación podría ser especialmente aguda en

20 Es sensato notar que la oferta mundial de agua fresca no es más grande ahora de lo que fue hace 2.000 años cuando la población era el 3 por ciento del total actual. Sólo en este siglo, la disminución de fuentes de agua se ha multiplicado por seis (Hinrichsen, Robey, y Upadhyay 1998).

países como Egipto, que ya utiliza el 97 por ciento del agua de que dispone y que enfrenta una creciente población. En la India, se estima que, para el año 2025, la demanda será igual al 92 por ciento de la oferta de agua<sup>21</sup>. El desarrollo urbanístico e industrial incrementará considerablemente la demanda de agua; el sector industrial actualmente da cuenta del 50 por ciento del uso del agua en Europa, pero sólo del 5 por ciento en África (Feder y LeMoigne 1994).

En el pasado, la inseguridad alimentaria surgió como una fuente de inquietudes que solamente se disipó frente a la abundante oferta de alimentos. Sin embargo, la incertidumbre acerca de las condiciones climáticas futuras y la decreciente disponibilidad de agua utilizable en regiones densamente pobladas, introduce imponderables adicionales. La disminución de la oferta alimentaria podría ser más extrema en latitudes inferiores<sup>22</sup>. El aumento en producción de cereales ha disminuido desde 1990 y los reproductores de plantas podrían estar llegando a los límites del potencial de rendimiento genético (véase Tabla 2). Los incrementos futuros en la producción de cereales de los países en desarrollo dependerán no solamente de la diseminación de mejores prácticas de labranza, sino también de las condiciones de los suelos, del agua y del clima (Brown 1997: *Science*, agosto 22, 1997).

**Tabla 2**  
Cambio anual en la producción de cereales a nivel mundial por década 1950-1995  
(Por ciento)

Años	Total de granos	Arroz	Trigo	Maíz	Otros granos
1950-60	2,0	1,4	1,7	1,6	—
1960-70	2,5	2,1	2,9	2,4	2,3
1970-80	1,9	1,7	2,1	2,7	0,4
1980-90	2,2	2,4	2,9	1,3	1,7
1990-95	0,7	1,0	0,1	1,7	-0,8

— No disponible.

Fuente: Brown (1997).

21 Véase Banco Mundial (1998). Una condición de problemas de agua se alcanza cuando la disponibilidad *per cápita* anual de agua está entre 1.000 y 1.700 metros cúbicos. Cuando la oferta anual cae por debajo de los 1000 metros cúbicos, un país enfrenta escasez de agua. Por debajo de los 500 metros cúbicos, existe absoluta escasez (véase Wallenstein y Swain 1997). Véase Rogers y Lyndon (1994) para más acerca de la creciente severidad de las limitaciones de agua en el Medio Oriente.

22 Un informe reciente indica que un 3 por ciento de calentamiento del clima en los próximos 100 años llevará a un déficit de 90 millones de toneladas en la oferta de alimentos alrededor del año 2050, incrementando el número de personas con riesgo de sufrir hambrunas a 30 millones. Cerca del 18 por ciento de la población de África podría verse afectada si esta proyección se cumple (*Financial Times*, noviembre 3 de 1998).



## Urbanización

Las tendencias de localización, junto con la concentración de la población en las ciudades convertirán a las áreas urbanas en el foco de la mayoría de las actividades económicas y políticas. A puertas del siglo XXI, cerca de la mitad de la población mundial vive en las ciudades. Para los países de mayores ingresos en América Latina, Europa oriental y el Medio Oriente, la urbanización ya superó el tope, aunque la transformación social e institucional hacia una sociedad urbana aún tiene lugar en todos los países de ingreso medio.

A medida que muchas ciudades latinoamericanas aumentan su papel en los escenarios nacionales e internacionales, los países de América Latina vuelven a redactar sus reglas constitucionales para regular y definir la descentralización política y fiscal. En Europa oriental y en Asia central, los gobiernos están luchando por racionalizar la estructura de las ciudades, la que han heredado grandes infraestructuras con configuraciones de la actividad económica diferentes al mercado y derechos de propiedad relativamente incipientes. En Asia y África la urbanización es baja, pero se incrementa rápidamente (véase Figura 6) con transformaciones sociales y políticas aún en sus primeros estadios.

Aunque un conteo confiable y actualizado de la población pobre urbana en los países en desarrollo no se encuentra aún disponible, la dispersa evidencia sugiere que varios cientos de millones de personas están en esta categoría y que el total se incrementa sostenidamente<sup>23</sup>. En la medida en que la tierra y las oportunidades de empleo en el campo escasean, la mayoría de los pobres se dirige a las áreas urbanas en Brasil, China e India y en muchos países africanos. Una pequeña fracción encuentra empleo formal, el resto, al menos en sus inicios, se gana la vida a duras penas en el sector informal o produciendo productos comestibles que puedan ser vendidos en las ciudades (Losada y otros 1998). Para muchos, la vida en las ciudades es precaria e implica ingresos bajos e inciertos, una dependencia de alimentos callejeros de calidad y sanidad desigual, la carencia de refugio, la exposición a la contaminación de una variedad de fuentes, y la amenaza de la violencia.

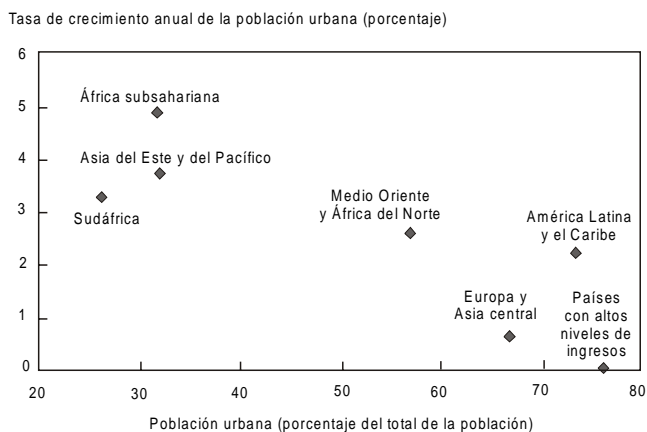
Las instituciones, el capital social y las políticas, que fueron útiles a una población rural estable y dispersa, no se transfieren intactas a las ciudades. Para enfrentar exitosamente los retos de la industrialización y de los movimientos poblacionales en las densas áreas urbanas, se requiere de nuevas instituciones y nuevas estructuras legales. La mayoría del capital social se perdió y debe reemplazarse, reconstituirse y aumentarse<sup>24</sup>. La comunidad rural y las relaciones de mercado, que proveen un segu-

---

23 Haddad, Ruel y Garrett (1999a, 1999b) remiten a un número estimado de 300 millones de pobres en las ciudades a finales de los años 80.

24 Elster (1989) llega a una conclusión similar cuando discute cómo las normas sociales podrían debilitarse en la sociedad moderna a causa de la movilidad, la naturaleza efímera de las interacciones, y el ritmo del cambio.

**Figura 6**  
Urbanización por región, 1996



Fuente: Naciones Unidas (1998c).

ro contra los riesgos a través de las relaciones entre el comerciante y el cliente o de simples interacciones basadas en el mercado, deben ser reemplazadas por redes de seguridad urbana, formales e informales<sup>25</sup>. En donde los servicios municipales sean insuficientes, las comunidades necesitarán proveerse de servicios como la recolección de basuras, y de diseñar sus propias reglas para reducir la contaminación. Las nuevas y exigentes tareas técnicas, regulatorias y administrativas recaen sobre los gobiernos locales.

La transición institucional en las ciudades está influenciada por el hecho de que las ciudades en crecimiento tienen poblaciones relativamente joven, diversa y a menudo desproporcionadamente masculina lo que es una fuente de energía y dinamismo empresarial –aunque si los puestos de trabajo escasearan, ello sería también causa

Pese a que la provisión estatal de una red de seguridad para los pobres que reemplace los esquemas de seguros basados en el parentesco o en el mecenazgo ha sido ampliamente discutida, la creación de esquemas viables es y será un reto considerable. La experiencia con las transferencias por objetivos ha revelado elevados costos administrativos y políticos y pérdidas sustanciales; incluso cuando existe selección directa de metas para los pobres usando bienes inferiores tales como los granos de baja calidad. Los esfuerzos comunitarios locales, que podrían llegar a ser más importantes para algunos países en un futuro, tendrán también que superar obstáculos tales como la insuficiencia de las capacidades administrativas y de recolección de impuestos, la captura de los programas locales de la red de seguridad por parte de las élites locales, y la necesidad de una coordinación a nivel estatal o nacional de los programas sujetos a externalidades significativas (véase Bardhan 1996).

25 Véase Scott (1976). Popkin (1979) sostuvo correctamente que la economía moral basada en las relaciones comerciante-cliente puede a menudo verse restringida, y que la comercialización de la economía rural mejora las perspectivas generales del campesinado incluyendo su capacidad de sobrevivir a los choques.

de descontento social y criminalidad (Bloom y Williamson 1998). Las ciudades son el lugar donde la clase media emerge y se expande, son los puntos focales para la introducción de bienes y servicios de consumo moderno y para la apertura a las culturas e instituciones occidentales –fenómeno acelerado por la globalización (Crystal 1997). Cada ciudad desarrolla un orden social que demanda una vocería local y representación a nivel nacional para evaluar y satisfacer sus particulares y específicas necesidades de gobernabilidad.

En varios países, el desarrollo ha llevado a la aparición de redes industriales urbanas que abarcan varias municipalidades. Esas regiones industriales entrelazadas dan cuenta de una porción considerable del PIB, las exportaciones y los ingresos tributarios (Wu 1997; Scott 1998). Tales regiones, un rasgo ya peculiar de los países de altos ingresos tales como Alemania, Italia y los Estados Unidos, han aparecido ahora en Brasil, China e India. Estas regiones se ven a sí mismas como jugadores locales en un mundo que se globaliza. Muchos ven que ahora sus intereses pueden no ser idénticos a los intereses nacionales y buscan mayores funciones autónomas en el sistema global de comercio. Al crear un entorno de apertura enmarcado en reglas internacionales, la globalización ha hecho más factible un mayor nivel de autonomía regional.

## TEMAS PARA EL SIGLO XXI

De las tendencias globales actuales surgen un conjunto de temas que pueden agruparse bajo dos encabezados:

- La gobernabilidad a múltiples niveles y los temas regulatorios.
- Los temas relacionados con el manejo de los recursos –humanos, de capital y naturales.

### **Gobernabilidad y regulación**

En un mundo donde los intereses globales y locales compiten con y, ocasionalmente, opacan, los intereses nacionales, los temas de la gobernabilidad están llegando a dominar muchos aspectos del debate de larga duración acerca del papel del Estado. El enorme incremento en las transacciones y vínculos internacionales requiere de innumerables reglas, estándares, convenciones y protocolos. Sin éstos, las fallas de coordinación podrían ocurrir y la volatilidad podría incrementarse, elevando las primas de riesgo sobre los flujos comerciales y de capital y elevando los costos de transacción. Para aprovechar los beneficios de la globalización, es necesario tener instituciones internacionales que pongan en acción reglas ampliamente acatadas sobre las cuales exista un consenso general. Con la continua integración se vuelve más acuciante la necesidad de tener reglas que medien en las transacciones. Esto significa

que los gobiernos deben estar dispuestos a aceptar límites a su soberanía y actuar concertadamente, creando instituciones que restrinjan lo permisible dentro de un marco acordado que sea avalado por mecanismos legales (tales como la OMC) o informalmente observado (como en el Acuerdo de Basilea sobre Banca)<sup>26</sup>. Poco a poco, el sostenido acrecentamiento de las instituciones internacionales, las corporaciones transnacionales y las ONG ha vuelto realidad la gobernabilidad mundial en muchas esferas, restringiendo el mandato de los gobiernos nacionales.

La transición de estructuras gubernamentales centralizadas y jerárquicas a formas multicéntricas y participatorias de gobernabilidad está emergiendo aún más insistentemente al interior de los países, debido a las tendencias de localización. El final de la Guerra Fría extinguió la rivalidad entre los superpoderes, que fue una fuente importante de tensiones geopolíticas. Ello también removió uno de los soportes de los gobiernos centralizados –un soporte que fue capaz de movilizar los recursos enteros del país para los propósitos de seguridad (Deng y Lyons 1998). En la era posterior a la Guerra Fría, muy pocos países enfrentan enemigos externos, y en un mundo globalizador, la prosperidad no está relacionada con la adquisición de territorio. Por lo tanto, la razón original para la creación de los Estados –definir y proteger las fronteras por medios militares– tiene mucho menos peso. Asimismo, la expansión territorial es una meta que muy pocos países considerarían perseguir.

Existe otra razón de por qué la capacidad del Estado de hacer la guerra o defenderse contra amenazas externas parece menos apremiante está relacionada con la propagación de la democracia, y la evidente renuencia de las democracias de alcanzar sus objetivos de política por medios bélicos (Weart 1998). El desmantelamiento del Muro de Berlín no extinguió la agresividad de la raza humana y no es probable que los conflictos armados y la violencia disminuyan (Keegan 1998). Sin embargo, las guerras entre Estados podrían estallar con menos frecuencia.

Pero las que sí estallen, podrían llegar a ser inmensamente más destructivas en la medida en que los países adquieran tecnologías armamentistas nucleares y biológicas. El Tabla 3 muestra los costos de incluso conflictos convencionales de corta duración en los últimos 20 años<sup>27</sup>. En este medio, el influjo de la identidad local, la búsqueda de mayor autonomía y la demanda de derechos por parte de grupos y de individuos conducirá a desviar la centralización hacia formas de gobernabilidad que no puedan sofocar-

---

26 El Acuerdo de Basilea sobre Bancos se estableció en 1988. Como consecuencia de la crisis financiera del Este Asiático de finales de 90, el Comité de Basilea ha propuesto una ampliación de las reglas para incluir no solamente renovadas reglas de adecuación de capital ajustados por riesgo, sino también el suministro mejorado de información y prácticas supervisoras que den una mayor discreción a las agencias reguladoras.

27 Morrison y Tsipis (1998) estiman que durante 1914-1990, las guerras causaron aproximadamente un exceso de 110 millones de muertes, y recomiendan un régimen de seguridad comunitario global que permita a los países reducir drásticamente el gasto en armamento, proveer un medio para una efectiva respuesta armada a las crisis y recursos gratis para el progreso económico, reduciendo así las fuentes de tensión.

**Tabla 3**  
Costos de las guerras del siglo xx  
(Miles de millones en 1995 en dólares norteamericanos)

<b>Conflicto</b>	<b>Costo</b>
Primera Guerra Mundial	2.850
Segunda Guerra Mundial	4.000
Guerra de Corea	340
Guerra del Suez	13
Guerra de Vietnam	720
Guerra de los 6 días (Arabia-Israel)	3
Guerra de Yon Kippur	21
Guerra de Afganistán	116
Guerra de Irán-Iraq	150
Guerra de las Malvinas	5
Guerra del Golfo	102

**Fuente:** Instituto Internacional para Estudios Estratégicos; *Financial Times*, abril 9, 1999.

se aduciendo amenazas externas. Por ello, la elaboración de la gobernabilidad internacional será equiparada con instituciones de gobernabilidad local que correspondan a la morfología de la localización, y dependiendo de las circunstancias, la autoridad será descentralizada desde el centro hacia abajo en grados variables.

La gobernabilidad nacional posee otro aspecto: la regulación de los entes de mercado por parte del Estado en defensa de la eficiencia, la igualdad y la competencia. El papel de los mercados está aumentando en las economías en desarrollo y en transición. Esta tendencia es impulsada por las reformas estructurales, la deliberada búsqueda de la apertura, un consciente alejamiento del socialismo y el despliegue de los programas de privatización. El sector público se contrae y la tarea de las agencias públicas no es más la producción sino, en su lugar, el mejoramiento del funcionamiento del mercado mediante la supervisión y la regulación. El Estado opera con una mano permisiva en una economía predominantemente de mercado, retirándose, en muchos sectores, de la producción al suministro de ciertos bienes públicos. El papel permisivo es multisectorial pero está mejor delineado que en el pasado. Al igual que otras actividades de la gobernabilidad, ello tiene que ver con la creación, supervisión y cumplimiento de las reglas. El Estado renuncia en sus intentos de controlar en favor de interacciones uniformemente balanceadas entre él mismo y otros sectores.

Una relación balanceada entre las esferas públicas y privadas está siendo forzada por la creciente competencia entre países por la inversión extranjera y por el poder de mercado ejercido por muchos conglomerados. Las recompensas de la IED –en la forma de mayores exportaciones, empleo y productividad total de los factores– son altamente atractivas para aquellos países con escasez de capital, tecnología y acceso a los mercados.

De aquí que los inversionistas tengan mucho de donde escoger y puedan exigir condiciones favorables al mercado —un estilo de gobernabilidad y de incentivo comparables a las de los países desarrollados. Los términos de las relaciones entre el Estado y la industria también han cambiado por el hecho de que muchos de los grandes inversionistas son las gigantes multinacionales con significativo poder en los mercados mundiales. Los gobiernos de los países en desarrollo no pueden ejercer por más tiempo un control burocrático; no obstante, pueden ejercer una supervisión regulatoria sujeta a las normas.

Si los Estados quieren retener su integridad y alcanzar regímenes de gobernabilidad viables, una preocupación mayor será el establecimiento de provisiones constitucionales y mecanismos legales que aseguren los derechos básicos y el alcance de la política participativa. Existen al menos dos dimensiones en la actividad política. Una es nacional y se relaciona con la selección de los individuos que dirigirán al gobierno central. Una segunda dimensión, que gana más significado a medida que crece la percepción de las identidades locales, es la política local o municipal que a menudo tiene una influencia directa sobre la vida diaria de los pueblos.

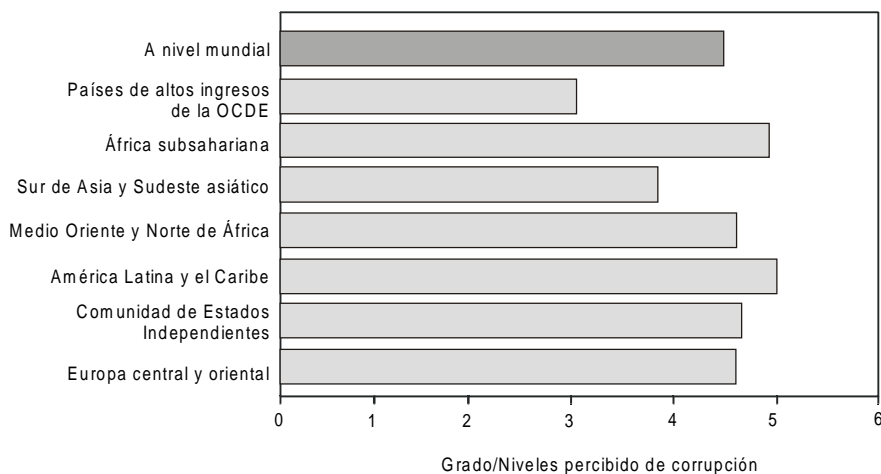
Para la mayoría de los países en desarrollo, la política participativa es una experiencia relativamente nueva y basada en las instituciones de los países occidentales con tradiciones, costumbres y relaciones sociales diferentes. Estos trasplantes y el marco asociado de derechos legales exigibles y los patrones de conducta han sido muy lentos en arraigarse. Un número de países que recientemente han abrazado la política participativa son denominados democráticos, pero muy pocos cumplen con la promesa de democracia en los niveles nacionales y locales. La corrupción, la tramitología, las ineficaces decisiones de política y la ineficiente organización pública son el flagelo de los votantes recién llegados a la democracia (véase Figura 7). Incluso en países donde la política participativa se ha arraigado en la cultura nativa, el sistema político tiene todavía que alcanzar un estadio en el que se facilite la entrada de individuos con fuertes calidades de liderazgo y con capacidad de presentar a los electores programas llamativos y progresistas.

La política participativa en los países en desarrollo, aun cuando pueda representar un significativo avance sobre el autoritarismo de los años de antaño, en general, ha fracasado en proveer a los recién habilitados para el voto de un buen gobierno, de mejores resultados económicos, y de verdaderas alternativas. En un mundo sujeto a las fuerzas de la globalización y de la localización, un fracaso de la gobernabilidad pone en grave riesgo la estabilidad de los países en desarrollo y es, posiblemente, el impedimento más serio para el crecimiento futuro.

No existen soluciones simples al problema de la gobernabilidad ineficaz. El problema debe tratarse, abordando al menos cinco diferentes temas: la política participativa, las capacidades organizacionales, la descentralización, la desigualdad, y la gobernabilidad urbana.

**Figura 7**

Las percepciones de los empresarios locales sobre el estado de la corrupción



**Nota:** Se les pidió a los empresarios locales calificar sobre una escala de 1 (ningún problema) a 6 (problema extremo)

**Fuente:** Brunetti, Kisunko y Weder (1997).

*La política participativa.* La base formal para una buena gobernabilidad puede obtenerse mediante la elaboración de reglas básicas constitucionales para la política nacional y las instituciones, que definan los derechos del electorado como también las responsabilidades de los representantes electos. Un primer paso necesario es establecer reglas creíbles que sean justas y exigibles y que resulten en una competencia fructífera entre un número pequeño de partidos políticos bien organizados. Sin embargo, la formulación de tales reglas es difícil y muy pocos países en desarrollo han erigido una infraestructura legal que haya perdurado. Existen muchas buenas ideas en el ambiente al igual que hay una experiencia considerable contra la cual verificarlas. Sin embargo, la creación de algunas cuantas guías claras ha comprobado ser elusiva. El encontrar un marco institucional para políticas participativas viables y con un contexto acogedor que puedan ser apoyadas por organizaciones y con recursos, es seguramente una de las prioridades de la reflexión sobre el desarrollo.

*Las capacidades organizacionales.* Obtener derechos políticos no generará resultados significativos, a menos que los países en desarrollo encuentren mecanismos para fortalecer las organizaciones públicas. El fracaso de las organizaciones ha sido un freno constante al progreso. Además, la importancia de la eficiencia organizacional solamente aumentará con el inflado flujo de información y con los crecientes deberes

de las agencias estatales que cargan complejas responsabilidades regulatorias, tales como la supervisión exitosa de las privatizaciones<sup>28</sup>.

La investigación sobre las burocracias públicas identificó tres debilidades principales (Grindle 1997; Evans 1998):

- Existe una *crónica escasez de capacidades*. Las agencias públicas luchan por atraer un buen número de personas talentosas y tienen un pobre historial para estimular conocimientos internos y para retener a los individuos entrenados. Grupos de excelencia burocrática creados a un alto costo se han evaporado en todos, excepto en unos pocos países.
- El *manejo de incentivos y la estructura de las organizaciones* son en general inadecuados y altamente renuentes a las reformas, aun con la mejor asistencia técnica.
- El *entorno institucional* dentro del cual funcionan los entes públicos no conduce a menudo a la eficiencia y la rendición de cuentas. En términos generales, la supervisión ordenada por la Constitución es raramente efectiva, las salvaguardias legales son insuficientes para hacer cumplir las responsabilidades de las agencias, y la supervisión por parte de la prensa o las ONG tiene poco efecto. Recientemente, la presión internacional ha demostrado, en ocasiones, mejorar el desempeño organizacional –pero sólo en circunstancias especiales y raramente en formas que dejen huellas duraderas.

La construcción de capacidades organizacionales es vital para una buena gobernabilidad y un buen desarrollo. Ello ha atraído muchísima atención y miles de millones de dólares en asistencia internacional. Sin embargo, éste continúa siendo un tema de actualidad y la debilidad de las capacidades organizacionales continuará socavando los esfuerzos en otras áreas.

*La descentralización.* Las fuerzas centrífugas liberadas por las tendencias de localización, fácilmente podrían volverse perjudiciales para muchos países. La experiencia durante la década pasada apunta no solamente hacia el resurgimiento de tensiones económicas entre regiones, sino también a la posibilidad de nuevos conflictos armados. De hecho, los conflictos civiles y las guerras internas –que generan una posible desintegración– son amenazas más grandes que los conflictos entre naciones. Esto se hizo dolorosamente evidente en el Sudeste de Europa y en partes del África subsahariana. Las guerras civiles no son solamente más destructivas que las

---

28 Nellis (1999) estima que la privatización en masa de algunas de las economías en transición generalmente fracasó en inducir la reestructuración de las empresas o en mejorar el desempeño, porque no existían instituciones y porque las organizaciones públicas o privadas para la supervisión y regulación de las recién privatizadas entidades eran débiles.



guerras internacionales; ellas también socavan al Estado y causan pérdidas del PIB durante y después del conflicto<sup>29</sup>. Claramente, los procesos de descentralización y las reglas que gobiernan las relaciones entre el centro y las entidades subnacionales deben diseñarse en forma consultiva y con una cuidadosa atención al contexto local. Esto demanda reglas sanas y generales verificadas junto con un conocimiento detallado de lo local.

Pese a que la descentralización ha estado, por algún tiempo, en los primeros lugares de la agenda del desarrollo, sus procesos se han dado en formas definitivamente desiguales. Las reglas fiscales para la efectiva descentralización proveen orientación, pero existe mucho menos claridad acerca de cómo secuenciar la descentralización, o acerca de las reglas políticas de reparto de poderes y riqueza entre el centro y las entidades subnacionales. Tampoco existe mucha claridad sobre cómo construir capacidades organizacionales, de suerte que las provincias y municipalidades puedan hacer el mejor uso de la autoridad discrecional entregada a ellas. No hay escasez de propuestas, pero éstas han fracasado en resolver el problema. La presión por la descentralización solamente incrementa la urgencia de resolver importantes temas sobre la descentralización.

*La desigualdad.* La ambivalencia respecto a la política participativa en los países en desarrollo, la tendencia mundial hacia la localización, y los niveles crecientes de violencia todos toman algo de ímpetu de los altos y crecientes niveles de desigualdad. Entre mediados de 1960 y mediados de 1990, el 20 por ciento más pobre de la población mundial vio caer su porción del ingreso de 2,3 a 1,4 por ciento. Entretanto, la participación del quintil más rico se incrementó de 70 a 85 por ciento (UNDP 1996).

Aunque la pobreza ha declinado en muchos países –un logro significativo– el crecimiento en la desigualdad es profundamente perturbador. Este aumento está llevando a una brecha creciente entre las clases opulentas media y alta y una mayoría relativamente desfavorecida que se rezaga más y más, aunque podría estar amentándose el ingreso *per cápita*.

Los desfavorecidos a menudo se sienten políticamente marginados y sin voz. Ello alimenta la apatía, la falta de deseo de participación y hasta, la cólera. La política democrática es vana y las instituciones tienen poca probabilidad de asegurar su legitimidad. Como resultado, el cambio político y la transición de un gobierno centralizado a una gobernabilidad más participatoria podría atascarse.

La ampliación de las desigualdades regionales puede dar lugar a tensiones que son capaces de dividir a países. La desigualdad a través de las regiones es uno de los muchos mecanismos que impulsan la localización. Hasta cierto punto, tales desigual-

---

29 Collier (1999) estima que durante las guerras civiles el PIB *per cápita* declina a una tasa anual de 2,2 por ciento relativo a lo que hubiera podido ser sin ellas. Si una guerra dura solamente un año, la pérdida de crecimiento en los siguientes cinco años de paz es de 2,1 por ciento por año.

dades pueden ser disimuladas por los convenios políticos y las reglas de transferencias fiscales. Pero la realización de estas tareas requiere de instituciones políticas maduras y flexibles junto con un sentimiento perdurable de identidad nacional. En donde tales instituciones y tal sentimiento de identidad se encuentran ausentes –como en la mayoría de los países en desarrollo–, las tensiones empiezan a aparecer rápidamente y solamente un centro muy fuerte, puede temporalmente detener los esfuerzos de las provincias más ricas de evitar las transferencias de recursos a las más pobres.

Las investigaciones muestran que las regiones al interior de los países están convergiendo lentamente. Infortunadamente, la tasa de convergencia es modesta, aún en las economías de más rápido crecimiento. En muchos casos, la madurez de las instituciones políticas –que puede mantener unidos los países– podría no ser capaz de compensar tal rezago.

Fuera de las ciudades las personas podrían aislarse de las consecuencias violentas, de la apatía y de la divergencia económica regional, pero los habitantes urbanos –una creciente mayoría– no puede evitar la violencia que podría llegar con la estela de la amplia descomposición social. Esta violencia es una hemorragia económica persistente y con tendencia a empeorarse en los países en desarrollo<sup>30</sup>. Ella destruye la calidad de vida de todos los ciudadanos en especial la de los pobres. A menudo, los gobiernos parecen impotentes para controlar su propagación, y se sospecha que las fuerzas estatales de seguridad apoyan a los perpetradores de la resistencia organizada. Como resultado, el Estado pierde credibilidad y se vuelve aun más difícil crear las instituciones de gobernabilidad deseadas.

El detener o revertir la desigualdad es probable que sea integral para alcanzar una buena gobernabilidad y podría influenciar en las perspectivas de crecimiento de largo plazo<sup>31</sup>. Las investigaciones han tenido éxito en medir el progreso de la desigualdad, al identificar sus muy diversas causas, y mostrar cómo reducciones pequeñas en la desigualdad pueden tener grandes efectos sobre la pobreza. Sin embargo, los intentos de redistribución de los ingresos o activos sólo han tenido éxitos limitados. Las reformas agrarias que favorecen a los pobres enfrentan fuerte oposición de las arraigadas élites. Existe una resistencia al uso de impuestos directos progresivos para financiar los objetivos de los programas de mitigación de la pobreza, y los lamentables antecedentes de la puesta en marcha de políticas en muchos gobiernos hacen difícil conseguir el acatamiento de la obligación de pago de los impuestos (Alesina y Spolaore 1997).

Esto deja como solución a la educación y a los programas de entrenamiento, y a las medidas que provean de derechos sobre la tierra a los moradores e invasores de

---

30 Bourguignon (1998), al estudiar los países de América Latina, estima que más del 7 por ciento de su PIB se pierde como consecuencia de la violencia. El costo del crimen y la violencia en África del Sur se cree es igual al 6 por ciento del PIB (*Business Times*, febrero 14 de 1999).

31 Véase Kanbur (1998). Campos y Root (1996) consideran al igualitarismo como una de las claves del éxito del Este Asiático.

los barrios marginales de las áreas urbanas. La educación y el entrenamiento han fracasado en detener el deterioro de la desigualdad, aun en los países del Este Asiático con buenos antecedentes de desarrollo humano. Las políticas sobre los derechos de las tierras al nivel urbano, enfrentan cuellos de botella administrativos y oposición política, y sus implicaciones son pobremente comprendidas.

Las recientes tendencias apuntan hacia un incremento inexorable en la desigualdad en la medida en que la globalización abre la brecha del ingreso entre los educados y los no educados. La localización amenaza con erosionar la ya limitada efectividad de los programas nacionales sobre redistribución del ingreso. Hasta ahora, el crecimiento –al menos en los Estados Unidos y el Este Asiático– no se ha restringido por las divergencias en el ingreso. Pero, a menos que se use un análisis cuidadoso para identificar más claramente los procesos que generan las desigualdades y sirvan como base para políticas inclusivas, la creciente desigualdad compromete el desempeño de más largo plazo de los países en desarrollo.

*La gobernabilidad urbana.* La localización se ve fortalecida por los vínculos entre desarrollo urbano y bienestar como también por la concentración de la población en las áreas urbanas. En este aspecto hay una función para el gobierno central, pero la mayor responsabilidad se basará en la calidad de la gobernabilidad urbana.

El gobierno central puede proveer la infraestructura para apoyar la urbanización, en tanto que adopte políticas espaciales neutras que den igual oportunidad a todas las regiones, más que estimular focos en unas cuantas áreas metropolitanas. Los gobiernos centrales pueden también suministrar un marco regulatorio e instituir transferencias fiscales que complementen los recursos movilizados por las mismas municipalidades, pero el centro raramente está en posición de persuadir a las ciudades de aumentar su desempeño económico o de mejorar su calidad de vida. Las ciudades tienen que salir adelante por sus propios medios y aquí la gobernabilidad es fundamental.

La movilización de personas de las áreas rurales a las ciudades en los últimos 50 años ha aumentado las oportunidades de vida, disminuido la morbilidad y elevado la expectativa de vida. La miseria, la violencia, el hacinamiento y la alta incidencia de enfermedades infecciosas en las áreas urbanas, indican, sin embargo, que la mayoría de la población en los países en desarrollo no llega a estar cerca de los beneficios completos que se derivan de los cambios estructurales que azotan a esos países<sup>32</sup>. La localización y la mayor participación política pueden acarrear inconvenientes pero también generan ventajas si las ciudades están posicionadas para aprovecharlas. Una

---

32 La concentración de la población en las áreas urbanas mejora las probabilidades de reducir la incidencia de enfermedades transmitidas por el agua o los insectos, pero puede empeorar la propagación de infecciones de transmisión como la tuberculosis y la influenza, y de las enfermedades sexualmente transmitidas como el SIDA (Véase Ridley 1997). La propagación del SIDA es una de las mayores amenazas al desarrollo en África (*Lancet*, febrero 17 de 1999).

mayor autonomía obligará a las ciudades a diversificar sus finanzas en vez de depender solamente del Estado o de los recursos provinciales. Sin embargo, las ciudades también podrán proseguir un más amplio rango de iniciativas y competir agresivamente por los negocios. El éxito dependerá de sus capacidades para gobernar, administrar eficientemente y movilizar los recursos adecuados.

El problema para la mayoría de las ciudades es cómo capitalizar la mayor libertad política para construir alianzas perdurables entre el sector público y las entidades privadas, tales como el sector empresarial, las ONG, y los aún más numerosos moradores de los barrios marginales. Tales asociaciones utilizan un amplio espectro de partes interesadas urbanas que proveen una vía para lograr compromisos con objetivos, explotar una amplia gama de posibilidades innovativas de desarrollo y proseguir esfuerzos de múltiples facetas pero coordinados.

Las asociaciones viables se apoyan en la confianza y en un claro sentido de las reglas como también de las obligaciones por parte de todos los participantes. En el contexto urbano, lograr tales asociaciones depende, según Putnam (1993), de la eficacia de las relaciones horizontales que están incluidas en el capital social. Es también una función de la eficiencia y la justicia percibida de las instituciones que gobiernan la actividad política. La gobernabilidad participativa sería improbable si existiese poca rendición de cuentas de parte del sector público, si los pobres no tuvieran voz ni voto, si las elecciones no ofrecieran una alternativa significativa, si las entidades públicas y privadas fueran incapaces de trabajar mancomunadamente para alcanzar metas comunes, y si las soluciones legales o administrativas estuvieran disponibles sólo para unos cuantos elegidos.

El fracaso de la gobernabilidad es la norma en los centros urbanos que se multiplican rápidamente en el mundo en desarrollo. Veinte años atrás, cuando la mayoría de la población vivía en las áreas urbanas y existía la esperanza de que las reformas administrativas, combinadas con el cambio tecnológico generaran respuestas, la situación en las ciudades era solamente grave. Ahora, en medio de los escombros de los fallidos intentos de crear ciudades dinámicas y habitables, el mundo confronta una incipiente crisis. Su naturaleza aguda se evidencia por la ausencia de antecedentes exitosos. El pequeño conjunto de ciudades que ha alcanzado el estatus de culto entre los científicos sociales –Curitiba, Brasil, Hong Kong, China; y Singapur– no ha crecido en una década. Ninguna de las megaciudades existentes o futuras en Asia o América Latina califica como modelo y muy pocas ofrecen pistas acerca de cómo mejorar la gobernabilidad y cómo poner en ejecución políticas sanas.

No existe ausencia de teorías y análisis empíricos, pero no contamos con recetas que puedan hacer funcionar a las ciudades, asegurar una efectiva asociación entre las diversas entidades públicas y privadas ante la ausencia de una estructura organizacional que especifique las reglas de interacción, o mitigar la creciente miseria y violencia alimentada por la escasez de puestos de trabajo, la falta de vocería y el desvanecimiento de la esperanza.

## El manejo de los recursos humanos y naturales

Dos temas demográficos serán urgentes en las próximas décadas: la migración a través de las fronteras y la adecuación global de los ahorros en un mundo dividido entre países con grandes cohortes de gente de mayor edad, quienes están desahorrando y aquellos países con amplias cohortes de gente joven que encontrarán empleos de más alta remuneración en el sector formal, solamente si se dan altos niveles de inversión. Los temas prioritarios en el manejo de los recursos naturales serán los bienes comunes mundiales y el aseguramiento de los alimentos y del agua.

*La migración a través de las fronteras.* Las personas –junto con los bienes, los servicios y las inversiones– están cruzando las fronteras en cifras históricas. Cada año, entre 2 y 3 millones de personas emigran. En 1998 algo más de 130 millones de personas vivían en países diferentes a aquellos donde nacieron –un número que se ha incrementado en cerca de 1,9 por ciento anualmente (véase Figura 8). En términos absolutos, el número de emigrantes es modesto –2,3 por ciento de la población mundial– pero ellos están concentrados en sólo una cuantas regiones: América del Norte, Europa occidental, Oceanía y el Oriente Medio. En América del Norte y Europa Occidental, el crecimiento de la población emigrante durante 1965-1990 fue de 2,5 por ciento anual, una porción que supera en mucho el crecimiento del total de la población. Una de cada 13 personas que viven en esas cuatro regiones nació en el extranjero (Zlotnik 1998). Aunque los cálculos costo-beneficio de la migración son altamente positivos para los países receptores y para muchos de los países de origen, la migración ha hecho que se empeoren las tensiones étnicas y el mercado laboral en las zonas urbanas. La creencia, fuerte y políticamente articulada por grupos de presión, de que los emigrantes desplazan a los trabajadores locales en los trabajos de baja calificación, que implican grandes servicios de seguridad social, y que son responsables del incremento en las tasas de criminalidad, está creando un clima de opinión que apoya el incremento de las barreras a la migración (Tonry 1997). Varios países industrializados, incluyendo a los Estados Unidos, Francia y Alemania, han estado reforzando los controles a la inmigración, repitiendo acciones similares de principios del siglo xx. No es claro si esta tendencia persistirá frente a la declinación de la población, pero la susceptibilidad hacia la inmigración es cada vez más evidente. Aun cuando los países industrializados se apresuren a limitar el flujo de emigrantes, la capacidad migratoria desde algunas regiones en desarrollo está en aumento.

La escasez de tierra cultivable en el campo y de empleos en las ciudades serán dos de los asuntos importantes para los países más pobres con efectos difusivos para otros países. En África, Sur de Asia y partes del Medio Oriente, la intensa competencia por puestos de trabajo podría agudizar los incentivos para emigrar. Los conflictos y los desastres naturales ya han llevado a un dramático incremento de refugiados, de 2,5 millones en 1975 a 25 millones a finales de los años 90 (Kane

1995; Korn 1999)<sup>33</sup>. Estos desbordamientos a través de la frontera, cuando involucran a grandes poblaciones, pueden ser una fuente de conflictos, miseria y enfermedades, y pueden ser también difíciles de revertir (*Wall Street Journal*, abril 22 de 1999). La disponibilidad extendida de armas pequeñas incrementa la severidad de los conflictos, mientras que la vida en los campos de refugiados magnifica la posibilidad de epidemias de enfermedades<sup>34</sup>.

Existen pocas probabilidades de que los países, especialmente los países en desarrollo, sean capaces de cerrar sus fronteras, como tampoco parece probable que el tráfico de armamento disminuya. De aquí que, los movimientos poblacionales, algunas veces acompañados de conflagraciones localizadas (como la que se originó en la región de los Grandes Lagos en África durante 1998-99) podrían volverse una recurrente pesadilla para los países más pobres, —lo que podría revertir abruptamente, años de lento progreso.

Las pesimistas perspectivas demográficas y la probabilidad de que los flujos de personas a través de las fronteras puedan imponer severas tensiones sobre los países receptores no han producido ideas nuevas o propuestas institucionales. El único consuelo que la economía puede ofrecer es que un mayor comercio e integración financiera, junto con la posibilidad de algún aumento en la emigración hacia países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCED) podrían permitir a los países de bajos ingresos enfrentar las presiones poblacionales durante la transición demográfica. Mediante la aceleración del crecimiento y el incremento de las oportunidades de empleo en los países de bajos ingresos, la inversión extranjera y el comercio podrían reducir los incentivos para emigrar (Borjas 1998). La contracción y el envejecimiento de la población de Europa y el Japón podrían disparar la demanda de trabajadores migratorios como sucedió en Europa occidental entre mediados de los años 50 y mediados de los 70. Esto demandaría un marco de políticas y de instituciones migratorias similares a aquellas requeridas para los movimientos de capital (Sassen 1997). Ello también presagiaría el desarrollo de comunidades multiétnicas en los países industriales, lo que podría implicar ajustes sociales sustanciales.

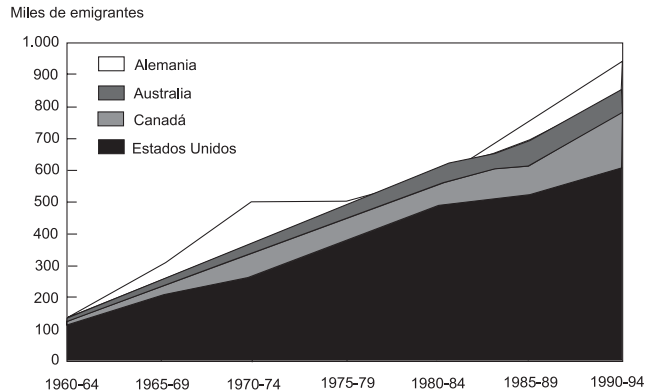
A estas alturas, no existe evidencia de buena disposición para poner en marcha instituciones internacionales que se encarguen de los flujos poblacionales a través de las fronteras. No se le ha dado importancia a este tema, como tampoco ha habido ningún esfuerzo en movilizar la opinión internacional para apoyar las nuevas y ma-

---

33 La guerra del Golfo desplazó 5,5 millones de personas y el conflicto en Afganistán es responsable de 2 millones de refugiados que viven en campos en la frontera iraní y por 1 millón adicional en Pakistán (*Economist*, "Exporting Misery", abril 17 de 1999).

34 Klare (1999) calcula que el número total de armas pequeñas en circulación al nivel mundial varía entre 500 millones a mil millones, de las cuales de 200 a 250 millones son de propiedad privada de individuos en los Estados Unidos. Cerca de 70 millones de rifles automáticos AK-47 y 8 millones de rifles automáticos M-16 se han producido desde 1947.

**Figura 8**  
Inmigración en los más grandes países anfitriones 1960-1994



Fuente: Zlotnik (1998).

yores iniciativas de gobernabilidad mundial en el manejo del problema de la migración. Investigaciones sustanciales sobre las comunidades multiétnicas aún deben establecer las condiciones sociales y los mecanismos políticos que aseguren estabilidad con dinamismo económico.

*El envejecimiento y las ofertas de capital.* El envejecimiento de la población en los países desarrollados y en algunos países en proceso de industrialización del Este asiático puede restringir significativamente la oferta internacional de capital en un futuro de hasta por 20 o 30 años. Tres factores serán críticos. Uno es el efecto de la población que envejece y de las crecientes razones de dependencia en la conducta de los ahorros de las familias en los países industriales y en desarrollo. El segundo es la tendencia en la edad de retiro, y la tercera, son el alcance y la financiación de los sistemas de seguridad social.

El escenario más desolador proyecta una caída substancial del ahorro familiar en las economías industrializadas y del Este asiático a medida que aumenta el número de personas mayores de 65 años. Ello apunta a una tendencia creciente del retiro a los 50 años como ya es común en Europa. También indica que los esquemas no reformados de seguridad social de *pay as you go* se irán a la quiebra o al menos estarán bajo gran presión.

La mediana de la edad de la población en el Noreste de Asia aumentará de 28 a 36 entre 1995 y 2015 —una transformación que tomó más del doble en los países industriales de 1955 a 1995 (Eberstadt 1998). Sólo el 12,5 por ciento de la población de los Estados Unidos y el 11,8 por ciento de la japonesa era mayor de 65 años en 1990; estas proporciones se elevarán a 18,7 por ciento y 26,7 por ciento para el año 2025.

Entre los años de 1990 y 2025 el rápido crecimiento en la edad incrementará la participación de la cohorte de más de 65 años de 6 a 13,3 por ciento en China y de 5 a 15 por ciento en Corea del Sur.

Los países donde se presenta envejecimiento, las tasas de participación de la fuerza laboral masculina en el intervalo de 60-64 años cayeron estrepitosamente durante el período de 1960 a 1995, de 80 a 55 por ciento en los Estados Unidos, de 80 a 20 por ciento en Italia, y de 70 a 15 por ciento en Francia. Como resultado se podría esperar una severa escasez de capital mundial que incrementa las tasas de interés y deprime el crecimiento, el comercio y los precios de las mercancías.

Un segundo escenario mucho más optimista sugiere que la contracción de ahorros podría evitarse. Las encuestas de hogares muestran que el envejecimiento no necesariamente podría conducir a una declinación abrupta en el ahorro, revelada en los estudios de corte transversal para países. La creciente participación femenina en la fuerza de trabajo compensará parcialmente el efecto declinante de la tasa masculina. Las políticas y las instituciones podrían estrechar (si no cerrar) la brecha de ahorro en algunos países industriales y prevenir los déficit de las economías en proceso de industrialización.

Las investigaciones en Japón y el Este asiático apoyan la visión de que el ahorro podría disminuir a medida que la población envejece, pero que las tasas decrecientes de inversión más que compensarían los más bajos ahorros (Horioka 1990; Higgins y Williamson 1997; Kosai, Saito, y Yoshiro 1998). En la medida en que las razones de dependencia en el Sur de Asia caigan durante las próximas dos décadas, el ahorro podría subir, y los países en la región podrían, gradualmente, convertirse en exportadores de capital, tal como las economías del Este y del Sudeste asiático. De hecho, algunas investigaciones recientes sobre el Reino Unido y los Estados Unidos sugieren que las tasas de ahorro podrían aumentarse en la medida en que los nacidos después de la Segunda Guerra Mundial se acerquen a la edad de retiro en las próximas dos décadas (Attanasio y Banks 1998).

Aún en el escenario más favorable, los países industrializados y en desarrollo con poblaciones tendientes a envejecer deben apresurarse en dos áreas. Los países industrializados cuyos esquemas de seguridad social de “pague cuando devengue” (*pay-as-you-earn*) quedarán sin fondos en las próximas dos o tres décadas, deberán incrementar los fondos de seguridad social, recortar beneficios, y detener –si no revertir– la caída en la edad de retiro. Existirá una gran oposición al incremento de las contribuciones o la reducción de los beneficios, pero este malestar debe afrontarse. La cuenta total por pensiones y cuidados médicos para los ancianos en los próximos 30 años se estima en US\$64 millones de millones (Peterson 1999).

Muchos sociólogos, como Anthony Giddens, creen que la declinación en la edad de retiro se revertirá (Giddens 1998a). Sí esto sucede –y existen abundantes puntos de vista contrarios que enfatizan las ventajas del retiro, y la disminución de los precios de la recreación– el faltante de ahorros en los países industriales podría ser menos problemático (Costa 1998).



Para los países industrializados, el problema aquí no es cuánta gobernabilidad, sino cómo rediseñar las instituciones para que provean una mínima red pública de seguridad apoyada fiscalmente, mientras que se reafirma el ahorro para ampliar los mecanismos privados que apoyen a la población retirada (Deaton 1998). Para los países en desarrollo, el tema es cómo construir, en primer lugar, una combinación de redes de seguridad financiadas pública y privadamente y cómo mantener trabajando a la gente de edad.

*Administrando los bienes comunes globales.* Las advertencias sobre la inminente escasez de alimentos y las catástrofes ambientales frecuentemente se han hecho públicas. Hasta la fecha, éstas no se han materializado y tal vez el ingenio tecnológico le permita a la raza humana sostener el desarrollo indefinidamente. Sin embargo, es preocupante la magnitud del cambio demográfico que será traspasado a las siguientes dos décadas y la certidumbre de que la tierra se volverá más caliente, de que se perderá biodiversidad, y de que las presiones llevarán los recursos hasta sus límites. En décadas pasadas, se firmaron los registros de tratados y protocolos medioambientales pero solamente uno, el Protocolo de Montreal de protección a la capa de ozono, puede contarse como un verdadero éxito. Existieron varias razones para el éxito del protocolo: el problema y la urgencia de remediarlo fueron incuestionables, solamente un puñado de países (encabezado visiblemente por los Estados Unidos) producía los clorofluorocarbonos (CFC) que destruyen el ozono y fue necesario llegar a un acuerdo sobre cómo llevarlo en etapas; los sustitutos de los CFC estaban disponibles y nuevos aparecieron en el horizonte; y las naciones industriales estuvieron dispuestas a crear un fondo multilateral disponible para los países en desarrollo, para ayudarlos a reducir el uso de los CFC.

Es más difícil concebir instituciones internacionales que aborden otros temas medioambientales, los cuales no cumplen aquellas condiciones. Con respecto al cambio climático global, por ejemplo, el consenso científico debe aún tomar forma; existe una gran varianza en los estimativos de los costos y beneficios; sólo los países para los cuales los peligros del calentamiento parecen grandes –tal como Bangladesh con su región densamente poblada y de bajo delta– están dispuestos a participar; y los mecanismos para compartir los costos entre países de una manera equitativa y políticamente aceptables están aún en su etapa embrionaria.

La administración de los bienes comunes globales es un tema vital y de actualidad para el futuro, uno que debe enfrentarse a muchos niveles. Por ejemplo, los países deben tratar con la economía política de cómo repartir los costos. Se necesitará que se definan las normas mundiales de obligatoria aceptación y los mercados para el intercambio de las emisiones de carbono. Se requerirá que las políticas evolucionen para que se desarrollen nuevas tecnologías y medios que aseguren su aceptación general. Adicionalmente, deberá prestarse atención a las estrategias de negociación que les permita a los países con preocupaciones dispares alcanzar compromisos factibles.

*La seguridad alimenticia y del agua.* El tema de la seguridad alimenticia se relaciona no sólo con las preocupaciones medioambientales, sino también con el crecimiento de la población. Los cambios en el clima global y los mayores niveles de dióxido de carbono podrían influir adversamente en las cosechas y en los rendimientos, especialmente en los trópicos. Ello exacerbaría el problema de más largo plazo de la erosión del suelo, resultado de la explotación intensiva, prácticas campesinas pobres y la deforestación. Además, las demandas crecientes sobre las limitadas provisiones de agua fresca y la cada vez más deteriorada calidad de las fuentes de agua podrían llevar a conflictos entre regiones y entre países ribereños<sup>35</sup>.

Los avances científicos en la genética de los cultivos muy seguramente generarán variedades que puedan soportar mayor calor, restricciones de agua y contenido de sal sin comprometer los altos rendimientos. Sin embargo, los científicos se han vuelto prudentes en sus afirmaciones sobre las futuras ganancias. Para los países más pobres de los trópicos, el logro de tasas sostenibles de crecimiento en la producción agrícola, un antiguo tema, ha adquirido renovada importancia (*Science*, marzo 5 de 1999).

Incluso si las cosechas pudieran mejorarse de manera sostenida, los cultivos y el ganado necesitarán aún de agua. En la medida en que el crecimiento continúe, las industrias de las ciudades competirán por las demandas de bienes agrícolas, y a medida que la contaminación degrade la calidad del agua, la distribución de los abastecimientos de agua disponibles podría afectar decisivamente las perspectivas del desarrollo regional<sup>36</sup>. Las reglas de distribución también determinarán si los vecinos conviven en términos pacíficos, especialmente en donde los países dependen fuertemente de los abastecimientos externos (véase Tabla 4). Como Hinrichsen, Robey, y Upadhyay (1998) señalan, un mundo con escasez de agua sería inherentemente inestable.

La literatura sobre la división de los recursos de agua es rica e imaginativa. Unas cuantas regiones del mundo, incluyendo el Occidente de los Estados Unidos, tienen instituciones efectivas a nivel regional. Existen también instituciones a nivel micro —en Chile, China, e India occidental, y otros lugares— que asignan eficientemente el agua, especialmente agua de pozos, usando mecanismos basados en el mercado o en mecanismos informales. Sin embargo, las soluciones a los emergentes problemas de nivel macro no están a la vista, e incluso, ha resultado difícil la adaptación de exitosas macro instituciones para su utilización en diferentes regiones.

---

35 Las principales amenazas provienen de los vertimientos químicos, las aguas negras sin tratamiento y los residuos agrícolas (véase Pielou 1998).

36 La urbanización puede resultar en un gran aumento en el uso *per cápita* del agua para usos domésticos, que actualmente es 8 por ciento del total del consumo. En los Estados Unidos, el uso anual promedio de una familia se incrementó de 10 metros cúbicos en 1900 a 200 metros cúbicos en los 90. Se requiere de aproximadamente 36,5 metros cúbicos por año para mantener una buena salud (véase Feder y LeMoigne 1994; Hinrichsen, Robey y Upadhyay 1998).

**Tabla 4**  
Países fuertemente dependientes de agua de superficie importada

País	Porcentaje del flujo total que se origina por fuera de las (propias) fronteras
Egipto	97
Hungría	95
Mauritania	95
Botswana	94
Bulgaria	91
Países Bajos	89
Gambia	86
Camboya	82
Rumania	82
Luxemburgo	80
Siria	79
Congo	77
Sudán	77
Paraguay	70
Nigeria	68
Irak	66
Albania	53
Uruguay	52
Alemania	51
Portugal	48
Bangladesh	42
Tailandia	39
Austria	38
Jordania	36
Pakistán	36
Venezuela	35
Senegal	34
Bélgica	33
Israel <sup>a</sup>	21

/a. Una proporción significativa del abastecimiento de agua de Israel proviene de tierras en disputas

**Fuente:** Wallensteen y Swain (1997)

Resulta apropiado que terminemos esta revisión de los temas con la seguridad alimenticia y del agua, un tema que estuvo presente en los albores de los estudios del desarrollo y cuya importancia continúa sin disminuir después de casi cinco décadas. La salud de la agricultura continuará siendo un determinante clave del bienestar, del crecimiento y de la estabilidad política en el siglo XXI. En una era de condiciones medioambientales que se empeoran y de restricciones severas de recursos, la seguridad alimenticia será un objetivo principal sobre el que los países tendrán que luchar más esforzadamente por conseguirla. Esta lucha podría extenderse a los derechos por el agua. Sí ello sucede, las posibilidades de conflictos en ciertas partes del mundo

serán significativas. Tales conflictos podrían ser enormemente destructivos, dado el creciente número de países en posesión de sofisticadas armas químicas, biológicas y termonucleares. Cómo garantizar la seguridad alimenticia y el acceso al agua es un tema que exigirá la más estricta atención.

#### UNA BÚSQUEDA POR RESPUESTAS

La naturaleza y la complejidad de los problemas del desarrollo que ahora nos confrontan, muestran cuán lejos el pensamiento y la práctica han evolucionado. La reciente evidencia de crecimiento moderado, de creciente estabilidad, y de mejoramiento de los estándares de desarrollo humano sugieren que hemos hecho progresos sustanciales por encontrar soluciones factibles a los difíciles problemas del desarrollo. Sin embargo, otras estadísticas nos advierten que la carrera del desarrollo está lejos de haber terminado. Aunque un porcentaje decreciente de los habitantes es pobre, su número continúa creciendo. Pocos países en proceso de industrialización están reduciendo la brecha del ingreso que los separa de las economías industriales. La convergencia del ingreso como de los niveles de desarrollo humano podrían acelerarse si damos respuesta a los temas anteriormente esbozados.

Este artículo intenta resaltar temas, no proponer soluciones. Pero, al final, ideas frescas sobre gobernabilidad, instituciones, políticas regulatorias, y medidas para el manejo de los recursos generarán la más alta de las retribuciones. En un mundo en donde las preocupaciones mundiales y locales han comenzado a ser dominantes, el crecimiento de la población está comenzando a poner a prueba la sostenibilidad medioambiental, las expectativas políticas se han agudizado por el alfabetismo, la información está más rápidamente disponible, y las tasas de urbanización son altas y crecientes, el desarrollo económico dependerá de nuestra capacidad de resolver un amplio rango de temas complejos.

Estos temas son multidisciplinarios. Ellos yacen en la intersección de las preocupaciones económicas, políticas, sociales y medioambientales. Los economistas deberán hacer causa común con otros científicos sociales si la búsqueda por respuestas ha de rendir sus frutos.

#### REFERENCIAS

- Ahmad, Ehtisham y Yan Wang. 1991. "Inequality and Poverty in China: Institutional Change and Public Policy, 1978 to 1998". *World Bank Economic Review* 5 (2, mayo): 231-57.
- Alesina, Alberto y Enrico Spolaore. 1997. "On the Number and Size of Nations". *Quarterly Journal of Economics* 112 (4, noviembre): 1027-56.
- Anderson, Kym 1998. "Globalization, WTO and Development Strategies of Poorer Countries". Background Paper for *World Development Report 1999/2000: Entering the 21<sup>st</sup> Century*. World Development Report Office, World Bank, Washington, D. C.

- Attanasio, Orazio y James Banks. 1998. "Trends in Household Saving Don't Justify Tax Incentives to Boost Savings". *Economic Policy* 27 (octubre): 547-84.
- Bardhan, Pranab. 1996. "Research on Poverty and Development Twenty Years after *Redistribution and Growth*". En Michael Bruno y Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington, D. C.: World Bank.
- Barro, Robert. 1997. *Determinants of Economic Growth*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bloom, David E. y Jeffrey G. Williamson. 1998. *Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia*. Technical Paper 40, Consulting Assistance on Economic Reform Project. Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development and U. S., AID.
- Boniface, Pascal. 1998. "The Proliferation of States". *Washington Quarterly* 21 (3, verano): 11-27.
- Borjas, George J. 1998. "Economic Research on the Determinants of Immigration: Lessons for the European Union". Working paper prepared for World Bank. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Mass.
- Bourguignon, François. 1998. "Crime as a Social Cost of Poverty and Inequality: A Review Focusing on Developing Countries". Background paper for *World Development Report 1999/2000: Entering the 21<sup>st</sup> Century*. World Development Report Office, World Bank, Washington, D. C.
- Brada, Josef C. 1996. "Privatization is Transition –or is it?". *Journal of Economic Perspectives* 10 (2, primavera): 67-86.
- Bratton, Michael y Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiences in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Brown, Lester R. 1997. "Can we Raise Grains Yields Fast Enough?". *World Watch* 10 (4, julio-agosto): 8-17.
- Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko y Beatrice Weder. 1997. "Institutional Obstacles to doing Business: Region-by-Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector". *Policy Research Working Paper 1759*. World Development Report Office, World Bank, Washington, D. C.
- Bruno, Michael y William Easterly. 1995. "Inflation Crisis and Long Run Growth". NBER Working Paper 5209. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Bruton, Henry J. 1998. "A Reconsideration of Import Substitution". *Journal of Economic Literature* 36 (2, junio): 903-36.
- Campos, Jose Edgardo y Hilton Root. 1996. *The Key to East Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Collier, Paul. 1999. "On the Economic Consequences of Civil War". *Oxford Economic Papers* 51 (1, enero): 168-83.
- Cooke, Philip y Kevin Morgan. 1998. *The Associational Economy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Costa, Dora L. 1998. *The Evolution of Retirement*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Crafts, Nicholas F.R. 1998. "Forging Ahead and Falling Behind: The Rise and Relative Decline of the First Industrial Nation". *Journal of Economic Perspectives* 12 (2): 193-210.

- Crone, Donald K. 1998. "Social Elites and Government Capacity in Southeast Asia". *World Politics* 40 (2): 252-68.
- Crystal, David. 1997. *English as a Global Language*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Dasgupta, Partha. 1998. "The Economics of Poverty in Poor Countries". *Scandinavian Journal of Economics* 100 (1): 41-68.
- Davoodi, Hamid y Heng-fu Zou. 1998. "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study". *Journal of Urban Economics* 43 (2, marzo): 244-57.
- Deaton, Angus. 1998. "Global and Regional Effects of Aging and of Demographic Change". Background paper for *World Development Report 1999/2000: Entering the 21<sup>st</sup> Century*. World Development Report Office, World Bank, Washington, D. C.
- Deng, Francis M. y Terrence Lyons, eds. 1998. *Africa Reckoning: A Quest for Good Governance*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Eberstadt, Nicholas. 1998. "Asia Tomorrow, Gray and Male". *National Interest* 53 (otoño): 56-65.
- Elster, Jon. 1989. *The Cement of Society: A Study of Social Order*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Evans, Peter. 1998. "Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asia Economic Policies". *Journal of Development Studies* 34 (6, agosto): 66-86.
- Fagerberg, Jan. 1994. "Technology and International Differences in Growth Rates". *Journal of Economic Literature* 32 (3, diciembre): 1147-75.
- Feder, Gershon y Guy LeMoigne. 1994. "Managing Water in a Sustainable Manner". *Finance and Development* 31 (2, junio): 24-27.
- Feldstein, Martin. 1999. "International Capital Flows: Introduction". In Martin Feldstein, ed., *International Capital Flows*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Fisher, Stanley. 1993. "The Role of Macroeconomic Factors in Growth". *Journal of Monetary Economics* 32 (3, diciembre): 485-512.
- Fry, Maxwell J. 1995. *Money, Interest and Banking in Economic Development*. Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.
- Gelbard, Alene, Carl Haub y Mary Kent. 1999. "World Population beyond Six Billion". *Population Bulletin* 54 (1, marzo): 1-44.
- Giddens, Anthony. 1998<sup>a</sup>. *Conversations by Anthony Giddens*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- \_\_\_\_\_. 1998<sup>b</sup>. *The Third Way – The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- Ginarte, Juan C. y Walter G. Park. 1997. "Determinants of Patent Rights: A Cross-National Study". *Research Policy* 26 (3, octubre): 283-301.
- Goudie, Andrew. 1997. *The Future of Climate*. Predictions Series, vol. 5. Londres: Phoenix.
- Greenspan, Alan. 1998. "Is There a New Economy?". *California Management Review* 41 (1, otoño): 74-85.
- Grindle, Merilee S., ed. 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Cambridge, Mass: Harvard Institute for International Development. Harvard University Press.

- Haddad Lawrence, Marie T. Ruel y James L. Garrett. 1999a. "Are Urban Poverty and Undernutrition Growing? Some Newly Assembled Evidence". *World Development* 27 (11): 1891-1904.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Some Urban Facts of Life: Implications for Research and Policy". *World Development* 27 (11): 1917-38.
- Higgins, Matthew y Jeffrey G. Williamson. 1997. "Age Structure Dynamics in Asia and Dependence on Foreign Capital". *Population and Development Review* 23 (2): 261-93.
- Hinrichsen, Don, Bryant Robey y Ushma D. Upadhyay. 1998. "Solutions for a Water Short World". Population Information Program, Johns Hopkins School of Public Health. *Population Reports* 26 (1, septiembre). Disponible en <http://www.jhuccp.org/pr/m14edsum.stm>.
- Holmes, Stephen, y Cass R. Sunstein. 1999. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. Nueva York: W. W. Norton.
- Horioka, C. Y. 1990. "Why is Japan's Household Saving So high? A Literature Survey". *Journal of Japanese and International Economics* 4 (1): 49-92.
- IMF (International Monetary Fund) 1998<sup>a</sup>. *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_. 1998b. *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues* Washington D. C.
- \_\_\_\_\_. 1998c. *Balance of Payments Statistics Yearbook*. Washington, D. C.
- Kanbur, Ravi. 1998. "Income Distribution and Development". *Working Paper 98-13*. Department of Agricultural, Resource, and Managerial Economics, Cornell University, Ithaca, N.Y.
- Kane, Hal. 1995. "What's Driving Migration?". *World Watch* 8 (1, enero-febrero): 23-33.
- Keefer, Philip y Stephen Knack. 1997. "Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation". *Economic Inquiry* 35 (3, julio): 590-602.
- Keegan, John. 1998. *War and Our World*. Londres: Hutchinson.
- Klare, Michael. 1999. "The Kalashnikov Age". *Bulletin of the Atomic Scientists* 55 (1): 18-22.
- Korn, David A. 1999. *Exodus within Borders*. Washington, D. C. Brookings Institution.
- Kosai, Yutaka, Jun Saito y Nashiro Yashiro. 1998. "Declining Population and Sustained Economic Growth: Can They Coexist?". *American Economic Review* 88 (2): 412-16.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer y Robert W. Vishny. 1998. "Law and Finance". *Journal of Political Economy* 106 (6, diciembre) 1113-55.
- Lawrence, Robert y David Weinstein. 2000. "The Role of Trade in East Asia Productivity Growth: The Case of Japan". En Joseph Stiglitz, ed., *Rethinking the East Asian Miracle*. Washington, D. C.: World Bank.
- Losada, H., H. Martínez, J. Vieyra, R. Pealing, R. Zavala y J. Cortés. 1998. "Urban Agriculture in the Metropolitan Zone of Mexico City: Changes Overtime in Urban, Suburban and Peri-Urban Areas". *Environments and Urbanization* 10 (2): 37-54.
- Lutz, Wolfgang, Warren Sanderson y Sergei Scherbou. 1997. "Doubling of World Population Unlikely". *Nature* 387 (6635, junio):803-05.

- Magretta, Joan. 1998. "Fast, Global, and Entrepreneurial: Supply Chain Management, Hong Kong Style. An Interview with Victor Fung". *Harvard Business Review* 76 (5, septiembre-octubre): 102-14.
- Meyer, John W., David John Frank, Ann Hironaka, Evan Schofer y Nancy Brandon Tuma. 1998. "The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990". *International Organization* 51 (4, otoño: 623-51).
- Morrison, Philip y Kosta Tsipis. 1998. *Reason Enough to Hopes: America and the World of the Twenty-First Century*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Nellis, John. 1999. "Time to Rethink Privatization in Transition Economies?". *Transition* 10 (1): 4-6.
- Newman, John, Steen Jorgensen y Menno Pradhan. 1991. "How Did Workers Benefit from Bolivia's Emergency Social Fund? *World Bank Economic Review* 5 (2): 367-93.
- North, Douglass C. 1997. "Prologue". En John N. Drobak y J. V. C. Nye, eds., *The Frontiers of the New Institutional Economics*. San Diego, Calif.: Academic Press.
- \_\_\_\_\_ y Barry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England". *Journal of Economic History* 49 (4, diciembre): 803-32.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 1998. *Foreign Direct Investment and Economic Development*. París.
- Olson, Mancur, Jr. 1996. "Big Bills Left on de Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Others Poor". *Journal of Economics Perspectives* 10 (2):3-24.
- Oulton, Nicholas. 1997. "Total Factor Productivity and Growth and the Role of Externalities". *National Institute Economic Review* 162 (octubre): 99-111.
- Peterson, Peter G. 1999. *Gray Dawn: How the Coming Age Wave Will Transform America and the World*. Nueva York: Times Books.
- Pielou, E. C. 1998. *Fresh Water*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Pissarides, Christopher A. 1991. "Macroeconomic Adjustment and Poverty in Selected Industrial Countries". *World Bank Economic Review* 5 (2): 207-29.
- Popkin, Samuel L. 1979. *The Rational Peasant* Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Porter, Michael E. 1998. "The Adam Smith Address: Location, Clusters and the 'New' Microeconomics of Competition". *Business Economics* 33 (1, enero): 7-13.
- Prahalad, C.K. y Kenneth Liebhenthal. 1998. "The End of Corporate Imperialism". *Harvard Business Review* 76 (4, julio-agosto): 68-79.
- Pritchett, Lant. 1997. "Where Has All the Education Gone?". Policy Research Working Paper 1.581. Policy Research Department, World Bank, Washington, D. C.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Ridley, Matt. 1997. *The Future of Disease*. Prediction Series, vol. 3. Londres: Phoenix.
- Rodrik, Dani. 1998. *New Global Economy in Developing Countries: Making Openness Work*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Rogers, Peter y Peter Lyndon. 1994. *Water in the Arab World: Population and Prognosis*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.



- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner. 1997. "Fundamental Sources of Long-Run Growth". *American Economic Review* 87 (2): 184-88.
- Sassen, Saskia. 1997. "Immigration Policy in a Global Economy". *SAIS Review* 17 (2, primavera-verano): 1-19.
- Scott, Allen J. 1998. *Regions and the World Economy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Scott, James C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Skidelsky, Robert. 1996. *The Road from Selfdom: The Economic and Political Consequences of the End of Communism*. Nueva York: Penguin Press.
- Squire, Lyn. 1991. "Introduction: Poverty and Adjustment in the 1980s". *World Bank Economic Review* 5 (2): 177-85.
- Stiglitz, Joseph E. 1996. "Some Lessons from the East Asian Miracle". *World Bank Research Observer* 11 (2 de agosto): 151-77.
- \_\_\_\_\_. y Marilou Uy. 1996. "Financial Markets, Public Policy, and the East Asian Miracle". *World Bank Research Observer* 12 (2 de agosto): 249-76.
- Tonry, Michael, ed. 1997. *Ethnicity, Crime and Immigration: Comparative and Cross-National Perspectives*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1996. *Human Development Report 1996*. Nueva York: Oxford University Press.
- United Nations. 1998a. *World Investment Report*. Nueva York.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "World Population Nearing 6 Billion". Population Division Note. Nueva York.
- \_\_\_\_\_. 1998c. *World Population Prospects: The 1996 Revision*. Population Division. Nueva York.
- Vamvakidis, Athanasios y Romain Wacziarg. 1998. "Developing Countries and the Feldstein-Horioka Puzzle". International Monetary Fund Working Paper WP/98/2. Washington, D.C.
- Wallensteen, Peter y Ashok Swain, 1997. *Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World*. Stockholm: World Meteorological Association and Stockholm Environment Institute.
- Watson, Robert T. y otros. 1998. *Protecting Our Planet, Securing Our Future: Linkages among Global Environmental Issues and Human Needs*. Washington, D.C.: United Nations Environment Programme, U.S. National Aeronautics and Space Administration y World Bank.
- Weart, Spencer R. 1998. *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Weingast, Barry R. 1997. "The Political Foundations of Limited Government: Parliament and Sovereign Debt in 17<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> Century England". En John N. Drovak y J.V.C. Nye, eds., *The Frontiers of the New Institutional Economics*. San Diego, Calif.: Academic Press.
- White, Oliver Campbell y Anita Bhatia. 1998. *Privatization in Africa*. Directions in Development Series. Washington, D.C.: World Bank.

- World Bank. 1990. *World Development Report 1990: Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1991. *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998 *World Development Indicators 1998*. Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_. 1999 *World Development Indicators 1999*. Washington, D. C.
- Wu, Chung-tong 1997. "Globalization of the Chinese Countryside: International Capital and the Transformation of the Pearl River Delta". En Peter J. Rimmer, eds., *Pacific Rim Development: Integration and Globalism in the Asia-Pacific Economy*. Canberra: Allen y Urwin.
- Zlotnik, Hania. 1998. "International Migration 1965-96: An Overview". *Population and Development Review* 24 (3, septiembre): 429-68.

## CONFLICTOS DISTRIBUTIVOS, ACCIÓN COLECTIVA Y ECONOMÍA INSTITUCIONAL

*Pranab Bardhan*

**E**n años recientes, en la medida en que se ha desvanecido la influencia dominante de los modelos walrasianos en la economía, se reconoce en forma general que las “instituciones importan” y que las estructuras asociadas de incentivos influyen substancialmente en el desempeño económico. Dos recientes corrientes de la economía institucional han sido influyentes en la literatura del desarrollo. Una está asociada con la teoría de la información imperfecta: la racionalidad subyacente de los arreglos institucionales y los contratos (formales o informales) se explica en términos de la conducta estratégica bajo información asimétrica entre las diferentes partes involucradas. Esta teoría ha sido usada productivamente para modelar muchas instituciones agrarias clave y otras instituciones en los países pobres, que son consideradas como sustitutas de los inexistentes mercados de crédito, seguros, y de futuros dentro de un entorno de riesgo creciente, información asimétrica y riesgo moral. La literatura sobre esta interpretación comenzó con la aparcería y continuó con las transacciones entrelazadas de trabajo, crédito, mercadeo, y el alquiler de tierras y con los vínculos laborales, al racionamiento de crédito, las responsabilidades conjuntas en esquemas de crédito por grupos, etc. Algunos ejemplos y visiones de conjunto de los modelos pueden encontrarse en Bardhan (1989a); Nabli y Nugent (1989); Hoff, Braverman y Stiglitz (1993).

La otra escuela, principalmente asociada con North (1981, 1990) y Greif (1992, 1997), se concentra en el análisis histórico comparativo de los procesos de desarrollo, principalmente en Europa occidental y América del Norte. North señalaba el inevitable intercambio en el proceso histórico de crecimiento entre economías de escala y de especialización, de una parte, y los costos de transacción de otra. En una comunidad campesina, pequeña y cerrada donde las transacciones se dan cara a cara, los costos de transacción son bajos pero los costos de producción son elevados, porque la especialización y la división del trabajo están severamente limitadas por la extensión del mercado definido por el proceso especializado de intercambio de las pequeñas comunidades. En una economía de gran escala y compleja, en la medida en que la red de interdependencia se amplía, el proceso impersonal de intercambio da considerable libertad a toda clase de conductas oportunistas, y los costos de transacción pueden ser altos. Greif examinó las instituciones autoaplicables de castigo colectivos para los actos en contra de la ley en el comercio a grandes distancias en la última

parte del período medieval y en un estudio comparativo de los comerciantes magrebíes y genoveses, exploró los fundamentos institucionales del desarrollo comercial.

En las sociedades occidentales, a lo largo del tiempo, se han diseñado estructuras institucionales (legales y corporativas) para inhibir a los participantes, reducir la incertidumbre de la interacción social y, en general, evitar excesivos costos de transacción y así permitir ganancias de productividad a una escala mayor y tecnologías mejoradas. Estas instituciones abarcan los derechos de propiedad definidos en detalle y exigibles efectivamente, los contratos formales y las garantías, las marcas comerciales, la responsabilidad limitada, las leyes sobre quiebras, las grandes organizaciones corporativas con estructuras de gobernabilidad para limitar los problemas de agencia, y lo que Williamson (1985) ha llamado el oportunismo *ex post*. En los países en desarrollo, algunas de estas estructuras institucionales no existen, son débiles o están pobremente diseñadas y ejecutadas. En estos países el Estado es o demasiado débil para actuar como garante de los derechos y las instituciones, o demasiado depredador en sus propias demandas, siendo una amenaza para ambos.

Ambas corrientes de la economía institucional han generado opiniones valiosas para los microfundamentos de los arreglos institucionales en los países en desarrollo y en nuestro entendimiento del subdesarrollo como un fracaso institucional. Ambas resaltan la multiplicidad de los equilibrios, dadas las interacciones estratégicas de las instituciones, que generan los equilibrios permitiendo la presencia de condiciones históricas iniciales y creencias culturales (que coordinan las expectativas de los agentes) que influyen en la selección de un equilibrio en particular. Al mismo tiempo, es claro que la literatura difícilmente ha escarabado la superficie de una historia que aún está en gran medida inexplorada en los países pobres. En particular, hacen falta análisis teóricamente documentados, inductivos e históricos del cambio (o atrofia) institucional en estos países como los que, para finales de la Europa medieval, Greif llevó a cabo tan incisivamente. En este capítulo, sólo especulo sobre unos cuantos amplios temas analíticos que no han recibido suficiente atención en la literatura teórica de la económica institucional, en particular, a) la persistencia de instituciones disfuncionales en los países pobres, b) los impedimentos institucionales como producto de los conflictos distributivos, c) los problemas de acción colectiva que tales conflictos exacerbaban, y d) la urgente necesidad de una coordinación y, por consiguiente, de un papel más complejo y matizado del Estado que muchos (aunque no todos los) Estados fracasan en cumplir.

## LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Las instituciones que una sociedad desarrolla (o que deja de desarrollar) para el comercio a grandes distancias, el crédito y otros mercados intertemporales e interes-

paciales en donde las transacciones no se hacen exigibles ellas mismas, suministran un indicador importante de la capacidad de desarrollo de una sociedad. En este contexto, los análisis de North (1990), Milgrom, North y Weingast (1990), Greif (1992), y Greif, Milgrom, y Weingast (1994) han llamado la atención sobre la importancia de tales instituciones. Los ejemplos incluyen los gremios de mercaderes de las ciudades-estado italianas y del Hansa, una liga de ciudades alemanas; el sistema de ley mercantil, tal como se ilustró por los jueces privados, quienes registraron una memoria pública institucional de las ferias de la Champagne (un importante nexo del comercio entre el Norte y el Sur de Europa); y el sistema comunitario de responsabilidades en el comercio mediterráneo y europeo que apareció durante la revolución comercial, que tuvo lugar entre los siglos XI y XIV. Estas instituciones facilitaron el crecimiento económico al reducir el oportunismo en las transacciones entre personas, en buena medida, desconocidas las unas de las otras, y al proveer mecanismos multilaterales de reputación apoyados por marcos creíbles de compromisos, exigibilidades y coordinación.

Greif ha sugerido que en el cumplimiento informal de los contratos mercantiles, los contratos que dependen de mecanismos bilaterales de reputación (esto es, en los que el estafador es castigado sólo por la parte que es estafada) son usualmente más costosos que los mecanismos multilaterales de reputación, en los cuales el castigo es impuesto por toda la comunidad a la cual pertenece el estafador, o por un sistema de responsabilidad comunitaria, en el que la comunidad en su totalidad es conjuntamente responsable si uno de sus miembros estafa. En el caso de los mecanismos bilaterales de reputación, las consideraciones simples del tipo de salarios de eficiencia sugieren que para mantener un agente comercial honesto en grandes distancias, el mercader (el principal) tiene que pagar al agente un salario mayor que el ingreso de reserva del agente. En formas más “colectivistas” de exigibilidad, este salario no necesita ser tan alto, puesto que la penalización por estafar es mayor y la supervisión de los pares hace que estafar sea más difícil. Sin embargo, en un mundo con información asimétrica, comunicaciones lentas, y diferentes interpretaciones plausibles de los hechos de una disputa, un mecanismo de reputación multilateral no coordinada podría no siempre funcionar y podría necesitar complementarse con una organización más formal que coordine las expectativas y las respuestas de los diferentes miembros de la colectividad y que exija el cumplimiento de las normas. En la Europa medieval el gremio de mercaderes era una de tales organizaciones. Al regir las relaciones entre mercaderes, sus diversas ciudades, y las ciudades extranjeras con las cuales comerciaban, los gremios fueron capaces de coordinar las respuestas de los mercaderes a los abusos contra cualquier mercader, y de forzar los mercaderes a participar en los embargos comerciales. Esta amenaza real de acción colectiva de los gremios permitió a los gobernantes medievales comprometerse a respetar los derechos de propiedad de los mercaderes extranjeros y facilitar así el intercambio y la integración de los mercados.

Muchos países en desarrollo tienen una larga historia de instituciones mercantiles nativas de confianza y compromiso, basadas en mecanismos multilaterales de reputación y en códigos informales de conducta y penalización. Ejemplos de instituciones de comercio y crédito en grandes distancias abundan entre las familias y grupos mercantiles de la India precolonial y colonial, los comerciantes chinos del Sudeste asiático, las “diásporas comerciales” árabes en África occidental, etc. En la India precolonial, por ejemplo, Bayly (1983) cita muchos casos de asociaciones mercantiles basadas en castas (algunas veces inclusive de múltiples castas) y los *panchayats* (tribunales locales o paneles de arbitramento) que actuaban como gremios mercantiles y como la ley del sistema mercantil de la Europa medieval, dentro de una economía mercantil vigorosa y extendida. Los instrumentos de crédito tales como los *hundis* (billetes de cambio) gobernaron el comercio a través de miles de kilómetros, pese a que su negociabilidad no era reconocida formalmente por las cortes legales. Las empresas conservaban las listas de los mercaderes con buenos registros de crédito cuyas cuentas crediticias –*sahajog hundis*– podían esperar obtener rápidos descuentos en las ferias. Bayly habla principalmente de tales instituciones comunitarias en el área de las “ciudades vecinas” de Allahabad y Benarés en la India precolonial del Nordeste. Rudner (1994) estudió la organización mercantil basada en castas de los Nattukottai Chettiars del Sudeste de la India en el período colonial, cuyo elaborado sistema de *hundis* se negociaba a grandes distancias (con las empresas de la casta élite, o *adathis*, actuando como cajas de compensación). Él también estudió las decisiones colectivas sobre estandarización de las tasas de interés, y la casta de los *panchayats* con las sanciones acostumbradas que sentaron la base para las redes bancarias locales, que se esparcieron sobre grandes regiones del Sudeste de la India y del Asia suroriental regida por los británicos.

La literatura sobre la economía institucional sugiere que las instituciones tradicionales de intercambio en los países en desarrollo a menudo no evolucionaron hacia reglas e instituciones más complejas (impersonales, abiertas, legalmente racionales) de exigibilidad, como sí lo hicieron a principios de la Europa moderna, y enfatiza la necesidad de tal evolución. La drástica historia del éxito y rápido progreso industrial del Sudeste asiático en las décadas recientes, a menudo bajo el control de familias chinas de negocios, sugiere que organizaciones más “colectivistas” pueden, en contextos sociales históricos particulares, ser remodeladas para facilitar el progreso industrial y que redes basadas en clanes o en cualquier otra particularidad pueden algunas veces proveer una alternativa a la ley de contrato y a la propiedad impersonal. En un estudio de 72 empresarios chinos en Hong Kong, Indonesia, Singapur y Taiwán (China), Redding (1990) muestra cómo, usando redes sociales específicas de relaciones directas o de conexiones de clan o regionales, estos empresarios erigieron un sistema que dependía del control patrimonial por parte de individuos importantes, de los

vínculos de obligaciones personales, de las relaciones contractuales y del entrelazamiento entre los administradores de los grupos<sup>1</sup>.

Como Ouchi (1980) lo mostró hace unos años atrás, cuando la ambigüedad de la evaluación del desempeño es alta y la incongruencia con las metas es baja, la organización basada en clanes podría ofrecer ventajas sobre las relaciones de mercado o las organizaciones burocráticas. En las organizaciones basadas en clanes, la congruencia con las metas (y por ello el bajo oportunismo) se alcanza a través de variados procesos de socialización; el desempeño se evalúa a través de una sutil lectura de señales que son observables por cualquier miembro del clan pero no verificables por ninguna tercera autoridad. Como podría esperarse, existen algunas restricciones en los acuerdos entre estas familias de negocios chinos: dependencia de la centralización en la toma de decisiones y de control, y el financiamiento interno, un pequeño grupo con talento administrativo, una relativamente escala pequeña de operaciones, y, en las grandes organizaciones, una tendencia a subdividirse en unidades más o menos separadas, cada uno con sus propios productos y mercados. Un gran problema con los sistemas “colectivistas” de imposición es que los límites de la colectividad, dentro de la cual las recompensas y los castigos que se otorgan, podrían no ser los más eficientes y podrían inhibir transacciones potencialmente rentables con gente por fuera de la colectividad.

En general, incluso cuando prosperaron las instituciones nativas de una economía mercantil, el proceso (familiar en la historia occidental) de desarrollo de organizaciones secuencialmente más complejas adaptadas a la inversión e innovaciones industriales, no tuvo lugar en los países en desarrollo. Contrariamente a la práctica usual, me abstendré de descargar toda la culpa sobre las políticas coloniales o neocoloniales, no porque considere que ellas no son importantes, sino porque aquí quiero mantenerme por fuera de la lista familiar de la historiografía nacionalista. Me limitaré a la discusión de los impedimentos institucionales locales al desarrollo y los enlazaré con mi evaluación crítica de la literatura de la economía institucional.

Una de las grandes deficiencias institucionales que bloqueó la transformación de la economía mercantil en una economía industrial en muchos países pobres tiene que ver con los mercados financieros<sup>2</sup>. Aun cuando las empresas mercantiles basadas en

---

1 Como Redding (1990) señala, “Muchas transacciones que en otros países hubieran necesitado de contratos, abogados, fiadores, investigadores, búsqueda de una amplia opinión, y retrasos, están entre las que los chinos de ultramar negociaban con confiabilidad y rápidamente por teléfono, con un estrechón de manos, y una tasa de té. Algunas de las más masivas transacciones de propiedades en Hong Kong se finiquitan con una pequeña nota guardada en el cajón superior del escritorio del ejecutivo en jefe de la empresa, después de una reunión de dos personas” (página 213). (Uno escucha relatos similares acerca de los comerciantes de diamantes hasídicos de Nueva York y de las empresas de los distritos industriales en el Nordeste italiano.)

2 Otra deficiencia institucional igualmente importante en este contexto se relaciona con las instituciones agrarias que proveen una base rural sostenible para los programas de industrialización (véase “Instituciones disfuncionales” más adelante).

castas o clanes prosperaron en sus redes de reputación multilateral y mecanismos de exigibilidad, estos mecanismos, a menudo, no fueron adecuados en apoyar los altísimos riesgos de inversiones industriales de horizontes más largos. Las empresas mercantiles, de una manera general, tenían limitada capacidad (sea en financiación o en conocimientos especializados) para repartir los riesgos y movilizar el capital de la sociedad en proyectos industriales de alto riesgo y elevados retornos. Las imperfecciones comunes de los mercados de crédito y capital enfatizadas en la literatura de la información imperfecta, son severas en los primeros estadios del desarrollo industrial. No es fácil otorgar garantías sobre la inversión del aprender-haciendo y, por lo tanto, ella está sujeta a los altos costos de las imperfecciones de la información. Las externalidades tecnológicas y pecuniarias de la inversión entre empresas (e industrias), que son difíciles de definir empíricamente pero que son analíticamente enfatizadas tanto al principio como en la más reciente literatura del desarrollo, dan lugar a las “complementariedades estratégicas” y a los efectos positivos de retroalimentación, que generan múltiples equilibrios<sup>3</sup>. Esto es particularmente importante cuando las externalidades de información y la necesidad de una red de proveedores cercanos de componentes, servicios e instalaciones de infraestructuras, con economías de escala, hacen que las decisiones de inversión sean altamente interdependientes y hacen particularmente difícil obtener capital en el mercado para todo el complejo de actividades<sup>4</sup>. Históricamente, en algunos países (por ejemplo, en el Este asiático de la posguerra) el Estado jugó un papel importante en resolver esta clase de “fallas de coordinación” al facilitar y complementar la coordinación del sector privado.

En este contexto, uno podría notar el énfasis de Gerschenkron (1962) sobre el papel de los bancos de desarrollo apoyados por el Estado en los países que tardíamente se industrializaron en Europa en el siglo XIX. Los bancos de desarrollo apoyados por el gobierno han jugado un papel decisivo en el financiamiento industrial de largo plazo y en la adquisición y diseminación de la experticia financiera, en nuevos sectores industriales en períodos de reconstrucción a gran escala y de aguda escasez

---

3 El análisis de las externalidades tiene una larga historia en la literatura del desarrollo de la posguerra, de Rosenstein-Rodan (1943) a Murphy, Shleifer y Vishny (1989). Para las contribuciones teóricas más recientes sobre esta literatura, véase el número especial de “Retornos crecientes, competencia monopolística, y desarrollo económico”, *Journal of Development Economics*, abril 1996.

4 Motivado por algunos ejemplos históricos de la Europa continental del siglo XIX, Da Rin y Hellmann (1996) muestran, en un modelo con complementariedades de la inversión de diferentes empresas, que los bancos privados pueden actuar como catalizadores de la industrialización a condición de que ellos sean lo suficientemente grandes para movilizar una gran masa crítica de empresas y que posean el adecuado poder de mercado para generar ganancias de la costosa coordinación. Estas condiciones necesarias no se satisficieron, por ejemplo, en el caso de los fracasados bancos industriales en España y Rusia en el siglo XIX. En un modelo de sistema bancario descentralizado, Dewatripont y Maskin (1995) muestran que los bancos tienden a invertir por debajo del óptimo en proyectos de largo plazo que involucran grandes costos hundidos y que requieren la cofinanciación de varios bancos. Esto es así, puesto que tal cofinanciación lleva al problema del oportunista en la supervisión por parte de todos los bancos.



de capital y de conocimientos. Los ejemplos incluyen el *Credit Mobilier* en Francia del siglo XIX, el *Credit National* en Francia y la *Société National de Credit à l'Industrie* en Bélgica, después de la Primera Guerra Mundial, y después de la Segunda Guerra Mundial, el *Kreditanstalt für Wiederaufbau* de Alemania, el Banco de Desarrollo del Japón y el Banco de Desarrollo de Corea. Sin embargo, la experiencia con tales bancos en países en desarrollo (como la India o México en las décadas recientes) ha sido, a lo sumo, mixta. Armendáriz de Aghion (1999) señala que, en contraste con los bancos en Francia, Alemania y el Japón, los bancos de desarrollo en los países en desarrollo han sido controlados a menudo por el gobierno de una manera exclusiva y torpe. No existieron o hubo pocas posibilidades para arreglos de cofinanciación (o copropiedad) con intermediarios financieros privados (que ayudaran con la diversificación del riesgo y la diseminación de la experticia) o las oportunidades para especializarse en un número pequeño de sectores que promoviera la adquisición de experticia especializada. Esto es aparte del acostumbrado problema de riesgo moral que resulta de subsidiar las algunas veces necesarias pérdidas de promover los bancos de desarrollo, y el peligro siempre presente de que las operaciones de préstamos se vean comprometidas por prácticas de compadrazgo político.

Por ello, en el salto crucial de la economía mercantil a la economía industrial, la habilidad del Estado para actuar como catalizador y coordinador en el mercado financiero puede, algunas veces, ser importante. En la mayoría de la literatura sobre la nueva economía institucional se reconoce la importancia del Estado, pero en el contexto estrecho de cómo usar el poder del Estado para hacer exigibles los contratos y los derechos de propiedad, y de cómo establecer la credibilidad del Estado para que no realice demandas confiscatorias sobre los propietarios privados de esos derechos. Este dilema está implícito en la recomendación estándar de esta literatura por un gobierno “fuerte pero limitado”. Sin embargo, es posible argumentar que en los casos exitosos de desarrollo del Este asiático (incluyendo el de Japón), el Estado jugó un papel mucho más activo: interviniendo en el mercado de capital de manera sutil pero decisiva; usando las asignaciones reguladas del crédito (algunas veces amenazando con el retiro del crédito en formas no tan sutiles) para promover y canalizar la inversión industrial; suscribiendo riesgos y garantizando los préstamos; estableciendo bancos estatales de desarrollo y otras instituciones financieras; estimulando el desarrollo de partes nacientes de los mercados financieros; empujando suavemente a las firmas existentes a mejorar sus tecnologías a trasladarse a sectores importantes con una visión global con las metas estratégicas de desarrollo. En este proceso, como enfatizaron Aoki, Murdock y Okuno-Fujiwara (1995), el Estado mejoró el mercado en lugar de suplantarlo; es decir, el Estado indujo la coordinación privada al proveer varias clases de rentas contingentes a la cooperación. En las primeras etapas de la industrialización cuando la financiación privada y otras instituciones relacionadas estaban subdesarrolladas y la coordinación no era autoimpuesta, los Estados del Este

asiático crearon oportunidades para las rentas condicionadas al desempeño o a los resultados (a través de la movilización de ahorros, comercialización de invenciones, “concursos” de exportaciones, etc.) y facilitaron el desarrollo institucional al influir sobre los incentivos estratégicos que enfrentan los agentes privados, mediante la alteración de los rendimientos relativos a la cooperación en comparación con los obtenidos del equilibrio en situación de no-cooperación.

Por supuesto, no se deberían subestimar las dificultades administrativas de tal coordinación agregada, y los temas del manejo a nivel micro del capital pueden ser demasiado intrincados para la capacidad institucional y las habilidades en el procesamiento de información que tiene un Estado en África, América Latina o el Sur de Asia<sup>5</sup>. Uno, también debería ser cauteloso, tal como nos advierte la más reciente experiencia de crisis financiera del Este asiático, acerca de los problemas de riesgo moral de unas relaciones demasiado íntimas entre los bancos públicos y los negocios privados y de las presiones políticas de rescate de empresas que un sistema financiero sustentado en el Estado inevitablemente enfrenta. Sin embargo, creo que la economía institucional sería más rica si admitimos la posibilidad de una teoría más matizada del Estado, más allá de la excesiva simplificación de los teóricos marxistas de un Estado dirigido por las clases, o de los teóricos de la elección pública de un Estado rentista o depredador.

## INSTITUCIONES DISFUNCIONALES

Uno de los temas aún inadecuadamente resueltos en la economía institucional en el contexto del subdesarrollo es por qué las instituciones disfuncionales perduran a menudo por tanto tiempo. A diferencia de los seguidores de la escuela de los derechos de propiedad, quienes a menudo exhiben una ingenua presunción de la supervivencia de la institución “más apta”, las dos corrientes de la economía institucional arriba identificadas son bien claras en no atribuir propiedades de optimalidad a las instituciones como resultado de equilibrio (del tipo Nash). North (1990), Bardhan (1989b), y otros más han señalado a los mecanismos autoejecutables como responsables de la persistencia de instituciones socialmente sub óptimas, cuando procesos dependientes de la trayectoria están operando. Tomando prestado un caso de la literatura sobre la historia del cambio tecnológico, se puede observar que existen rendimientos crecientes en la adopción de una forma institucional en particular: entre más se le adopte, mayor es el atractivo o conveniencia para los demás de ajustarse a causa de las externalidades de infraestructura y de redes, los efectos de aprendizaje y de coordinación y las expectativas adaptativas. Una trayectoria elegida por los adoptantes

---

5 Como la experiencia del Japón en años recientes muestra, cuando las tecnologías se vuelven más complejas y la exploración de nuevas oportunidades tecnológicas se vuelve altamente incierta, el Estado pierde algunas de sus capacidades en guiar la coordinación del sector privado. (Véase Aoki, Murdock y Okuno-Fujiwara 1995).

iniciales que les sirve a sus intereses puede “encerrar” el sistema completo por un largo tiempo futuro, negando posteriormente, a instituciones tal vez potencialmente más apropiadas.

North ha enfatizado, más que otros, cómo en este proceso dependiente de la trayectoria, la interacción entre los “modelos mentales” que tienen los miembros de una sociedad y la estructura de incentivos provistos por las instituciones funcionan para moldear el cambio incremental<sup>6</sup>. El proceso dependiente de la trayectoria se complica adicionalmente por los casos frecuentes de las consecuencias no buscadas. Hace más de un siglo, Menger ([1883] 1963) hizo una distinción entre instituciones “pragmáticas” y “orgánicas”. Las instituciones pragmáticas son el resultado directo de un diseño contractual consciente, como en los modelos institucionales de las teorías de información imperfecta o de los costos de transacción. Las instituciones orgánicas, como en la teoría del origen del dinero de Menger, de manera comparativa, están diseñadas pobremente y evolucionan gradualmente como el resultado no deliberado e imprevisible de la búsqueda de los intereses individuales. Elster (1989) se refirió a los casos intermedios en los que una institución, originalmente, pudo no haber sido creada deliberadamente pero luego es preservada intencionalmente por los agentes, una vez se dan cuenta de la función que la institución realiza para ellos.

En la literatura de la nueva economía institucional, el principal escollo para obtener las ganancias potenciales del comercio es la política. Al observar los últimos cientos de años de historia, North, Weingast y otros se han enfocado en un mecanismo político particular de compromiso verdadero que explica muchas de las diferencias entre los éxitos de Europa occidental y América del Norte y el estancamiento en grandes partes del resto del planeta en ese período<sup>7</sup>. El mecanismo en Occidente esencialmente involucró autolimitaciones por parte de los gobernantes, quienes en forma creíble se comprometieron ellos mismos a no actuar depredadoramente y proteger así los derechos de propiedad privada, permitiendo florecer la empresa privada y los mercados de capital. (Por ejemplo, en Inglaterra en 1688 el Rey renunció a sus prerrogativas reales, aumentando los poderes del Parlamento).

Aunque no niego que tales mecanismos autolimitantes puedan jugar un papel importante en la historia, creo que es posible argumentar que ellos no son ni necesarios ni suficientes para el desarrollo económico. No son suficientes porque existen otras restricciones sobre el proceso de desarrollo (tecnológicas, demográficas,

---

6 Un ejemplo relacionado podría citarse del estudio comparativo de Guinnane (1994) de las cooperativas de crédito en la historia de Alemania e Irlanda. Las cooperativas de crédito agrícola de Raiffeisen que fueron exitosas en la Alemania rural del siglo XIX fueron un modelo para la introducción de organizaciones similares en Irlanda en 1894. Sin embargo, ellas no tuvieron éxito en Irlanda en parte porque las normas sociales y culturales de supervisión mutua y de castigos colectivos entre los miembros de una cooperativa, que funcionaron para la Alemania rural, no lo hicieron en la Irlanda campesina.

7 Véase North y Weingast (1989). Para algunas críticas de corte empírico de esta argumentación con relación a la historia inglesa, véase Carruthers (1990) y Clark (1995).

ecológicas, y culturales), de las cuales no todas se relajarían porque los gobernantes se inhabilitaran ellos mismos. No son necesarias, como sugieren unos cuantos éxitos orientales (tales como Japón desde la Restauración Meiji, Corea del Sur y Taiwán, China desde 1960, y la China costera desde 1980); en la mayoría de estos casos aunque los gobernantes, a menudo, adoptaron políticas prudentes (y algunas veces hasta adquirieron reputaciones con este efecto), ellos estuvieron lejos de inhabilitar su discreción. Las mayores transacciones económicas en los casos exitosos del Este asiático a menudo han estado basadas en relaciones en lugar de reglas. Aunque cargos de favoritismos han sido mencionados en forma importante en el diagnóstico de la reciente crisis financiera asiática, no se pueden negar los recuentos exitosos de largo plazo aún en sistemas basados en relaciones.

Los obstáculos a cambios institucionales benéficos en muchos países pobres podrían tener que ver más con los conflictos distributivos y las asimetrías en el poder de negociación. La “vieja” economía institucional (incluyendo a los marxistas) solía señalar cómo un arreglo institucional dado que sirve a los intereses de algún grupo poderoso o clase, actúa como una barrera de larga duración al progreso económico (o un “grillete” sobre él, para citar una palabra favorita de Marx). Como fue sugerido por Bardhan (1989b) y Knight (1992), los nuevos economistas institucionalistas algunas veces menosprecian la tenacidad de los intereses creados, la inmensidad del problema de la acción colectiva que tiene que ser solucionada para llevar a cabo el cambio institucional, y la capacidad diferencial de diferentes grupos sociales para la movilización y la coordinación<sup>8</sup>.

El problema de la acción colectiva puede ser serio aun cuando el cambio fuera superior en el sentido de Pareto para todos los grupos. Dos clases de problemas de acción colectiva están presentes: el bien conocido problema del oportunista (*free-rider*) sobre los costos compartidos involucrados en llevar a cabo el cambio, y un problema de negociación en el que las disputas acerca del reparto de los beneficios potenciales del cambio puede llevar al fracaso de la coordinación requerida<sup>9</sup>. Una

---

8 North (1990) es una excepción en esta tradición. Él apunta a los procesos de cambio opuesto y dependientes de la trayectoria en la capacidad de negociación del gobernante *versus* el gobernado en diferentes países, particularmente en el contexto de la crisis fiscal del Estado. En la primera literatura histórica sobre el feudalismo en Europa, Brenner (1976) se alejó del análisis usual de la transición en términos de las condiciones demográficas o de mercado. Él suministró un análisis detallado de las opuestas experiencias de la transición en diferentes partes de Europa (entre Europa occidental y oriental y entre los casos ingleses y franceses) en términos de cambios en la capacidad de negociación de los diferentes grupos sociales o en los resultados de conflictos sociales. Brenner mostró que mucho depende, por ejemplo, de la cohesión de los terratenientes y campesinos como grupos opositores y de su habilidad de resistir la usurpación de los derechos de los unos por los otros y de formar coaliciones con otros grupos de la sociedad.

9 Aunque muchos economistas identifican el problema de la acción colectiva con el problema del oportunismo, filósofos políticos como Elster (1989) y economistas de la conducta que han trabajado con los juegos de ultimátum, como Rabin (1998), han enfatizado el problema de negociación que resulta de beneficios desiguales.

institución que individualmente a nadie le gusta puede persistir porque ella es sostenida por una red mutuamente respaldada de sanciones sociales en la que cada individuo se somete a ella por temor a que las infracciones lleven a una pérdida de reputación<sup>10</sup>. En tales situaciones, los potenciales miembros de una coalición de disidentes podrían tener bases para temer que la coalición está condenada al fracaso, y el fracaso de desafiar al sistema puede convertirse en una profecía autorrealizable.

El problema podría ser más agudo cuando, como ocurre en la mayoría de los casos, existen ganadores y perdedores de un cambio que mejora la productividad institucional. Los costos de la acción colectiva de llevar a cabo tal cambio pueden ser demasiado altos. Ello es particularmente así, como lo sabemos de Olson (1965), cuando las pérdidas de los potenciales perdedores son concentradas y transparentes, en tanto que los beneficios de los potenciales ganadores son difusos o son inciertos para un individuo dado, aunque no para el grupo, como fue sugerido por Fernández y Rodrik (1991)<sup>11</sup>. También existe la inherente dificultad enfatizada por Dixit y Londregan (1995) de que los ganadores potenciales no puedan sinceramente comprometerse a compensar a los perdedores *ex post*<sup>12</sup>. Idealmente, el Estado podría emitir bonos de largo plazo para comprar a los perdedores y podría repararlos él mismo imponiendo impuestos a los ganadores. Pero en muchos países en desarrollo la capacidad del gobierno de establecer impuestos y su credibilidad en mantener la inflación bajo control está seriamente limitada, y el mercado de bonos es débil. Los perdedores potenciales también podrían temer que al renunciar a una institución existente, puedan perder su posición para cabildear con un gobierno futuro en caso de que las promesas no se cumplan. (Esto es, “salir” de un arreglo institucional presente podría perjudicar su “vocearía” en el nuevo régimen en el futuro). Los perdedores por lo tanto se resisten a un cambio que es potencialmente mejor en el sentido de Pareto, en la dirección que los ganadores podrían compensar a los perdedores.

La obstrucción por parte de los intereses creados puede formalizarse como un simple modelo de negociación del tipo Nash. La innovación institucional podría cambiar la frontera de negociación hacia fuera (creando el potencial de ganancias para todas las partes) pero, en el proceso, la ganancia por disentir para la parte más débil puede también incrementarse, gracias a las mejores opciones de “salida” y “la vocearía” que los cambios institucionales puedan traer en su inicio y la parte antiguamente

---

10 Para un buen conocido análisis estático de un caso como ése, véase Akerlof (1984) y para un modelo más complejo en términos de juegos dinámicos aleatorios que explican la evolución de las costumbres o convenciones locales, véase Young (1998).

11 Como Maquiavelo nos recuerda en *El Príncipe* (1513), c. 6, “el reformador tiene enemigos en todos aquellos que se benefician del viejo orden, y sólo defensores poco entusiastas en aquellos que se beneficiarán del nuevo orden”.

12 Por supuesto, algunas sociedades podrían ser capaces de desarrollar, en la medida en que las situaciones se vuelvan a presentar, normas apropiadas de compensación a los perdedores, pero el mantenimiento de tales normas podría en sí mismo necesitar de la acción colectiva.

más fuerte podría terminar perdiendo en el nuevo equilibrio de negociación. (Qué tan probable es esto dependerá, por supuesto, de la naturaleza del cambio de la frontera de negociación y del grado del cambio en las ganancias por disenter)<sup>13</sup>. Como Robinson (1995) lo enfatizó en su teoría de los Estados depredadores, podría no ser racional para un dictador llevar a cabo cambios institucionales que protegieran los derechos de propiedad, dieran cumplimiento de la ley, y otras estructuras económicamente benéficas, aun cuando ellas podrían engordar la vaca que el dictador tiene el poder de ordeñar, si en el proceso su maquinaria preexistente de extracción de rentas pudiera dañarse o debilitarse. El dictador podría no desear arriesgar el arreglo actual por la perspectiva incierta de una porción de la torta más grande.

El ejemplo clásico de la persistencia de instituciones ineficientes, como resultado desigual de las pugnas distributivas, se relaciona con la evolución histórica de los derechos sobre la tierra en los países en desarrollo. En la mayoría de estos países la evidencia empírica sugiere que las economías de escala en la producción agrícola son insignificantes (excepto en algunos cultivos de plantación) y que la granja familiar pequeña es a menudo la unidad de producción más eficiente. Sin embargo, la violenta y tortuosa historia de las reformas agrarias en muchos países sugiere que existen numerosos obstáculos en el camino de una reasignación más eficiente de los derechos sobre la tierra, levantados por intereses creados con mucha antigüedad. ¿Por qué los grandes terratenientes no alquilan o venden voluntariamente sus tierras a las pequeñas familias de campesinos y toman la mayoría del excedente resultante de esta reasignación eficiente? Evidentemente, ha existido algún alquiler de tierras, pero los problemas de supervisión, la inseguridad sobre la tenencia, y el temor de los terratenientes de que el arrendatario adquiera derechos de propiedad sobre la tierra han limitado las ganancias de eficiencia y la extensión del arriendo. El mercado de venta de tierras ha sido particularmente débil, y en muchos países pobres las ventas van en la dirección contraria, de los pequeños campesinos en apuros económicos a los terratenientes y prestamistas. Los bajos ahorros familiares y los mercados de crédito fuertemente imperfectos significan que el pequeño campesino, potencialmente más eficiente, es a menudo incapaz de pagar el precio del mercado en curso de la tierra. Binswanger, Deininger y Feder (1995) explican que la tierra, como la garantía preferida que tiene toda clase de ventajas tributarias y oportunidades especulativas para los ricos, es a menudo más altamente tasada que el valor capitalizado de la corriente de ingresos agrícolas, para inclusive el más productivo de los pequeños campesinos, haciendo muy rara la venta de hipotecas (puesto que la tierra hipotecada no puede usarse como garantía para obtener capital de trabajo por parte del comprador). Bajo estas circunstancias, y si las finanzas públicas (y la situación del mercado

---

13 Éste es el caso aun si nos abstraemos del caso usual de los desacuerdos insuperables que resultan en la negociación con información incompleta, con la posible tergiversación del "tipo" de los jugadores negociantes.

de bonos) son tales que los terratenientes no pueden ser totalmente compensados, la redistribución de la tierra no será voluntaria.

Los terratenientes también rechazan las reformas agrarias porque los efectos niveladores reducen su poder social y político y su habilidad de controlar y dominar inclusive las transacciones no relacionadas con la tierra. Grandes posesiones de tierra pueden conferir a sus propietarios estatus social especial o poder político de una manera desigual<sup>14</sup>. (Es decir, el estatus o efecto político de poseer 100 hectáreas es mayor que el combinado estatus o efecto político que resulta de 50 nuevos compradores poseyendo 2 hectáreas cada uno). Por ello, la renta social o política de ser terrateniente para un gran terrateniente no será compensada por el precio de oferta de los numerosos pequeños compradores. Bajo estas circunstancias, el terrateniente no venderá, y la ineficiente concentración de la tierra (en la productividad, no en el sentido de Pareto) seguirá existiendo.

Por supuesto, si existen rendimientos crecientes de ser terrateniente en términos de renta política, la concentración de la tierra no es siempre el único o estable equilibrio político. Mucho dependerá de la naturaleza de la competencia política y del contexto específico y de la formación dependiente de la trayectoria de las coaliciones políticas. Nugent y Robinson (1998) suministran un ejemplo interesante del análisis institucional histórico comparativo. Ellos comparan las trayectorias divergentes institucionales y de crecimiento de dos pares de países de América Latina –Costa Rica y Colombia, El Salvador y Guatemala– que comparten el mismo antecedente colonial español y producen la misma cosecha básica, el café, por los mismos métodos. La economía institucional se beneficiaría si existieran más de tales estudios comparativos en lugar de regresiones adicionales de corte transversal.

Un aspecto importante de la renta política que a menudo se descuida en los cálculos iniciales del excedente generado por un cambio institucional dado es que todas las partes están realmente interesadas en las ganancias o pérdidas *relativas* más que absolutas. En un juego de poderes, como el del concurso o torneo “el ganador se lleva todo”, no es suficiente que un cambio institucional sea aceptable, para que el juego incremente el excedente de todas las partes interesadas. Un lado puede ganar en forma absoluta pero perder relativamente respecto al otro lado y por ello resistirse al cambio. Si ambas partes deben continuar gastando recursos para conseguir (o preser-

---

14 En un interesante artículo, Baland y Robinson (1998) formalizaron los rendimientos crecientes de los beneficios políticos de ser terrateniente en términos de un modelo de votación con valores Shapley, el cual determina las rentas políticas que cada terrateniente obtiene como una función del número de trabajadores cuyos votos él controla. (Puesto que la influencia individual de cada campesino es muy pequeña en relación con la del terrateniente, en un amplio conjunto de circunstancias, el voto individual que él tiene no es fundamental electoralmente). Como Baland y Robinson anotan, el análisis sería similar para el problema de la acción colectiva de numerosos pequeños campesinos de obtener beneficios políticos.

var) el poder o mejorar su posición futura de negociación y si el retorno marginal de gastar esos recursos por una de las partes es una función creciente de tal gasto de la otra parte (es decir, si los esfuerzos de conseguir poder por las dos partes son “complementos estratégicos”), es fácil ver por qué la ganancia relativa de un cambio institucional determina su aceptabilidad<sup>15</sup>.

## LOS CONFLICTOS DISTRIBUTIVOS

Si los conflictos distributivos constituyen un factor importante detrás de la persistencia de las instituciones disfuncionales, también hacen difícil la acción colectiva al nivel de la agencia estatal central (por ejemplo, en la coordinación de la política macroeconómica) y al nivel de los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias (por ejemplo, en la provisión y manejo de los bienes públicos). A nivel macro, la acción colectiva es necesaria para formular metas cohesivas de desarrollo con claras prioridades y para evitar obstáculos inseparables del tipo del dilema del prisionero en la búsqueda de metas comúnmente acordadas. En donde la distribución de la riqueza es relativamente igualitaria, como en grandes partes de Este asiático (en particular cuando es el resultado de reformas agrarias y de la generalizada expansión de los servicios educativos y de salud), ha sido algo más fácil conseguir el apoyo de la mayoría de grupos sociales —y de aislar las alas extremistas políticas del movimiento obrero— de hacer sacrificios de corto plazo en tiempos de crisis macroeconómicas y de coordinar las políticas de estabilización y de promoción del crecimiento<sup>16</sup>. Existe alguna evidencia de corte transversal que la desigualdad y otras formas de polarización hacen más difícil alcanzar un consenso sobre los cambios de política en respues-

---

15 Véase Rajan y Zingales (1999) para un modelo de búsqueda de poder en estas líneas que explica por qué dos partes podrían no ponerse de acuerdo en transacciones que son obvias y mutuamente ventajosas, aun cuando existen contratos obligatorios simples y transferencias secundarias de recursos fungibles para llevarlos a cabo, véase Rajan y Zingales (1999).

16 Los beneficios de una distribución relativamente equitativa no son por supuesto únicos en Este asiático. De hecho, una lección institucional importante que Adelman y Morris (1989) extrajeron de su investigación histórica sobre la experiencia de desarrollo de 23 países en el siglo XIX es similar: “Los impactos favorables de las políticas gubernamentales sobre la *estructura* del crecimiento económico sólo pueden esperarse en donde las instituciones políticas limitan el control de los activos por parte de las élites, donde las instituciones de apoyo al campo proveen ampliamente un excedente sobre el nivel de subsistencia, y donde la educación doméstica y los conocimientos están ampliamente difundidos”.

Campos y Root (1996) anotan, “En contraste con América Latina y África, los regímenes del Este asiático establecieron su legitimidad prometiendo un crecimiento compartido, de suerte que pudieran resistirse las demandas por regulaciones de grupos estrechamente concebidos, que hubieran tenido consecuencias dilatorias de largo plazo sobre el crecimiento. En particular, un apoyo social de amplia base les permitió a sus gobiernos evitar tener que hacer concesiones a las demandas radicales del trabajo organizado”.



ta a las crisis y que ellos resultan en la inestabilidad de los resultados de política y en la incertidumbre sobre los derechos de propiedad y los derechos contractuales<sup>17</sup>.

El contraste entre el Este y el Sur de Asia es instructivo al respecto. Cuando la sociedad es extremadamente heterogénea y propensa a los conflictos como en la India y ningún grupo individual es lo suficientemente poderoso para secuestrar al mismo Estado, el proceso democrático tiende a instaurar un sistema elaborado de controles y equilibrios en la esfera pública y reglas meticulosas de igualdad en el reparto de los despojos, al menos entre los divididos grupos de la élite. (Para un análisis de la persistente crisis fiscal y los embotellamientos de desarrollo en la India como un intrincado problema de acción colectiva en un marco implícito de equilibrio no cooperativo del tipo Nash, véase Bardhan 1984, 1998). La organización industrial de tal situación podría exhibir lo que los sociólogos llaman la “sospecha institucionalizada” y un sistema cuidadosamente estructurado de múltiples poderes de veto. (En la India, la sospecha institucionalizada fue sin ninguna duda fortalecida por el legado de los gobernantes coloniales, quienes desconfiaban de los nativos, y del legado anterior de los emperadores Moghul, quienes desconfiaban de los potencialmente ingobernables *subadars* y *mansabdars*, los potentados locales).

La fuertemente integrada relación de trabajo entre el gobierno y la empresa privada, que caracteriza mucho al Este asiático es difícil de apreciar en este contexto. No solamente existe una distancia cultural bastante grande en la India entre el “caballero (o la dama) administrador(a)” y el capitalista privado (aunque ello está decayendo en los años recientes), sino, lo que es más importante, en el contexto de la India de una pluralidad de grupos heterogéneos rivales, existe un estrecho vínculo y armonización de los intereses del Estado con empresas privadas que lleva a la exclamación de juego sucio y a un fuerte resentimiento político entre los otros grupos de interés (en particular entre los obreros organizados y los campesinos). Los políticos de la India son mucho menos capaces de ignorar esta reacción que el típico político del Este asiático. Es difícil que los grupos gobernantes en la India tengan lo que Olson (1982) llamó un “interés incluyente”, es decir, una estructura que pueda internalizar las distorsiones causadas por sus propias políticas. En general, a menudo, al nivel macro de la economía política, el intervencionismo ineficiente y descoordinado (que usualmente es el villano en los escenarios esquemáticos de la teoría de la elección pública) es un síntoma de conflictos más profundos en la sociedad.

Aún más grave que al nivel macro, es el fracaso institucional al nivel de la comunidad local en muchos países pobres, y ello, a menudo, se ignora en los amplios

---

17 Véase Keefer y Knack (1995). Rodrik (1999) muestra evidencia de corte transversal de países para su hipótesis de que los costos económicos de los choques externos se magnifican por los conflictos distribucionales que son causados y que esto disminuye la productividad con la cual se utilizan los recursos de una sociedad. Esto está también relacionado con la literatura sobre desigualdad y estabilización retardada en América Latina. Véase, por ejemplo, Alesina y Drazen (1991).

debates del Estado *versus* el mercado. La subsistencia del día a día de las grandes masas de pobres en el mundo, en particular en las áreas urbanas, depende crucialmente de la provisión de bienes públicos locales (carreteras, servicios de extensión, energía, irrigación, educación y salud pública, y saneamiento) y del manejo de los bienes comunes locales (selvas, pescas, tierras de pastoreo, etc.). Sin embargo, instituciones de buen funcionamiento de autonomía local a menudo no existen, y los programas de desarrollo son administrados usualmente por una burocracia distante, descoordinada y ocasionalmente corrupta que no rinde cuentas y es insensible con las necesidades de los habitantes locales.

Partiendo de dejar la toma de decisiones en manos de aquellos que poseen información de la cual carecen los agentes externos, y de incrementar la flexibilidad de los programas públicos con respecto a las condiciones locales, es muy fuerte la exigencia por la descentralización o la devolución de la autoridad a los gobiernos locales. Sin embargo, adicionalmente a los problemas administrativos usuales de coordinación con las demás jurisdicciones y la falta de capacidades para recolectar ingresos y técnicas locales, muchos de los esquemas de la gobernabilidad descentralizada son obstruidos por un mayor defecto, relacionado con los conflictos distributivos<sup>18</sup>. En áreas de alta desigualdad social y económica, el problema de “la captura” de las agencias gubernamentales locales por parte de las élites locales puede ser muy severo, y los pobres y las partes más débiles de la población podrían estar lastimosamente expuestos a la discreción y mala conducta de aquellos<sup>19</sup>. El gobierno central puede también ser “capturado”, pero, por muchas razones, el problema puede ser mucho más serio a nivel local. Por ejemplo, a causa de los costos fijos de organizar grupos de resistencia o grupos de presión, los pobres podrían algunas veces estar más desorganizados a nivel local que a nivel nacional y las decisiones de política a nivel nacional podrían representar un compromiso más grande en las plataformas de política de los diferentes partidos. Cuando el gobierno local es capturado por los poderosos y acaudalados, no es raro que grupos subordinados apelen a las autoridades de mayor poder que la local por protección y alivio. En tales casos la intervención del largo brazo estatal en los remotos rincones de un país pobre ha sido por invitación, y no siempre por una imposición arbitraria (como usualmente se implica en la literatura de la elección pública o en la literatura de la nueva economía institucionalista).

---

18 Véase Bardhan y Mookherjee (1998) para un marco teórico de valoración de los varios intercambios involucrados en la delegación de autoridad a una burocracia central (en oposición a un gobierno local electo), para la generación de los programas de servicios públicos desde el punto de vista de objetivos específicos y de efectividad en costos en los países en desarrollo.

19 Esta idea debería ser familiar en los Estados Unidos, en donde los movimientos en favor de los derechos estatales que disminuirían el poder del gobierno federal se ha interpretado, con alguna justificación histórica, como regresivos, operando contra las minorías pobres.

El mismo problema claramente aflige a las organizaciones comunitarias locales (no gubernamentales) con relación al manejo de los bienes comunes locales. La extrema fragmentación social de la India, por ejemplo, hace mucho más difícil la cooperación para crear instituciones comunitarias que en sociedades homogéneas como Corea o Japón. Existe alguna evidencia fraccionada de que las instituciones, al nivel comunitario, funcionan mejor bajo acuerdos obligatorios comunes y con normas cooperativas cuando el régimen de la propiedad subyacente no está tan sesgado y los beneficios generados son más equitativamente compartidos. El estudio de Putnam (1993) sobre las variaciones regionales en Italia sugiere también que las redes sociales “horizontales” (las que involucran a gente de estatus y poder similares) son más efectivas en generar confianza y normas de reciprocidad que las “verticales”. Un subproducto benéfico de las reformas agrarias que no está bien enfatizado en el análisis económico habitual es que tales reformas, al cambiar la estructura política local de la localidad, otorgan más “vocería” a los pobres y los induce a involucrarse con las instituciones autónomas y con el manejo de los bienes comunes locales.

Los economistas que pertenecen a la escuela de los derechos de propiedad señalarían, por supuesto, las ineficiencias básicas del uso de los recursos de los bienes comunes. Ellos prefieren el establecimiento de derechos de propiedad bien definidos a los recursos comunes, que generen los incentivos para una mayor internalización de las externalidades y para un cuidadoso manejo de los recursos por los propietarios privados. Pero aún si ignoramos las serias consecuencias de distribución de la privatización de los recursos de propiedad común, particularmente en la forma de privación de los derechos civiles de los pobres –ha sido la misma triste historia, desde el movimiento de imponer cercados en la historia inglesa a las apropiaciones actuales de las selvas y tierras de pastoreo en los países en desarrollo por parte de los mercaderes madereros y los ganaderos–, es posible argumentar que la privatización puede crear problemas importantes aun desde el punto de vista de la eficiencia. Como Seabright (1993) ha señalado, cuando los contratos son necesariamente incompletos, los intentos de hacer exigibles los derechos de la propiedad privada podrían debilitar, de dos maneras importantes, los mecanismos de cooperación que previamente existían entre los usuarios– quienes podían haber compartido derechos implícitos no contractuales en el recurso de propiedad común.

Primero, la privatización típicamente cambia el poder de negociación lo suficientemente en favor de aquellos quienes adquieren los derechos de propiedad, de suerte que las partes podrían no compartir suficiente interdependencia para hacer creíble la cooperación –o lo que Singleton y Taylor (1992) llaman “vulnerabilidad mutua”–. De hecho, cuando la privatización es percibida como injusta por parte de los previos usuarios desposeídos, puede llevar a algunos de estos usuarios a prácticas irresponsables y destructivas, y en últimas todos, incluyendo al propietario del derecho de propiedad recién creado, podrían estar peor. Segundo, una característica central de la

mayoría de los derechos de la propiedad privada es su comerciabilidad, y ésta puede socavar la confiabilidad de una relación de más largo plazo entre los beneficiarios del recurso. Una inversión específica en el mantenimiento y preservación de un recurso podrían ser desestimuladas<sup>20</sup>. Una comunidad autónoma puede de hecho tener ventajas de eficiencia sobre la burocracia y los mecanismos de mercado privados: ella tiene la ventaja de la información local sobre el mecanismo burocrático y tiene las ventajas arriba mencionadas, en los casos de los contratos incompletos, sobre el mecanismo de mercado privado. Una organización comunitaria local sí tiene un estable número de miembros y estructuras bien desarrolladas para la transmisión de información privada y normas entre sus miembros y sí tiene el poder de las sanciones sociales para hacer valer los acuerdos, tiene el potencial de proveer una herramienta de coordinación más eficiente. Existen múltiples ejemplos documentados de exitosa cooperación local de la comunidad en el manejo de los recursos de propiedad común (véase Ostrom 1990, por ejemplos de diferentes partes del mundo). Por supuesto, existen muy numerosos casos de fracasos de tal cooperación en los países pobres.

Regresando al tema de los conflictos distributivos y a los posibles fracasos en la administración de los bienes comunes locales, en la literatura económica la compleja relación entre la desigualdad en las dotaciones y las acciones colectivas exitosas es todavía un área poco investigada. De una parte, está la bien conocida sugerencia de Olson (1965) de que en un grupo heterogéneo un miembro dominante que esté usufructuando una gran parte de los beneficios de un bien colectivo es probable que cuide de su aprovisionamiento, aún si él mismo tiene que pagar todos los costos, con los pequeños jugadores sacando provecho de la contribución del jugador grande. De otra parte, existen casos en los que los beneficios netos de coordinación para cada jugador individual puedan estructurarse de forma tal que en situaciones de marcada desigualdad algunos individuos (particularmente aquellos con mejores opciones de salirse) podrían no participar, y el resultado final sería más ineficiente que en el caso con una mayor equidad. Además, los costos de transacción y imposición para algunos arreglos cooperativos podrían incrementarse con la desigualdad<sup>21</sup>.

En general, contrario a la presunción de mucha de la corriente dominante de la economía, no siempre existe un intercambio entre igualdad y eficiencia, como se reconoce ahora en la literatura sobre información imperfecta y costos de transacción. Los términos y las condiciones de los contratos en varias transacciones que direc-

---

20 Seabright (1993) es, sin embargo, cuidadoso en enfatizar que las circunstancias bajo las cuales este problema acontece son algo especiales. Los contratos implícitos de largo plazo no se debilitan por el simple hecho de la comerciabilidad de los derechos de propiedad de activos; es la comerciabilidad más una probabilidad suficiente de la presencia de potenciales nuevos propietarios con diferentes ganancias por fuera del equilibrio la que es el factor clave.

21 Para una exploración teórica de estos casos, véase Baland y Platteau (1997, 1998); Dayton-Johnson y Bardhan (1997).

tamente afecten la eficiencia de la asignación de los recursos dependen crucialmente de quién posea qué, y quién tenga la capacidad de tomar cuáles decisiones. Las estructuras institucionales y las oportunidades para la solución de problemas al nivel cooperativo, a menudo, son abandonadas por las sociedades que están agudamente divididas en un sentido económico. Las barreras que enfrentan los pobres en los mercados de capital (a través de la falta de activos que puedan ser usados como garantía por los prestatarios que los necesitan para mejorar la credibilidad de su compromiso) y en el mercado de tierras (donde la oligarquía de hacendados acapara las dotaciones de tierra y agua) reduce agudamente el potencial que tiene una sociedad de realizar inversiones productivas, innovaciones y el desarrollo de los recursos humanos. Bajo esas circunstancias, si el Estado, aun está motivado por el deseo de mejorar su base de apoyo político, lleva a cabo la reforma redistributiva, algo de la reforma podría ir hacia el incremento de la productividad, mejorando la credibilidad de los compromisos de parte de los pobres en activos, y creando derechos de propiedad socialmente más eficientes. También los mecanismos de rendición de cuentas para verificar los abusos de poder del Estado al nivel local funcionan mejor cuando los pobres tienen una mejor participación en la base de activos de la economía local. Al desechar toda la redistribución ordenada por el Estado como simple creación improductiva de rentas, algunos de los nuevos economistas institucionales excluyen un rango amplio de posibilidades. Sin embargo, el Estado, al tratar de corregir las inequidades, tiene que ser cuidadoso acerca de los temas relacionados con la compatibilidad de incentivos y de sus propias limitaciones políticas y administrativas. En general, el Estado, el mercado y la comunidad local son todos mecanismos de coordinación altamente imperfectos. Cada uno puede hacer cosas mejores que los otros, mientras que cada uno fracasa miserablemente en algunos asuntos.

Comenzamos con el papel histórico de los mecanismos “colectivistas” de las economías mercantiles orientales (en oposición a las instituciones occidentales más formales) y del papel crítico de coordinación que el Estado puede algunas veces jugar en el salto de una economía mercantil a una industrial. La pregunta difícil es identificar los factores que podrían predisponer a un Estado de tener un interés incluyente en el desempeño económico del país, y las condiciones bajo las cuales el Estado frecuentemente fracasa. Mucha de la literatura de la nueva economía institucional se enfoca en varias de las fallas gubernamentales, que son indudablemente importantes, en particular el fracaso de proveer mecanismos confiables de compromisos para proteger los derechos de propiedad. En este capítulo, dirigimos la atención hacia otras clases de fracaso institucional, que pueden ser igualmente importantes. Los arreglos institucionales de una sociedad son, a menudo, el producto de conflictos distributivos estratégicos entre diferentes grupos sociales y la desigualdad en la distribución del poder y los recursos puede algunas veces bloquear los rearrreglos de

esas instituciones que hubieran conducido al desarrollo integral. Hemos llamado particularmente la atención sobre los inevitables problemas de la acción colectiva en este rearrreglo, tanto al nivel macro del Estado –en donde estos problemas son la raíz de la dificultad de romper la política de punto muerto, del cual el intervencionismo ineficiente es sólo un síntoma– y al nivel local, en donde los problemas vuelven altamente ineficiente la provisión y el manejo de los cruciales bienes públicos locales.

## REFERENCIAS

- Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris. 1989. “Nineteenth-Century Development Experience and Lessons for Today”. *World Development* 17 (9): 1417-32.
- Akerlof, G.A. 1984. *An Economic Theorist's Book of Tales*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Alesina, Alberto y Allan Drazen. 1991. “Why Are Stabilizations Delayed?”. *American Economic Review* 81 (5, diciembre): 1170-88.
- Aoki, Masahiko, K. Murdock y Masahiro Okuno-Fujiwara. 1995. “Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market Enhancing View”. Stanford University, Stanford, California.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz. 1999. “Development Banking”. *Journal of Development Economics* 58 (1): 83-100.
- Baland, Jean-Marie y Jean-Philippe Platteau. 1997. “Wealth Inequality and Efficiency in the Commons. Part I: The Unregulated Case”. *Oxford Economic Papers* 49 (4): 451-82.
- \_\_\_\_\_. 1998. “Wealth Inequality and Efficiency in the Commons. Part II: The Regulated Case”. *Oxford Economic Papers* 50 (1): 1-22.
- Baland, Jean-Marine y James A. Robinson. 1998. “Land and Power”. Centre de Recherches en Economie de Développement, Facultés Universitaires Nôtre-Dame de la Paix, Namur, Francia.
- Bardhan, Pranab. 1984. *The Political Economy of Development in India*. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- \_\_\_\_\_. ed. 1989a. *The Economic Theory of Agrarian Institutions*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_. 1989b. “The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment”. *World Development* 17 (9, septiembre): 1389-95.
- \_\_\_\_\_. 1998. *The Political Economy of Development in India*. Edición expandida. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. y Dilip Mookherjee. 1998. “Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries”. Cider Working Paper. Center for International and Development Economics Research, University of California at Berkeley.
- Bayly, C. A. 1983. *Rulers, Townsmen and Bazaar. North Indian Society in the Age of British Expansion 1770-1870*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

- Binswanger, Hans P., K. Deininger y Gershon Feder. 1995. "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations". En Jere R. Behrman y T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, 2659-2772. Amsterdam: Elsevier.
- Brenner; Robert. 1976. "Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe". *Past and Present* 70 (1): 30-70.
- Campos, José Edgardo y Hilton L. Root. 1996. *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Carruthers, B. E. 1990. "Politics Property: A Comment on North and Weingast". *Journal of Economic History* 50 (3): 693-98.
- Clark, Gregory. 1995. "The Political Foundations of Modern Economic Growth: England, 1540-1800". *Journal of Interdisciplinary History* 26: 563-88.
- Da Rin, Marco y Thomas Hellmann. 1996. "Banks as Catalysts for Industrialization". Stanford University, Stanford, California. Multicopiado.
- Dayton-Johnson, Jeff y Pranab Bardhan. 1997. "Inequality and Conservation on the Local Commons: A Theoretical Exercise". Cider Working Paper. Center for International and Development Economics Research, University of California at Berkeley.
- Dewatripont, M. y E. Maskin. 1995. "Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies". *Review of Economic Studies* 62 (4): 541-55.
- Dixit, Avinash K. y John Londregan. 1995. "Redistributive Politics and Economic Efficiency". *American Political Science Review* 89 (4): 856-66.
- Elster, Jon. 1989. *The Cement of Society: A Study of Social Order*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Fernández, Raquel y Dani Rodrik. 1991. "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty". *American Economic Review* 81 (5, diciembre): 1146-55.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Grief, Avner. 1992. "Institutions and International Trade: Lessons from the Commercial Revolution". *American Economic Review* 82 (2): 128-33.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Microtheory and Recent Developments in the Study of Economic Institutions through Economic History". En D. M. Kreps y K. F. Wallis, eds., *Advances in Economic Theory*, vol. 2, 79-113. Nueva York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, Paul Milgrom y Barry Weingast. 1994. "Coordination, Commitment, and Enforcement: The Case of the Merchant Guild". *Journal of Political Economy* 102 (3): 745-76.
- Guinnane, T. W. 1994. "A Failed Institutional Transplant: Raiffeisen's Credit Cooperatives in Ireland, 1894-1914". *Explorations in Economic History* 31 (1): 38-61.
- Hayami, Yujiro, y Vernon W. Ruttan. 1985. *Agricultural Development: An International Perspective*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Hoff, Karla, Avishay Braveman y Joseph E. Stiglitz, eds. 1993. *The Economics of Rural Organizations: Theory, Practice, and Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Keefer, Philip y Stephen Knack. 1995. "Polarization, Property Rights and the Links between Inequality and Growth". American University, Washington, D. C. Multicopiado.

- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Menger, Carl. 1963. *Problems of Economics and Sociology*. Traducido por Francis J. Nock. Urbana, Ill.: University of Illinois Press. Primera edición 1883.
- Milgrom, Paul R., Douglas North, y Barry Weingast. 1990. "The Role of Institution in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fair". *Economics and Politics* 2: 1-23.
- Murphy, Kevin M. Andrei Shleifer y Robert W. Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push". *Journal of Political Economy* 97 (5, octubre): 1003-26.
- Nabli, Mustapha K. y Jeffrey B. Nugent, eds. 1989. *The New Institutional Economics and Development*. Amsterdam: Elsevier.
- North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: Norton.
- \_\_\_\_\_. 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. y Barry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England". *Journal of Economic History* 49 (4, diciembre): 803-32.
- Nugent, Jeffrey B. y James A. Robinson. 1998. "Are Endowments Fate? On the Political Economy of Comparative Institutional Development". Department of Economics, University of Southern California, Los Angeles, California.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1982 *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ouchi, W. G. 1980. "Markets, Bureaucracies, and Clans". *Administrative Science Quarterly* 25: 129-41.
- Putnam, Robert D. 1993: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Rabin, Mathew. "Psychology and Economics". *Journal of Economic Literature* 36 (1998).
- Rajan, R. R. y Luigi Zingales. 1999. "The Tyranny of the Inefficient: An Enquiry into the Adverse Consequences of Power Struggles". Working Paper. Graduate School of Business, University of Chicago, Ill.
- Redding, S. G. 1990. *The Spirit of Chinese Capitalism*, Nueva York: Walter de Gruyter.
- Robin, Mathew. "Psychology and Economics". *Journal of Economic Literature* 36 (1998).
- Robinson, James A. 1995. "Theories of 'Bad Policy'". Department of Economics. University of Southern California, Los Angeles, California. Multicopiado.
- Rodrik, Dani. 1999. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflicts, and Growth Collapses". *Journal of Economic Growth* 4 (diciembre): 385-412.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. 1943. "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe". *Economic Journal* 53: 202-11.
- Rudner, David West. 1994. *Caste and Capitalism in Colonial India: The Nattukottai Chettiars*. Berkeley: University of California Press.



- Seabright, Paul. 1993. "Managing Local Commons: Theoretical Issues in Incentive Design". *Journal of Economic Perspectives* 7 (otoño): 13-34.
- Singleton, Susan y Michael Taylor. 1992. "Common Property, Collective Action and Community". *Journal of Theoretical Politics* 4 (3): 309-24.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Nueva York: Free Press.
- Young, H. P. 1998. *Individual Strategy and Social Structure: An Evolutionary Theory of Institutions*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Éste es un capítulo extraordinariamente difícil de discutir, porque es muy sutil, está apoyado en ejemplos de amplio alcance que se extienden a varios siglos y continentes, y porque sus mayores argumentos son válidos. Bajo estas circunstancias, un comentarista tiene dos opciones básicas: una, puede ofrecer su propio artículo, o uno puede hacer observaciones no articuladas que resalten algunos de los argumentos hechos o que sugieran algunas preguntas relacionadas con el tema y que merezcan ser abordadas. En mi discusión, adoptaré el segundo enfoque.

Primero éste es un artículo pesimista con respecto a las posibilidades del cambio institucional. Pardhan sugiere que, a causa de los conflictos distribucionales, los obstáculos que debe superar una propuesta de modificación institucional son altos. Por lo tanto, los beneficios del cambio institucional tienen que ser muy grandes e inequívocamente claros antes de que una reforma propuesta tenga alguna oportunidad –y aún así, la reforma podría no llevarse a cabo si ella trastorna la *relativa* distribución del poder–. El argumento es infortunadamente correcto y se aplica a un gran número de países. Después de todo, más de dos tercios de todos los países en desarrollo están plagados de altos grados de heterogeneidad étnica o religiosa, y un cuarto tiene grados extremos de concentración del ingreso y de la riqueza. Ello me recuerda el enfoque estándar de la primera generación de economistas del desarrollo cuando se enfrentaban con una propuesta de política que ellos querían hundir: “Sí, ¿pero funcionará en la India? (Incidentalmente, un comentario análogo con respecto a la política urbana era: “Sí, ¿pero funcionara en la ciudad de Nueva York?”).

Sin embargo, uno puede también plantear el argumento opuesto: Las sociedades igualitarias, que no están plagadas de conflictos distributivos, ¿están listas para cambiar las instituciones que se han vuelto disfuncionales? En verdad, las sociedades cohesivas que no están plagadas de conflictos distributivos son raras y podrían limitarse mayormente al Este asiático. Sin embargo, ellas existen y –uno duda en decir esto– se forjan por una mezcla de políticas: acceso abierto a las oportunidades de acumulación de activos de forma que esté sesgada en favor de los pobres y los étnicamente discriminados; la puesta en marcha de estrategias de desarrollo que eleven el valor de los activos de los pobres y los étnicamente afectados (su trabajo no calificado); la más rápida y disponible creación de activos que complementen los activos de los pobres (crédito o irrigación). En este contexto, me ha impresionado la gran facilidad con la cual la República de Corea ha sido, incluso, capaz de poner en marcha cambios institucionales radicales.

Corea es una sociedad muy homogénea (Song Byung Nak 1997: cap. 4); no tiene minorías étnicas y es grandemente confuciana en su tradición. El Confucianismo aboga por valores comunitarios que otorgan gran utilidad a los beneficios comunitarios como un todo y considera los beneficios individuales como secundarios. Además, Corea comenzó su acelerado desarrollo con una distribución muy igualitaria de los activos. Antes de la guerra de Corea hubo dos reformas agrarias redistributivas; luego la división del país, la guerra, y las consecuencias de la guerra nivelaron la distribución de la riqueza real; la inflación niveló la distribución de la riqueza financiera; los beneficios (obtenidos) en la búsqueda de rentas fueron confiscados en el primer mes del régimen de Park; y las oportunidades educacionales se distribuyeron de una manera equitativa, enfatizando primero la expansión de la educación primaria y luego cuando aquélla tenía una cobertura universal, se expandió la educación secundaria, y se limitó la matrícula en la educación terciaria. El resultado fue una sociedad igualitaria, no plagada de conflictos distribucionales, que pudo ser fácilmente movilizada para hacer lo que hizo para salir ella misma de un estado de pobreza deplorable. Por supuesto, el efecto Toynbee que emanaba de la competencia con la República Democrática de Corea contribuyó de manera significativa al extraordinariamente alto nivel de características con capacidad social de Corea en los 1960.

No es una exageración decir que en Corea cada nueva gran iniciativa de política era precedida por la creación de una nueva institución o la reforma de una vieja. Un ejemplo a la mano nace de mi propia experiencia en 1964-65 como asesora en el diseño del Segundo Plan Quinquenal de Corea que propulsó a la economía sobre su trayectoria de crecimiento basado en las exportaciones (Adelman 1969). Cuando fui llevada a Corea para asesorar el Plan y observé los arreglos institucionales para su puesta en marcha, encontré que la Junta de Planeación Económica, que tenía que estar a cargo de la puesta en marcha del Plan, no tenía acceso directo con el Presidente, que estaba subordinada al Ministerio de Finanzas, que se preocupaba de la formulación de los presupuestos anuales y de las políticas macroeconómicas de corto plazo, y que la Junta no podía interactuar directamente con otros ministros de asuntos económicos o con el Vicepresidente. Redacté un informe afirmando que a menos que esta situación se remediara, la planeación sería un ejercicio fútil, en la medida en que consideraciones cortoplacistas siempre se impondrían sobre los objetivos de largo plazo. Regresé entonces a casa esperando que eso fuera el final de todo. Para sorpresa mía, un mes más tarde, recibí un correo que decía: “Hemos hecho lo que usted nos recomendó; ahora ayúdenos con el diseño del plan”.

Corea ha retenido hasta la fecha su alto nivel de capacidades sociales. Esto ha sido evidente en los ajustes a la crisis financiera de 1997-1998 (Adelman y Song Byung Nak por aparecer). Cuando la crisis estalló, las mujeres hicieron fila en los bancos para entregar sus joyas sin ninguna compensación para ayudar con la adquisición de las tan necesarias divisas extranjeras. Las familias voluntariamente reduje-

ron sus compras de productos importados, aun antes de que la precipitosa devaluación volviera excesivamente costosos los bienes importados. Y al estructurar sus ajustes corporativos, aquellos que podían de una mejor manera soportar los costos, fueron los primeros en recibir el golpe: los salarios de los gerentes y profesionales fueron los primeros en reducirse, y se hizo un esfuerzo para proteger a la base de los trabajadores, preservando los empleos en los *chaebols*. Aunque el desempleo se desarrolló posteriormente, ello se debió principalmente a las quiebras de firmas pequeñas y medianas más pobremente capitalizadas. Se persuadió a los sindicatos de no organizar paros al nivel nacional, y cuando, meses más tarde, grandes paros sí se materializaron, las protestas se preocupaban por el desmembramiento de los *chaebols*, como también por la nueva flexibilidad en los contratos laborales impuestos por los ajustes bajo las condiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI). Los propietarios de los *chaebols* fueron convencidos de aceptar las medidas de racionalizar los conglomerados para desincorporar los negocios no relacionados con la actividad principal, y de invertir en sus *chaebols* sus riquezas personales, las que habían sido protegidas por las leyes de responsabilidad limitada, rescatando así la solvencia de las firmas y reduciendo las excesivamente altas razones de deuda a capital. El ajuste aunque rápido y relativamente drástico no generó muchos disturbios sociales y protestas políticas, en contraste con la situación en Indonesia, donde la clase media y los pobres han soportado el embate del ajuste a la crisis financiera.

El contraste entre el manejo de la crisis en Corea (y Singapur) de una parte, y en Indonesia y las Filipinas, de otra, refuerza tanto la proposición de Bardhan como su opuesta. Indica la importancia del consenso social para los ajustes relativamente dolorosos necesarios para enfrentar la crisis. Esto también se liga bien con la tesis de Rodrik (1997) que en sociedades en las que las desigualdades son relativamente pequeñas y las instituciones que pueden manejar y contener los conflictos distribucionales que resultan de la globalización son más fuertes, se pueden contener (en la medida en que estén en sociedades confucianistas), los choques económicos resultantes de esa globalización. Estas sociedades pueden moverse relativamente rápido y con pocas fricciones sociales para poner en marcha la reestructuración corporativa necesaria<sup>1</sup>. Por el contrario, sociedades donde las desigualdades son grandes y las instituciones que manejan los conflictos son débiles o están ausentes, los costos económicos y sociales de los choques externos serán magnificados y perpetuados en el tiempo por los conflictos distribucionales.

Mi segunda observación general es que Bardhan exagera algo las dificultades de convertir el capital mercantil en capital industrial, o realmente la necesidad de hacerlo en las etapas más iniciales de la industrialización. Después de todo, en el siglo XIX

---

1 En este contexto, es interesante que las huelgas en Corea en los 1990 hayan sido por los trabajadores protestando contra el desmembramiento de los *chaebols* más que por los sindicatos demandando su disolución.

los Rothschilds financiaron las guerras europeas, y los requerimientos financieros de guerras no son más pequeños que los de la industrialización, ni tampoco eran los Rothschilds expertos en tecnologías de guerra. En este contexto, eso me recuerda el siguiente chiste: La mamá de los Rothschilds se encuentra en una reunión social en la que la inminencia de la guerra entre Inglaterra y Francia es el tema de mayor discusión. Ella dice: “No se preocupen. Mi hijo no financiará esa guerra”.

Otra ilustración de las posibilidades de convertir capital mercantil en industrial es ofrecida por el relato de cómo el hombre más rico de Taiwán, el señor Wong, llegó a ser tan rico. En 1949, el jefe de la comisión de planeación de Taiwán deseaba establecer una industria del plástico. Él llamó al presidente del Banco de Taiwán y le preguntó: “¿Quién es su depositante más grande?”. El banquero le respondió: “Un comerciante, el señor Wong”. El presidente de la comisión de planeación citó entonces a una reunión al señor Wong y le dijo: “Deseo que usted establezca una industria de plásticos”. El señor Wong trató de argumentar que él no tenía ninguna experiencia en esa industria y que no conocía nada de plásticos, a lo cual el presidente le respondió: “Usted puede contratar expertos en ambas”. De mala gana, el señor Wong aceptó. En los dos primeros años, él tuvo que construir bodegas para almacenar los inventarios de plásticos cada vez más crecientes e iba a la quiebra. Luego vino la guerra de Corea y el resto fue historia.

Convertir capital mercantil en capital industrial no es la única manera de financiar la industrialización. Aprendimos de Gerschenkron que los gobiernos pueden sustituir la financiación faltante o insuficiente importando conocimiento. Las historias de Alemania, Italia, Japón y Rusia abundan con ejemplos de sus tempranas etapas de industrialización. Adicionalmente, W. Arthur Lewis enfatizó la importancia del capital agrario que fluía a la industria. Al financiar su industrialización temprana, Taiwán convirtió el capital agrícola en industrial compensando a los grandes terratenientes por sus tierras confiscadas y redistribuidas con bonos industriales redimibles en activos industriales, que tenían, sin embargo, que ser creados (Kuo, Ranis y Fei 1981).

¿Cómo, entonces, pueden las instituciones ser descartadas, cuando ellas se vuelven disfuncionales o introducirlas cuando ellas son apropiadas? El enfoque de Bardhan es sobre el cambio evolucionario que es inhibido por el conflicto distributivo. Pero, como las historias de los recién llegados a la Revolución Industrial, y la de la Industrialización del Este asiático lo demuestran, el cambio institucional puede también venir de arriba, ayudado por un compromiso de liderazgo para el desarrollo y estimulado por el poder del Estado, las presiones externas, y los retos internos y externos que estimulan la puesta a un lado de los conflictos distributivos. Por supuesto, estas instituciones pueden ser inicialmente capturadas por las élites en el poder y usadas para promover sus propios intereses en lugar de los intereses sociales. Por ejemplo, un sociólogo yugoslavo quien estudió las reuniones de los consejos de trabajadores en empresas administradas por los trabajadores, encontró que solamente los gerentes

y los profesionales hablaban y que la base de los trabajadores terminaba votando para apoyar las recomendaciones de aquéllos.

Las instituciones modernas pueden funcionar de una manera análoga a la de las viejas instituciones que ellas pretenden reemplazar. Por ejemplo, los primeros bancos con créditos micro tenían un registro muy pobre de repagos. Los prestatarios, al principio, interpretaban los préstamos como los préstamos tradicionales que obtenían de los terratenientes, sobre los cuales no se esperaba un repago: los campesinos nacían endeudados y morían endeudados. Pero si las nuevas instituciones son supervisadas estrechamente y se rediseñan apropiadamente en el momento que los defectos lleguen a ser evidentes, y si se imponen penalizaciones lo suficientemente altas por capturarlas, las instituciones modernas llevarán eventualmente a la conducta “moderna” buscada. Esto no sucederá de la noche a la mañana, pero con suficiente inventiva, dedicación y perseverancia, apropiadas y modernas instituciones funcionales, para la etapa de la economía de desarrollo tecnológico y social evolucionarán.

Por lo tanto, termino la discusión de las posibilidades del cambio institucional con una nota de optimismo reservado.

## REFERENCIAS

- Adelman, Irma, ed. 1969. *Practical Approaches to Development Planning: Korea's Second Five Year Plan*. Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.
- Adelman, Irma y Song Byung Nak. (En preparación). “The Korean Financial Crisis of 1997-98 and Its Implications for the Global Financial System”. En Ro Naastepad y Servas T. H. Storm, eds., *Festschrift for George Waardenburg*, Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Kuo, Shirley W. Y., Gustav Ranis y John C. H. Fei. 1981. *The Taiwan Success Story*. Boulder, Colorado. Westview Press.
- Rodrik, Dani. 1997. “The ‘Paradoxes’ of the Successful State”. *European Economic Review* 41: 411-42.
- \_\_\_\_\_. 1998. “Globalisation, Social Conflict and Economic Growth”. *World Economy* 21: 143-58.
- Song Byung Nak. 1997. *The Rise of Korean Economy*. Nueva York: Oxford University Press.

**B**ardhan ha explorado algunas de las formas en que las instituciones pueden perdurar aún si ellas son, en términos económicos, ineficientes. Un caso es aquel en el que las instituciones tienen “consecuencias no deliberadas”; otro es cuando ellas son la arena de los conflictos distributivos. Me voy a enfocar en una institución, los grupos de parentesco y mostrar cómo éstos pueden tener poderosos efectos no-deliberados y llegar a ser el lugar de las contiendas.

En las sociedades tradicionales el grupo de parentesco puede razonablemente verse como una institución eficiente (Posner 1980). Especialmente en entornos de alto riesgo natural y de limitadas oportunidades para la acumulación de activos, tal como ha prevalecido en la mayor parte de África, la población necesita instituciones que provean seguro y transferencias intergeneracionales. El seguro está, sin embargo, sujeto a los severos problemas de selección adversa y riesgo moral, haciendo que sea uno de los servicios más difíciles de proveer por el mercado. El grupo de parentesco supera ese problema. El criterio de pertenencia resultante del nacimiento evita el problema de la autoselección, en tanto que la alta observabilidad que resulta de la frecuente interacción social reduce el problema del riesgo moral. Por ello, en las sociedades tradicionales los grupos de parentesco proveen un tejido eficiente de obligaciones recíprocas. Esto es lo que a menudo llaman “el capital social”. Ahora, consideren lo que sucede cuando los miembros de grupos de parentesco participan en la economía moderna.

En la manufactura africana, las empresas poseídas por negros compiten con empresas poseídas por minorías étnicas –típicamente, asiáticos en el Este de África, libaneses en el Occidente de África, y blancos en el Sur de África. Un estudio de las empresas manufactureras en Kenia (Biggs, Raturi y Srivastava 1996) encontró una diferencia importante entre empresas poseídas por asiáticos y empresas poseídas por negros. Los grupos de ascendencia asiática y los grupos de ascendencia africana son probablemente del mismo tamaño, pero la mayoría de los miembros de los grupos de ascendencia africana trabaja en la agricultura campesina, mientras que el típico grupo de ascendencia asiática está altamente especializado en la manufactura y en el comercio relacionado con ésta. Como resultado, un propietario asiático de una empresa manufacturera puede usar su grupo de parentesco para conseguir mucha más información acerca de los productores manufactureros que lo que podría un propietario negro. Biggs, Raturi y Srivastava encontraron que, como consecuencia, las empresas de asiáticos y negros usaban estrategias completamente diferentes para evaluar

la calidad de la solvencia de los potenciales nuevos clientes. La típica empresa de ascendientes asiáticos usaba su red social, en tanto que la empresa típica africana tenía que recurrir al método presumiblemente más costoso y menos acertado de ir a mirar las afueras de las instalaciones de sus potenciales clientes. No es de sorprender que estos efectos tengan sus repercusiones. Si tomar el nuevo negocio es riesgoso, una empresa permanecerá con un rango estrecho de clientes y se diversificará menos y crecerá menos. Un hallazgo paralelo por parte de Biggs, Raturi y Srivastava es que las pequeñas empresas asiáticas tienen mucho mejor acceso al crédito que las pequeñas empresas negras.

Barr (1996) analizó la diversidad de las fuentes de información usadas por las redes de productores de manufacturas de Ghana y encontró que entre más diversa era la red social, mayor era la productividad de las empresas. Las minorías étnicas usualmente extranjeras tenían redes mucho más diversas que las que tenían las empresas poseídas por negros. Ellas tenían también mayor productividad, pero ello se explicaba totalmente por la mayor diversidad de sus redes.

Una implicación de estos estudios es que, aunque los grupos de parentesco desempeñan efectivamente funciones útiles en la economía moderna, las variadas composiciones de los grupos de parentesco de minorías étnicas y mayorías étnicas podrían dar a las primeras una ventaja substancial. Sus grupos de parentesco son tanto más especializados en cuanto al sector como más diversificados internacionalmente.

En el sector público encontramos precisamente el caso opuesto: los grupos de parentesco son una amenaza, y las mayorías étnicas están en desventaja. Las redes preexistentes de obligación que constituyen los grupos de parentesco encuentran nuevos campos para la acción dentro del mercado laboral de los sectores modernos. Una vez un miembro de un grupo de parentesco está en una posición de mando, con poder para contratar y promover, otros miembros del grupo ejercerán presión sobre aquél para obtener favores.

Los grupos de parentesco, obviamente, no fueron diseñados originalmente para tal eventualidad en mente, pero las obligaciones de propósito general que ellos crean, los volvió rápidamente adaptables a las oportunidades y los riesgos de la vida urbana. Los administradores no pueden elegir retirarse de los grupos de parentesco. Los mecanismos de exigibilidad subyacentes —esencialmente, las creencias acerca de la eficacia del castigo del grupo de parentesco— han sido inculcados por siglos precisamente para impedir a los miembros del grupo de parentesco esquemas de seguro para retirarse cuando descubran que ellos son atípicamente exitosos. Por ejemplo, en un celebrado caso en una corte de Kenia, un hombre exitoso, Luo, dejó un testamento especificando que él debía ser enterrado por su esposa en Nairobi en vez de por su grupo de parentesco en su distrito natal. Los parientes impugnaron el derecho de la esposa de llevar a cabo ese entierro. La alta corte de Kenia echó abajo el testamento, aliándose con el grupo de parentesco. Esta decisión fue importante porque la sanción



máxima del grupo de parentesco contra miembros recalcitrantes es enterrarlos cerca de sus ancestros, que puede esperarse exigen una retribución. La alta corte de Kenia estaba defendiendo las obligaciones sociales inherentes en ser miembro de un grupo de parentesco.

Entonces, las obligaciones de grupo de parentesco están vivas y bien establecidas en la economía moderna. Los administradores están sujetos a presiones por preferencias de parte de la familia y de parte de otros miembros del mismo grupo étnico. Esto impone una restricción adicional sobre la operación de la organización. Si sus administradores cumplen con esas obligaciones, la organización se desempeñará menos eficientemente porque personas menos calificadas serán nombradas y promovidas por encima de otros más calificados. El propietario de la organización enfrenta por ello un problema con los administradores del tipo del principal-agente. Que el propietario pueda diseñar un sistema de incentivos para los administradores que exitosamente elimine las presiones del grupo de parentesco por padrinazgo depende de cuán fácil es supervisar el desempeño y de la fuerza de las presiones. Los administradores, en la economía moderna, se presume, enfrentan presiones similares, pero los sectores se diferencian radicalmente respecto a la facilidad con la que el desempeño puede ser supervisado.

Probablemente, la distinción más básica del desempeño sectorial es entre sectores de mercado y sectores sin mercado. Una razón por la que el gobierno se involucra en actividades en los sectores donde no existen mercados es que el producto es más difícil de medir y de vender. Por lo tanto, es probable que los administradores en el sector sin mercado público estén menos sujetos a incentivos que contrarresten las presiones de padrinazgo del grupo de parentesco, que sus homólogos en el sector de mercado.

Pude comprobar esta proposición usando datos geográficos detallados sobre las características de los empleados en el mercado laboral de Ghana (Collier y Garg 1999). Existen muchas tribus en Ghana, y cada una está agrupada de manera desproporcionada en una región particular. Si los administradores favorecen a su propio grupo de parentesco o sus propias tribus en las decisiones de promoción, los trabajadores que son miembros de la tribu localmente dominante deberían tener una ventaja. Es mucho más probable que ellos estén trabajando bajo un administrador del mismo grupo de parentesco que otros trabajadores que son inmigrantes en la localidad y, por lo tanto, es más probable que ellos sean favorecidos en la promoción. Encontramos que, controlando por un amplio rango de características de los trabajadores, incluyendo las habilidades cognoscitivas, los trabajadores en el sector público de Ghana recibían una prima salarial de 25 por ciento si ellos eran de la tribu localmente dominante. En el sector privado no existía tal prima. El problema del sector público era doble por la falta de remuneración a las habilidades cognoscitivas, nuevamente en contraste con el sector privado.

Por ello, la evidencia del mercado laboral apoya la predicción analítica (y la evidencia casual de entrevistas con administradores) que las lealtades étnicas introducen nuevas restricciones en el desempeño organizacional. Los problemas planteados por tales lealtades no son generalmente insuperables. Como otros problemas de incentivos, ellos pueden superarse si el “propietario” tiene información suficiente acerca del desempeño de la empresa. Sin embargo, al menos, en Ghana, parece que el sector público, donde la medición es más difícil, no ha tenido éxito en neutralizar los efectos de la fidelidad/obediencia étnica.

Finalmente, combino estas dos historias de grupos de parentesco como instituciones económicas. Hemos visto que en el sector privado, los grupos de parentesco son útiles, pero las minorías étnicas tienen una ventaja. En el sector público, los grupos de parentesco son dañinos, pero las mayorías étnicas tienen una ventaja. Una consecuencia obvia sería que las minorías étnicas tendieran a seleccionar carreras en el sector privado, en tanto que las mayorías étnicas seleccionaran carreras en el sector privado. Las implicaciones potenciales para la política pública son poco atractivas. La mayoría étnica tendería a ser recelosa del sector privado al tanto que favorecería la expansión del sector público. En efecto, tenemos un caso al estilo Bardhan de un antagonismo étnico distributivo, profundamente arraigado en el funcionamiento de grupos de parentesco, con el potencial de transformarse en un sesgo en la política económica.

## REFERENCIAS

- Barr, A. M. 1996. “Entrepreneurial Networks and Economic Growth”. Disertación doctoral. Oxford University, Oxford, Reino Unido.
- Biggs, Tyler, Mayank Raturi y Pradeep Srivastava. 1996. “Enforcement of Contracts in an African Credit Market: Working Capital and Finance in Kenyan Manufacturing”. RPED Discussion Paper 71. World Bank, Regional Program on Enterprise Development in Africa, Washington, D. C.
- Collier, Paul y Ashish Garg. 1999. “On Kin Groups and Wages in the Ghanaian Labour Market”. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 61 (2, mayo): 133-57.
- Posner, R. A. 1980. “A Theory of Primitive Society with Special Reference to Law”. *Journal of Law and Economics* 23: 1-53.

## PERSPECTIVAS HISTÓRICAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO

*Nicholas Crafts*

**E**ste capítulo discute algunos aspectos de la relación cambiante entre el estudio de la historia económica y la economía del desarrollo. Hace cuarenta años parecía que los temas estaban estrechamente vinculados: figuras de alto nivel se sentaban a compartir ambos temas, la historia del desarrollo de los países industriales era frecuentemente estudiada con la perspectiva de derivar lecciones para la política de desarrollo, y los historiadores económicos hacían amplias generalizaciones en cuanto a cuáles eran esas lecciones. En los años 90, las cosas parecen diferentes. Existe mucho menos traslape entre los campos del desarrollo y la historia, los historiadores se han alejado en gran parte de las temerarias afirmaciones de la generación de los primeros años de la posguerra, y los países en desarrollo tienen sus propias y bien documentadas historias de las cuales extraer lecciones. Este estado de cosas se refleja claramente en una reciente edición de Meier (1995), en la que la perspectiva histórica del desarrollo aún se deriva en gran parte de Gerschenkron y Rostow.

Esto sugiere las siguientes preguntas:

1. ¿Hubo algo de valor perdurable de las generalizaciones de los primeros pioneros de la posguerra?
2. ¿Tienen los practicantes recientes de la historia económica algún mensaje importante para la economía del desarrollo?
3. ¿Tiene la economía del desarrollo algo que ganar de reanudar una más cercana relación con la historia económica?

Volveré a estas preguntas al final del capítulo. En las secciones siguientes, esbozo algunas de las principales aseveraciones acerca de la historia y del desarrollo propuestas desde los años 1950 hasta comienzos de los años 60, como también de la “nueva historia económica” de finales de los años 60 y 70 y utilizo la experiencia de la Revolución Industrial en Gran Bretaña para revisar algunas razones de por qué la

---

\* El autor agradece a Douglass North y a los participantes de la conferencia de Dubrovnik por sus múltiples y útiles comentarios. También recibí útiles sugerencias de Timothy Guinnane. Cualquier error que permanezca es responsabilidad del autor.

más vieja escuela cayó en descrédito. Seguidamente, examino estudios más recientes sobre el proceso histórico de crecimiento y continúo argumentando que el entendimiento de la historia económica y las comparaciones históricas apropiadas tienen mucho que ofrecer a los analistas del milagro y de la crisis del Este asiático. Describo la tendencia de la cliometría de enfocarse más en los estándares de vida y menos en la producción y sugiero que ésta es una área de interacción fructífera entre los economistas del desarrollo y los historiadores económicos. Finalmente, me aventuro a dar algunas breves respuestas a las tres preguntas arriba planteadas.

## EL LEGADO DE DOS VIEJAS GENERACIONES DE HISTORIADORES ECONÓMICOS

La primera generación de connotados historiadores económicos de la posguerra produjo algunas generalizaciones de alto perfil acerca de la experiencia histórica del desarrollo económico que parecía tenían amplias implicaciones de política y que chocaban fuertemente con el conocimiento de la mayoría de los economistas. Poco tiempo después, los primeros cliometristas tomaron la tribuna central y una historia económica neoclásica que fue bastante recelosa de aquellas primeras aseveraciones empezó a destacarse. Dado que la cliometría estaba fuertemente fundamentada en la corriente dominante de la economía ortodoxa, era menos probable que produjera inesperadas afirmaciones que le hicieran abrir los ojos a los economistas del desarrollo, aunque aún valió la pena continuar, al menos en ocasiones, tratar como endógenas a las instituciones y al cambio tecnológico. Esta sección ofrece una retrospectiva sobre lo que hemos aprendido de las contribuciones de esas dos generaciones.

## La transición demográfica

Aunque existieron algunos predecesores, la exposición clásica de la teoría de la transición demográfica se encuentra en Notestein (1953), cuya formulación fue un paradigma dominante para la economía del desarrollo y la historia económica hasta principios de los años 70. El enfoque era el de una teoría de los estadios del desarrollo: las sociedades pasan de una fase de bajo crecimiento de la población en la que las tasas de natalidad y mortalidad eran altas, a una fase de rápido crecimiento poblacional en la que la modernización causaba un descenso en la mortalidad, y luego, después de un rezago, a una fase madura en la que ambas, las tasas de natalidad y mortalidad eran bajas y el crecimiento de la población era, una vez más, modesto. Esta visión, basada en las improntas de la experiencia histórica europea –y ampliamente interpretada como: “el desarrollo es el mejor anticonceptivo”– contenía buenas y malas noticias. Aunque eventualmente el desarrollo económico soluciona el problema poblacional dado que la modernización cambia la economía de la maternidad, en el corto plazo, es inevitable que exacerbe las presiones demográficas.

El progreso en la ciencia médica y los programas de salud pública hicieron a la mortalidad mucho menos dependiente del crecimiento económico y la redujeron mucho más de lo que la experiencia pasada podría haber sugerido (Preston 1975). El desafío que este hallazgo implicó se concentró en los detalles de las proyecciones basadas en la historia económica europea más que en la premisa básica de la teoría de la transición. Del estudio histórico de fertilidad emergieron problemas mucho más fundamentales e implicaciones diferentes de política, especialmente a la luz de los resultados del Proyecto Europeo de Fertilidad (Coale y Watkins 1986) y de las cuidadosas formulaciones de la microteoría de la elección anticonceptiva de los hogares (Easterlin 1978).

Entre los resultados de esta investigación estaban los hallazgos de que cambios en los costos de los anticonceptivos o cambios en los gustos, al igual que las variables más obvias como el ingreso y los salarios de la mujer, podrían influir en el deseado tamaño de la familia; que el descenso en la fertilidad ocurrió en Europa casi simultáneamente en países con diferentes estadios de desarrollo económico; que ese descenso de la fertilidad fue variable y muy por debajo del máximo biológico; y que el ambiente cultural influenciaba la difusión del control natal. Una clara implicación era que los programas de planificación familiar tenían un potencial mucho mayor para influir sobre la fertilidad de lo que los proponentes de la teoría de la transición se hubieran imaginado, inclusive en bajos niveles de desarrollo (Knodel y van de Walle 1979).

Claramente, la predicción de que la transición demográfica acompañaría al desarrollo económico no se invalida por ésta o por las más recientes experiencias históricas, pero lo que desapareció fue cualquier pretensión de que es predecible el punto preciso a partir del cual la fertilidad empieza a caer (Kirk 1996). Por ello, Bongaarts y Watkins (1996) encuentran que en los actuales países en desarrollo la fertilidad parece generalmente no responder cuando el Índice de Desarrollo Humano (IDH) está por debajo de 0,4 pero cuando el IDH se incrementa y supera el 0,6, casi todos los países están en transición. Éste también parece haber sido el caso en la transición europea de la fertilidad si usamos los estimativos del IDH de Crafts (1997). (En la Europa del siglo XIX, Francia es un buen caso al margen, con limitaciones familiares substanciales acaecidas alrededor de los años 1820, cuando el IDH debió haber estado por debajo de 0,3).

Muchos historiadores se encuentran dichosos enfatizando la importancia de la cultura en los resultados de la fertilidad. Hasta reconocen, sin embargo, que el presente estado del conocimiento es señaladamente insatisfactorio porque no está bastante claro cuáles son los aspectos decisivos de la cultura, o hasta qué punto podrían ellos operar al influir sobre la difusión del control natal (costos de anticonceptivos), o al cambiar las ideas sobre la aceptabilidad de pequeñas familias o familias sin hijos –esto es, mediante cambios en los gustos (Alter 1992)–. Debería recordarse también que factores de carácter económico más reducido relacionados con los cos-

tos de los niños, tales como la escolaridad y las oportunidades de empleo de la mujer, parecen haber tenido un efecto sobre la fertilidad durante el descenso (Crafts 1984a; Anderson 1998).

Mucha más investigación histórica deberá hacerse para alcanzar un adecuado entendimiento del descenso de la fertilidad europea. Es claro que el punto de vista inmerso en la teoría original de la transición demográfica era demasiado simplista y seriamente engañoso para los responsables de formular las políticas. Una descripción más sofisticada provino del Proyecto Europeo de Fertilidad, pero actualmente no existe un análisis general convincente sobre el cual los economistas del desarrollo puedan hacer inferencias.

### **La estimación del crecimiento**

La estimación del crecimiento fue una idea que surgió a principios de la década de los años 50. Esencialmente, era una herramienta de descripción histórica que emanó del programa de investigación histórica del ingreso nacional en la National Bureau of Economic Research (NBER), bajo el liderazgo de Kuznets. Los primeros mensajes que emanaron de ella se basaron todos en una visión de largo plazo del crecimiento económico de los Estados Unidos. La gran y pasmosa afirmación que produjo es que por más de ocho décadas una muy alta proporción –tal vez el 90 por ciento– del crecimiento del producto *per cápita* resultaba del residuo (Abramovitz 1956). Hallazgos similares fueron encontrados por Solow (1957) quien unió este resultado a la teoría del crecimiento, y por Kendrick (1961) quien proveyó la obra magna sobre las tendencias de la productividad norteamericana. Bajo el liderazgo de Abramovitz y Kuznets se llevó a cabo un programa internacional de investigación para producir estudios similares para otros países industriales que incluyeron a Francia, Japón y el Reino Unido. Maddison (1987) ofrece una visión global de éstos y otros estudios.

La técnica de las estimaciones del crecimiento, posteriormente más refinada y reinterpretada, probó ser de un valor duradero. En la década de los años 90, se experimentó un notable resurgimiento en el contexto del debate sobre las fuentes del rápido crecimiento del Este asiático (Young 1995, 1998; Collins y Bosworth 1996; Hsieh 1997), y ha sido nuevamente conectada con la teoría moderna del crecimiento (Barro 1998). En la medida en que se ha hecho más investigación, la aseveración original de la abrumadora importancia del residuo no resultó ser, ni generalizable, ni tampoco particularmente robusta. En parte, éste es un resultado de la mejor medición de los insumos de los factores y, en especial, el reconocimiento del papel del capital humano.

Parece también que la contribución estimada varía de un país a otro, y de período a período, aun cuando los estimativos están contruidos usando ponderaciones y

procedimientos similares, como se muestra en el Tabla 1. La variación parece reflejar varios factores que han llegado a ser mejor conocidos desde el trabajo pionero de los años 50. Éstos incluyen las diferentes contribuciones de las economías de escala y los mejoramientos en la eficiencia en la asignación de los recursos que podrían llevar al crecimiento en la productividad total de los factores (PTF) a exagerar el cambio tecnológico. Por el contrario, el crecimiento convencional de la PTF podría subestimar la contribución del cambio tecnológico en donde exista una innovación endógena, o en donde exista una intensificación del capital y un sesgo en el ahorro del trabajo, combinado con una sustitución inelástica de los factores. El sesgo en el ahorro de los factores del cambio tecnológico ha sido sumamente distinto en diversas épocas (Abramovitz 1993).

El cambio tecnológico tiene efectos más grandes sobre el crecimiento de la PTF cuando asume atributos de “tipo levadura” más que atributos del “tipo champiñones”, como es el caso de las tecnologías de propósito general con cantidades de efectos propagadores (*spillovers*). El crecimiento norteamericano de la PTF parece haber crecido rápidamente (como la levadura) en los años 1920 pero muy lentamente (al estilo de los champiñones) en los años 1960 (Harberger 1998; David y Wright 1999). Aprendimos también que las economías varían substancialmente en sus capacidades de crecimiento de la PTF por razones que inclusive los economistas de la corriente dominante admiten ahora que no son fácilmente compatibles con la economía neoclásica tradicional (Prescott 1998). Finalmente, el ritmo del progreso tecnológico ha sido más alto, en promedio, en el siglo XX que en el siglo XIX.

Mientras que la simple generalización con la que comenzamos se ha perdido, la riqueza de conocimiento ganado en la investigación sobre las estimaciones del crecimiento ha resultado en la disponibilidad de una herramienta de diagnóstico útil para evaluar los resultados del crecimiento —a pesar del alto requerimiento de datos—. En particular, cuando las ponderaciones de los factores estandarizados son impuestas a través de los grupos de países, las estimaciones del crecimiento tienen considerable valor para hacer comparaciones de desempeño, como lo subraya el reciente trabajo del Este asiático (véase *El milagro del Este asiático y la crisis*, p. 315).

## La curva de Kuznets

Simon Kuznets fue uno de los fundadores más importantes del estudio del crecimiento económico moderno. Era más circunspecto que otros de su generación pero produjo una aseveración que continúa alimentando la investigación empírica hasta la fecha. Su aseveración, basada en el trabajo empírico inicial, era que durante el proceso de desarrollo económico, la distribución del ingreso podía seguir una forma de U-invertida, llegando a ser primero más y luego menos desigual (Kuznets 1955).

**Tabla 1**

Las estimaciones del crecimiento: comparaciones de las fuentes del crecimiento, países y períodos seleccionados (cambio porcentual anual promedio; números en paréntesis son porcentajes del total)

<b>País y período</b>	<b>Capital</b>	<b>Trabajo</b>	<b>Productividad total de los factores</b>	<b>Producto</b>
<i>Reino Unido</i>				
1780-1831	0,6 (35)	0,8 (47)	0,3 (1,8)	1,7
1831-1873	0,9 (38)	0,7 (29)	0,8 (33)	2,4
1873-1913	0,8 (42)	0,6 (32)	0,5 (26)	1,9
<i>Estados Unidos</i>				
1800-55	1,4 (35)	2,4 (60)	0,2 (5)	4,0
1855-90	2,0 (50)	1,6 (40)	0,4 (10)	4,0
1890-1905	1,6 (42)	1,3 (34)	0,9 (24)	3,8
<i>1913-50</i>				
Francia	0,6 (55)	-0,2 (-19)	0,7 (64)	1,1
Alemania	0,6 (46)	0,4 (31)	0,3 (23)	1,3
Japón	1,2 (55)	0,3 (13)	0,7 (32)	2,2
Reino Unido	0,8 (62)	0,1 (7)	0,4 (31)	1,3
Estados Unidos	0,9 (32)	0,6 (21)	1,3 (47)	2,8
<i>1950-73</i>				
Francia	1,6 (32)	0,3 (6)	3,1 (62)	5,0
República Federal de Alemania	2,2 (37)	0,5 (8)	3,3 (55)	6,0
Japón	3,1 (34)	2,5 (27)	3,6 (39)	9,2
Reino Unido	1,6 (53)	0,2 (7)	1,2 (40)	3,0
Estados Unidos	1,0 (26)	1,3 (33)	1,6 (41)	3,9
<i>1973-92</i>				
Francia	1,3 (57)	0,4 (17)	0,6 (26)	2,3
República Federal de Alemania	0,9 (39)	-0,1 (-4)	1,5 (65)	2,3
Japón	2,0 (53)	0,8 (21)	1,0 (26)	3,8
Reino Unido	0,9 (56)	0,0 (0)	0,7 (44)	1,6
Estados Unidos	0,9 (38)	1,3 (54)	0,2 (8)	2,4
<i>1978-95</i>				
China	3,1 (41)	2,7 (36)	1,7 (23)	7,5
<i>1960-94</i>				
Hong Kong (China)	2,8 (38)	2,1 (29)	2,4 (33)	7,3
Indonesia	2,9 (52)	1,9 (34)	0,8 (14)	5,6
Corea	4,3 (52)	2,5 (30)	1,5 (18)	8,3



*(Continuación)*

País y período	Capital	Trabajo	Productividad total de los factores	Producto
Malasia	3,4 (50)	2,5 (37)	0,9 (13)	6,8
Filipinas	2,1 (55)	2,1 (55)	-0,4 (-10)	3,8
Singapur	4,4 (54)	2,2 (27)	1,5 (19)	8,1
Taiwán (China)	4,1 (48)	2,4 (28)	2,0 (24)	8,5
Tailandia	3,7 (49)	2,0 (27)	1,8 (24)	7,5
<i>1960-94</i>				
Asia del Sur	1,8 (43)	1,6 (38)	0,8 (19)	4,2
América Latina	1,8 (43)	2,2 (52)	0,2 (5)	4,2
África	1,7 (59)	1,8 (62)	-0,6 (-21)	2,9
Medio Oriente	2,5 (56)	2,3 (51)	-0,3 (-7)	4,5

**Fuentes:** Reino Unido, 1780-1913: Matthews, Feinstein, y Odling-Smee (1982); Crafts (1995). (Estimativos para años previos a 1856 se refieren a Gran Bretaña) Estados Unidos, 1800-1905: Abramovitz (1993). "Miembros del Grupo de los 7": 1913-1950, Maddison (1991); 1950-1992, Maddison (1996). Asia del Este: derivados de Collins y Bosworth (1996) excepto por Hong Kong, basados en Young (1995), y China, basados en Maddison (1998), ambos con proporciones de los factores ajustados para equiparar los supuestos de Collins y Bosworth. Asia del Sur, América Latina, África y el Medio Oriente: Collins y Bosworth (1996).

Esta aseveración es aún muy debatida por los economistas del desarrollo, cuyos resultados parecen altamente sensibles a la metodología estadística y al conjunto de datos utilizados. Dos de los más recientes estudios de países, que usan grandes conjuntos de datos de corte transversal y longitudinales, obtuvieron perspectivas diametralmente opuestas sobre la validez de la curva de Kuznets en las recientes experiencias de desarrollo (Jha 1996; Deininger y Squire 1998), y los análisis de largo plazo hechos por los historiadores económicos también producen resultados variados. La precoz Europa occidental moderna pudo haber experimentado un giro hacia arriba en la curva de Kuznets basada en el mecanismo de la urbanización que el mismo Kuznets invocó (van Zanden 1995). Por dos siglos, hasta mediados de los años 1970, la experiencia norteamericana probablemente apoya la conjetura de Kuznets, pero la experiencia británica después de 1688 no muestra claramente el giro hacia arriba. En ambos países la desigualdad se ha elevado agudamente en los últimos 25 años (Lindert 1997). En el período de globalización previo a 1914, la migración en masa parece haber creado una desigualdad creciente en las regiones receptoras como los Estados Unidos, pero lo contrario en las regiones emisoras, incluyendo a Italia y Suecia (Williamson 1997). A lo sumo, parece que la evidencia para la generalización de Kuznets es mixta.

Aunque los estudios históricos emprendidos como respuesta a la conjetura de Kuznets no han apoyado la suposición, hemos aprendido hacia dónde debería enfo-

carse la investigación y podemos descartar la engañosa, pero aparentemente fuerte, inferencia de un inevitable intercambio entre desarrollo y equidad. En su lugar, un número de fuerzas potencialmente poderosas parece estar actuando sobre la desigualdad del ingreso antes de impuestos. Algunas de estas fuerzas están sujetas a las políticas, y muchas de ellas han variado en su impacto en épocas diferentes. Ellas incluyen el cambio demográfico, la formación del capital humano, los sesgos en el cambio tecnológico y los efectos de Engel. Esto sugiere que tratar de estimar las curvas de Kuznets como un medio de proyectar las distribuciones futuras del ingreso o como una guía para la formulación de política es un ejercicio mal hecho y mecánico.

### **Las “etapas” de Rostow y el “atraso” de Gerschenkron**

La contribución de más alto perfil en los primeros años fue la teoría de las etapas del crecimiento económico de Rostow y, en particular, su noción del “despegue al crecimiento autosostenido”, expuesto por primera vez en un artículo (Rostow 1956) y posteriormente en un corto libro (Rostow 1960). La idea era que existe una progresión lineal para llegar a una economía avanzada a través de cinco etapas, en la cual el despegue era la tercera, siguiendo a la “sociedad tradicional”, y las “precondiciones para el despegue”. El caso paradigmático fue la Gran Bretaña, y se describieron a otros países como siguiendo los pasos de aquella. El despegue requería una duplicación de la tasa de inversión productiva, el desarrollo de uno o más sectores líderes con substanciales efectos eslabonados hacia atrás y hacia delante, y un marco institucional apropiado que pudiera producir una revolución industrial en dos o tres décadas. La etapa previa de las precondiciones era una con inversión en capital social general, el desarrollo de una infraestructura legal e institucional que facilitara la inversión y la innovación, y una agricultura dinámica que liberara factores de producción y alimentara una creciente fuerza de trabajo no agrícola.

La publicación del trabajo de Rostow generó una corriente de comentarios en el corto plazo y añadió un ímpetu a la investigación empírica de más largo plazo que examinara el apoyo cuantitativo para su hipótesis. Las primeras líneas de oposición pronto aparecieron y se reflejan en un volumen de una conferencia que apareció poco después de la publicación del (Rostow 1963). A nivel teórico, ellas incluían objeciones al fracaso en explicar cómo las economías pasaban de una etapa a la siguiente o las condiciones necesarias y suficientes para pertenecer a una etapa; las sugerencias de que el despegue podía ocurrir (y si en verdad ocurrió) en ausencia de al menos algunas de las precondiciones; y argumentos de que las experiencias de un país pionero e industrializado y un país seguidor estaban confinadas a ser diferentes. Tal vez y aún mucho más condenadoras fueron las investigaciones empíricas que fracasaron en identificar un despegue en la historia económica de países como Francia (Marczewski 1963) o que hallaron que la Gran Bretaña parecía ser un caso aparte,

y que la inversión aumentó mucho menos durante la industrialización europea de lo que Rostow supuso (Crafts 1984b), o que cuestionaron el papel de los ferrocarriles como un sector líder en el crecimiento económico norteamericano (Fogel 1964).

En parte, el abandono del trabajo de Rostow fue consecuencia de la enorme influencia del enfoque alternativo propuesto por Gerschenkron (1962), quien estaba entre los primeros que dudaban sobre la idea de las precondiciones para el despegue. Él planteó la propuesta de los sustitutos a los prerequisites: la innovación institucional podía evadir el establecimiento de relaciones basadas en el mercado; el Estado podía ser sustituto del mercado de capitales privado; las ganancias de monopolio podían generar los ahorros para financiar la inversión; el sistema bancario podía ofrecer capacidad empresarial y el comercio exterior podía reemplazar la agricultura doméstica en sostener la industria doméstica.

El poder de la visión de Gerschenkron yace en su sugerencia de que los patrones de sustitución de los pretendidos prerequisites podían entenderse como respuestas al atraso económico al comienzo de la industrialización. Por ejemplo, las ganancias retenidas y los inversionistas privados predominarían en los países bien avanzados, el financiamiento bancario y el empresariado serían importantes en situaciones de atraso moderado, y en atrasos extremos el Estado sería la clave de la inversión industrial (Sylla 1991). Existían también claras similitudes con la visión del “gran empujón” de la industrialización popular en las economías en desarrollo en los años 40 y con la reciente investigación sobre el Estado desarrollista en la industrialización del Este asiático (Amsden 1989; Wade 1990).

Una versión burda y resumida de las ideas de Gerschenkron suministró las bases para las pruebas estadísticas de la “hipótesis del atraso”, enfocándose en particular en su sugerencia de que el atraso ofrecía mayores oportunidades para un rápido crecimiento una vez se hubiera creado una respuesta institucional exitosa; el crecimiento tendería a basarse en la industria más que en la agricultura, y sobre la inversión y el producto de las mercancías de los productores más que en los bienes de consumo. La investigación estadística de estas hipótesis generó resultados mixtos más que un apoyo sin ambages (Trebilcock 1981; Crafts 1984b). En particular, la noción de que el atraso estaba asociado con un grande y decisivo impulso en el crecimiento del producto industrial parece que fue rechazado por los datos disponibles cuando se sometió a análisis de series de tiempo (Crafts, Leybourne y Mills 1990).

Probablemente el aspecto más investigado, de la explicación del atraso en la industrialización europea de Gerschenkron, es el papel de la banca. Aquí, también, se plantearon serias dudas, en especial en el contexto de las afirmaciones hechas acerca del impacto de la banca universal en los inicios de la industrialización en el caso cardinal de Alemania (Fohlin 1998). Aunque la descripción de la banca de inversión que emerge es más sutil y matizada que la sugerida por Gerschenkron, sus afirmaciones parece tienen alguna validez. Parece claro que al analizar los efectos del

financiamiento sobre el desarrollo, se necesita prestar atención al rango completo de arreglos institucionales y a sus bases legales (Sylla 1991). Esto nos recuerda los recientes trabajos del papel de las instituciones financieras en el desarrollo económico.

La literatura de la historia económica europea rápidamente desechó el esquema rostowniano y se enfocó en la idea de que existían diferentes trayectorias de desarrollo del mundo moderno. Aunque el espíritu del enfoque de Gerschenkron podía ser aun útil en el pensamiento del desarrollo económico (Sylla y Toniolo 1991), la conclusión general era que no existía una tipología para el estudio de la industrialización de la Europa del siglo XIX (O'Brien 1986). El rechazo empírico de los hechos estilizados de estas grandes teorías se basó considerablemente en los resultados de las investigaciones empíricas, originalmente encabezadas por Kuznets, en la tradición de las estimaciones del ingreso nacional histórico que aún florece y que, tal como Maddison (1982, 1995) la ha compilado y evaluado, han hecho una gran contribución a la economía empírica del crecimiento.

Aunque insatisfactoria, como generalización descriptiva, el trabajo de Rostow y, en especial, el de Gerschenkron contienen perspicacias que pueden hacerlos más atractivos a los economistas dominantes de hoy de lo que fueron en los años 1960 y 1970. Por ello, particularmente en el contexto de la nueva geografía económica, los efectos de los eslabones rostownianos están nuevamente de moda en los modelos que enfatizan la competencia imperfecta, las externalidades pecuniarias, y los rendimientos crecientes de escala para analizar, por ejemplo, los patrones de industrialización (Puga 1998). Similarmente, las ideas sobre la importancia potencial de los problemas de coordinación en el desarrollo y de la intervención estatal para escapar de un equilibrio negativo han sido formalizadas en los modelos de rendimientos crecientes y de no comerciabilidad de algunos insumos (Ciccone y Matsuyama 1996; Rodrik 1996a), rehabilitando así, en alguna medida, la noción del gran empuje que Gerschenkron favoreció.

La literatura de la información asimétrica y los costos de transacción puede usarse para capturar y agudizar las ideas de Gerschenkron sobre los límites de la empresa, el papel del Estado, y el tipo de financiación que sea probablemente el apropiado bajo las condiciones de atraso. Por ello, un Estado poderoso puede jugar un papel importante en promover y dirigir la inversión cuando los mercados de capitales son inmaduros, pero requiere un mecanismo de compromiso para cuidarse de conductas de búsqueda de rentas (Lee 1992). El financiamiento bancario tiene grandes ventajas en supervisar a las empresas en sus etapas iniciales de industrialización, pero la oferta de crédito bancario depende crucialmente de la calidad del sistema legal (Levine 1998). El financiamiento externo no llegará cuando los inversionistas externos tengan pocos derechos y la exigibilidad de los contratos sea débil (La Porta y otros 1997). El desarrollo de los grupos empresariales es una forma de reducir los problemas del atraso (Khanna 1999).

Cuando los sistemas legales son débiles, los mercados son estrechos, y la especificidad de los activos se ha intensificado, tanto los argumentos de los costos de transacción como los de los contratos incompletos indican mayor uso de la jerarquía y menor dependencia en los mercados. Parece claro, sin embargo, que a medida que el desarrollo progresa, son más atractivos algunos cambios de dirección hacia arreglos ortodoxos más dependientes del mercado y la liberalización financiera –en particular, para mejorar el desempeño de la productividad y la eficiencia asignativa–. La necesidad de hacer tal transición y las dificultades a las que ella pueda dar lugar, infortunadamente no han sido muy discutidas.

La posibilidad de que Gerschenkron pueda ser formalizado en términos de la microeconomía moderna no significa que su idea esencial del papel del Estado en el proceso de desarrollo sea aceptable. Por el contrario, ella parece poner demasiado énfasis en el papel del capital y muy poco en la importancia en las mejoras en productividad; y podría ser demasiado optimista acerca de los peligros de las fallas gubernamentales en oposición a las fallas del mercado. Aún así, un mensaje claro que se deriva de Gerschenkron, que aún parece ser válido, es que las economías que evolucionan del atraso probablemente pasarán las etapas iniciales del desarrollo con configuraciones institucionales que parecen muy diferentes de aquellas de, por ejemplo, los Estados Unidos y que los arreglos óptimos cambiarán a medida que avance el desarrollo.

### **La nueva historia económica**

El comienzo de la revolución cliométrica en la historia económica convencionalmente está marcado por la primera de las reuniones anuales de la Asociación de Cliometría en Purdue en 1960. El trabajo inicial de la escuela cliométrica fue dominado no tanto por la hechicería econométrica como por la aplicación de la economía neoclásica dominante, especialmente la teoría de precios, con el fin de exponer la debilidad en la lógica de los argumentos contados por historiadores tradicionales. Por varias décadas ello maduró para convertirse en un sólido cuerpo de estudios detallados, abarcando gradualmente una econometría más sofisticada y la microeconomía de los problemas de agencia, los costos de transacción, etc., que están disponibles como un depósito de conocimientos para ser aprovechado por la profesión económica.

Este tipo de trabajo tiende a producir mucho menos que sus predecesores, en la forma de generalizaciones llamativas, como para captar la atención de los economistas del desarrollo. En parte, ello es así porque mucha de la nueva historia económica involucra la aplicación de técnicas estándar de economía aplicada, por lo cual existe menos novedad en los hallazgos. Adicionalmente la mayoría del esfuerzo dedicado a la cuantificación del pasado realmente ha involucrado descubrir que las viejas gene-

ralizaciones eran a lo sumo verdades a medias. Y, como McCloskey lo afirmó en su revisión general de los trabajos iniciales en este campo, “las conclusiones han sido a menudo variaciones sobre el tema, ‘El mercado, Dios lo bendiga, Funciona’” (McCloskey 1978: 21). Un ejemplo prominente de este enfoque fue el éxito de la nueva historia económica en desacreditar la noción del fracaso empresarial a finales de la Inglaterra victoriana, al demostrar que la controvertida elección de la técnica se justificaba bajo los criterios de maximización de beneficios, dados los costos relativos de los factores británicos (McCloskey y Sandberg 1971) y que los rendimientos sobre la inversión extranjera justificaban ampliamente el uso en el exterior de una gran fracción de los ahorros ingleses más que al interior (Edelstein 1976).

Para el crecimiento económico, el gran mensaje que emergió era que el efecto de, inclusive, el más profundo descubrimiento tecnológico sobre el crecimiento global es modesto, en especial al principio. Este hallazgo emergió fuertemente de los estudios pioneros de Fogel (1964) y Fishlow (1965) sobre el impacto de los ferrocarriles en el crecimiento económico norteamericano, en un período cuando los ahorros sociales como una proporción del producto interno bruto (PIB) se estimaba que eran sólo equivalentes al crecimiento de un par de años. El transporte fluvial era en muchos casos un buen sustituto para el transporte por ferrocarril, y los ferrocarriles nunca fueron tan grandes en relación con la acumulación de capital social de la economía de los Estados Unidos. Esta lección acerca del impacto de las invenciones en la economía parece robusta y se ha revivido recientemente en el contexto de la tecnología de los computadores de finales del siglo XX, en un estudio que recuerda la era de Fogel-Fishlow (Sichel 1997).

Debería reconocerse que la nueva historia económica de aquellos primeros años dependía fuertemente de los supuestos contenidos en la economía neoclásica de la época. Alguna de esa ortodoxia ha sido cuestionada –a medida que las técnicas analíticas han mejorado, en particular en introducir en la corriente dominante los conceptos de competencia imperfecta y rendimientos crecientes– y antiguas verdades han sido suplantadas. Por ello, la nueva economía industrial, la nueva economía internacional, la nueva geografía económica y la nueva economía del crecimiento, todas, claman por una reevaluación de los resultados cliométricos iniciales.

Por ejemplo, el estimativo de Fogel del ahorro social producido por los ferrocarriles es esencialmente el análisis convencional costo-beneficio de un (gran) proyecto de transporte sobre la base de una matriz fija de recorridos diseñada para obtener una medida de límite superior, que tome en cuenta los beneficios del transporte como un estimativo aceptable de los beneficios económicos totales y que deseche los efectos de eslabonamiento. Ello sería correcto, dados la competencia perfecta y los rendimientos constantes de escala, junto con un modelo de crecimiento exógeno. Los trabajos de la nueva geografía económica, sin embargo, socavan estos supuestos. Ésta ha progresado hasta el punto en que la modelización del equilibrio general com-

putable (EGC) puede sustentar diferentes entornos, que incluyen competencia imperfecta, efectos de aglomeración, y cambios en el número de productores en los sectores que usan el transporte. Venables y Gasiorek (1998), usando un modelo calibrado, encontraron que para el tráfico de carga, la razón de beneficios a aquellos reportados por el análisis ortodoxo de costo-beneficio podría estar en un rango de 1,4 a 1,65. De manera similar, Baldwin (1989) en un examen del mercado común europeo observó que la incorporación del crecimiento económico endógeno en el análisis podría añadir a los resultados costo-beneficios estáticos significativos efectos en la tasa de crecimiento. Ninguno de éstos, sin embargo, permitiría reinstalar el mito de la necesidad de los ferrocarriles.

Más ampliamente, la debilidad clave de la nueva historia económica, pese a algunos intentos valerosos y en común con sus predecesores, ha sido la falta de adecuación de sus herramientas analíticas para abordar los temas centrales de la historia económica de largo plazo: los cambios endógenos institucionales y tecnológicos. Lo que a los economistas del desarrollo más les gustaría obtener de la historia económica sería la capacidad de desarrollar lecciones influyentes en estas áreas, puesto que estos temas yacen en el centro de la divergencia económica de largo plazo.

Cliometristas –por ejemplo, Rosenberg (1982) y Mokyr (1990)– han realizado apreciables contribuciones a la historia de la tecnología, y, en general, el análisis del cambio tecnológico es uno de los rasgos importantes de la investigación en historia económica. Además, este trabajo ha mostrado una sutil apreciación por la economía de la difusión y transferencia tecnológica (David 1991; Nelson y Wright 1992) y del impacto de la dotación de los factores sobre la elección de la técnica (James y Skinner 1985) y los procesos de aprendizaje (David 1975; Allen 1983) que han sido altamente influyentes en la economía de la tecnología.

No obstante, la incomodidad de la cliometría cuando se enfrenta con cuestionamientos acerca de los determinantes del cambio tecnológico fue rápidamente expuesto por el debate de Habbakuk del papel de la dotación de factores en la tecnología de los Estados Unidos e Inglaterra del siglo XIX, como lo revela claramente la revisión hecha por David (1975). Además, si bien el reconocimiento de las consecuencias del sesgo en el ahorro de los factores del cambio tecnológico es un tema importante en la historia cliométrica, la explicación de estos diversos sesgos en el tiempo se encuentra en su infancia. Los cliometristas han tenido éxito en desacreditar las formulaciones toscas de los ciclos de Kondratieff de las fluctuaciones en el ritmo del cambio tecnológico (Salomou 1987), pero no lo han sido en explicar la aparición de la Revolución Industrial.

La fase inicial de la historia cliométrica fue algo notable por ser pionera en los intentos de endogenizar el cambio institucional en la tradición de Coase y como una respuesta a los cambiantes precios relativos. El ensayo más osado fue el de North y Thomas (1973). El autor más connotado subsecuentemente ha llegado a ser uno de los críticos más perceptivos de aquel libro. North ahora enfatiza que el cambio

institucional es un proceso más complicado que la temprana cliometría reconocía porque no podemos contar con las propiedades de funcionamiento de los mercados eficientes, y debemos prestar atención a las restricciones informales y a la probabilidad de los resultados dependientes de la trayectoria.

## LA PRIMERA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

En los años 50, la historia económica escrita con los economistas del desarrollo en mente, a menudo, tomó la Revolución Industrial en la Gran Bretaña como punto de referencia. Posteriormente, y especialmente en los últimos 20 años, las revaluaciones cuantitativas de esa experiencia menoscabaron muchas de las primeras afirmaciones. El principal desarrollo ha sido encontrar estimativos más bajos del crecimiento económico y crecimientos de la PTF, para los años de 1780-1830 (Crafts y Harley 1992) y de las tasas de inversión (Feinstein 1988a); véase la Tabla 2.

Una implicación de ese trabajo es que la noción del despegue de Rostow parece completamente desacreditada. El crecimiento del PIB exhibió una aceleración sostenida por más de casi medio siglo y alcanzó su pico a menos del 3 por ciento anual, y no hay señales de que la tasa de inversión se duplicara rápidamente como Rostow lo postuló. La noción de sectores líderes también la ha pasado mal a la luz del fuerte énfasis en la reciente literatura del pequeño tamaño inicial de los textiles algodoneiros en relación con el PIB, o incluso el producto industrial; y la ponderación de los números índices para que reflejen este punto adecuadamente ha sido fundamental en los reducidos estimativos de crecimiento del producto industrial.

La Tabla 2 también muestra la rápida desagregualización de la fuerza de trabajo británica; para 1870 la proporción empleada en la agricultura había caído a niveles no alcanzados en la Europa continental sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Esto sólo puede explicarse en el contexto de una economía abierta. La modelización del EGC sugiere que ello probablemente refleje una combinación de progreso tecnológico en las principales exportaciones industriales y la presión del crecimiento poblacional sobre un sector agrícola doméstico con una oferta inelástica de la tierra (Harley y Crafts 1998). En cualquier caso, convierte la trayectoria de desarrollo británico en una poco común, que no fue emulada en ninguna otra parte, siendo ésta otra razón para descartar el modelo lineal de Rostow.

La curva de Kuznets parece también una dudosa caracterización de la experiencia de industrialización británica, y cualquier cambio en la desigualdad del ingreso total probablemente fue pequeño. Sin embargo, los datos son débiles y algún modesto incremento y descenso pudo haber ocurrido. Williamson (1985) afirmó que el progreso tecnológico sectorialmente desbalanceado y los cambios asociados en la oferta y la demanda por trabajo calificado y no calificado durante el siglo XIX generaron una curva de Kuznets en una economía en la que la formación de capital humano fue



**Tabla 2**  
Aspectos de la primera Revolución Industrial,  
años seleccionados, 1780-1913

Indicador	1780	1820	1870	1913
Producto interno bruto (PIB) <i>per cápita</i> (\$1990 ppc)	1.787	2.099	3.263	5.032
Crecimiento del PIB (por ciento)	1,0	1,9	2,4	1,4
Tasa de crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) (por ciento)	0,05	0,40	0,75	0,45
Participación del empleo agrícola (por ciento)	45	35	22,7	11,8
Inversión como porcentaje del PIB	6,0	8,3	8,7	8,7
Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB				0,02
Adultos alfabetizados (por ciento)	50	54	76	96
Matrículas en escuela primaria (por ciento)		36	76	100
Matrículas en escuela secundaria (por ciento)			1,7	5,6
Tasa de natalidad no refinada (por 1.000 habitantes)	34,9	40,2	35,2	24,1
Expectativa de vida al nacer (años)	34,7	39,2	41,3	53,4
Tasa impositiva directa promedio (por ciento)	2,4	3,9	1,4	1,7
Coefficiente del ingreso de Gini	48,7	51,9	47,1	48,2

**Nota:** Los estimativos se refieren a la Gran Bretaña hasta 1820 y al Reino Unido de ahí en adelante. Las tasas de crecimiento y de inversión son promedios por período.

**Fuentes:** Crafts (1998), para los casos en donde se dan las cifras completas; para el coeficiente de Gini, que es para los años disponibles más recientes, Williamson (1985) como fue corregido por Feinstein (1988a).

lenta en responder al nuevo entorno, pero esa afirmación no sobrevivió a la crítica de Feinstein (1988b).

La investigación sobre la experiencia inglesa ha sido un elemento clave en minar el punto de vista tradicional de la transición demográfica. Un progreso extraordinario se ha hecho al usar las técnicas de proyección inversas, tomando muestras de bautizos y entierros de los registros parroquiales anglicanos para desarrollar estimativos de la población inglesa y de las tasas vitales hacia atrás hasta el año 1541—originalmente en Wrigley y Schofield (1981) y ligeramente revisado en Wrigley y otros 1997—. Estos estimativos corrigieron radicalmente la historia inglesa poblacional y generaron una nueva sabiduría convencional, aunque están aún sujetos a considerables comentarios críticos en el mundo demográfico histórico (Razzell 1998). La descripción de la historia demográfica inglesa que emerge de los estimativos enfatiza que la fertilidad preindustrial estaba regulada por el ritmo de matrimonios y era bas-

tante variable en un sistema malthusiano débilmente homoestático caracterizado por verificaciones preventivas.

Durante la Revolución Industrial la fertilidad aumentó considerablemente a medida que cambió la conducta del matrimonio, y esto explicó la mayoría del crecimiento poblacional adicional hasta alrededor de 1821. La extensión general de la limitación de la familia no comenzó hasta los años 1870 cuando Gran Bretaña era ya una economía altamente desarrollada —un retraso que contrasta con el caso de Francia, que realmente aún no se comprende—. La tasa de aumento natural alcanzó su punto máximo en cerca del 1,5 por ciento anual, una cifra modesta comparada con la de los países en desarrollo en años recientes, lo que explica parcialmente la capacidad británica de desarrollarse sin mayores aumentos en la tasa de inversión. El potencial mejorado de crecimiento de la economía a medida que el progreso tecnológico se aceleró le permitió a la economía arreglárselas con las presiones poblacionales que hubieran minado los estándares de vida y que hubieran evocado las verificaciones preventivas de siglos anteriores.

Aun así, la industrialización británica no parece ser un caso en el que el crecimiento está dominado por el residuo —que podría parecer paradójico, dadas las comunes interpretaciones de este episodio como un período en el que, por primera vez, el cambio tecnológico moderno llegó a ser reconocido. Esto se explica parcialmente por la anotación hecha anteriormente de que inclusive grandes logros tecnológicos no tienen gran impacto inicial sobre el PIB como un todo; por ejemplo, se ha estimado que los ahorros sociales atribuibles a la máquina de vapor de James Watt fueron alrededor de 0,2 por ciento del PIB en 1800 (von Tunzelmann 1978: 157). Ello es también parcialmente explicado por el carácter desigual del cambio tecnológico, que tuvo poco impacto en muchos sectores de servicios, y por el hecho de que la hazaña de explotar completamente nuevas tecnologías dependía del *aprender haciendo* y *usando* y, por lo tanto, ello tomó tiempo. A un nivel más profundo, se ha sugerido que desde una perspectiva de innovación endógena, ésta era aún una economía que, por estándares posteriores, tenía muchas limitaciones incluyendo ciencia y tecnologías débiles, mercados pequeños, y muchas oportunidades para la búsqueda de rentas por parte de los capacitados (Crafts 1995).

En efecto, un economista del Banco Mundial, dada la descripción básica de la economía británica de finales del siglo XVIII sin conocer a qué país se aplicaba, podría muy bien concluir que ésta era una situación de perspectivas de desarrollo muy pobre. La Tabla 2 muestra una inversión débil en la escolaridad formal y en el capital físico pese a los muy bajos impuestos directos. La economía atravesaba una costosa guerra y se estaba volviendo cada vez más proteccionista, con una deuda nacional creciente. Los puntos positivos sobresalientes no eran, de hecho, probablemente cuantificables y estaban relacionados con los fundamentos constitucionales de los derechos de propiedad (North y Weingast 1989) y a una ventaja comparativa en

microinvenciones, basadas en el conocimiento y en las instituciones que alentaron una difusión y un aprendizaje tecnológico rápido (Mokyr 1993).

La investigación en marcha ha creado una visión de la Revolución Industrial británica que difiere substancialmente de la que dio lugar a la historia del desarrollo de los años 1950. Si esto diera origen a una lección, ella sería que, en muchos aspectos, la experiencia británica no es un ejemplo para el mundo en desarrollo de hoy.

### TERCERA GENERACIÓN DE HISTORIA ECONÓMICA EN UN MUNDO DE REGRESIONES DEL CRECIMIENTO

Alrededor de los últimos 10 años, las generalizaciones acerca del crecimiento económico usadas por los economistas del desarrollo han sido frecuentemente tomadas de regresiones sobre el crecimiento. Hasta cierto punto, esta labor nació del trabajo de Maddison (1982, 1995) al compilar datos de largo plazo sobre el crecimiento económico, pero la mayoría de la vasta literatura sobre regresiones sobre el crecimiento ha usado el conjunto de datos de posguerra de Summers y Heston (1988) y las subsecuentes actualizaciones. Ambas fuentes ofrecen estimativos reales del producto real por trabajador o *per cápita* ajustados por la paridad del poder de compra (PPC) de años pasados y, por lo tanto, se han usado para investigar temas de convergencia y divergencia, como también las fuentes del crecimiento.

En vista de que los economistas del crecimiento han usado las regresiones sobre el crecimiento para intentar discriminar entre aseveraciones rivales de la teoría del crecimiento, los economistas del desarrollo las han usado para proyectar el crecimiento futuro (Barro 1997), para evaluar el desempeño del crecimiento a través de los países (World Bank 1993), para reforzar las generalizaciones relacionadas con el papel de la acumulación de los factores y el atraso inicial en el crecimiento (Levine y Renelt 1992), y para sustentar afirmaciones tales como que la apertura es buena para el crecimiento de la PTF (Edwards 1998), o que la corrupción es mala para el crecimiento (Mauro 1995). En este sentido, las regresiones sobre el crecimiento pueden verse como las sucesoras naturales de los trabajos de Kuznets y Rostow de los años 1950. Un repaso completo a esta completa tarea y algunas discusiones sobre los problemas econométricos técnicos allí involucrados se encuentran en Barro (1997).

La literatura de las regresiones sobre el crecimiento ha pasado rápidamente a través de dos etapas. En los primeros días el énfasis en términos de las variables del lado derecho recaía en las medidas de acumulación y los niveles iniciales del ingreso como determinantes del crecimiento, con un fuerte énfasis en el capital humano. La implicación de estos modelos, tomada literalmente, era que las economías en transición de Europa oriental podían esperar un rápido crecimiento porque ellas tenían alta escolaridad y una masiva brecha inicial en la productividad. Mankiw, Romer y Weil (1992) argumentaron que la evidencia era ampliamente consistente con un modelo

umentado de Solow como una buena aproximación de la experiencia del crecimiento. Barro y Sala-i-Martin (1991) veían el futuro de Europa oriental como una especie de proceso de transición neoclásica en el que la convergencia condicional hacia el estado sostenido avanzaría a un 2 por ciento anual. Estas afirmaciones de verdad parecen extrañas, contrapuestas al registro histórico de largo plazo, que, como recientemente se ha enfatizado, es uno de “divergencia el gran momento” (Pritchett 1997).

La siguiente ronda de modelos de regresiones sobre el crecimiento presta mucha atención a la calidad institucional como una variable del lado derecho y se caracteriza por los intentos innovativos de medir ese factor, estimulado por el bien conocido artículo de Knack y Keefer (1995). Este artículo, que fue pronto seguido por otros, empleó datos de las guías sobre riesgos-país publicadas por inversionistas internacionales (Guía Internacional de Riesgo-País, ICRG) para evaluar la calidad de los derechos de propiedad, la exigibilidad de los contratos, la calidad de la burocracia, etc., y mostró que esas medidas parecen tener un fuerte impacto sobre el desempeño del crecimiento. El argumento subyacente apunta a la importancia de la apropiabilidad de los retornos, la libertad de los problemas de retrasar la inversión, y los esfuerzos administrativos para reducir costos. La relación con la historia económica es de cierta forma bien cercana, y se cita a North (1990) como la motivación explícita para esta investigación. Las implicaciones de esta clase de argumentos en las perspectivas del crecimiento de algunos de los antiguos países comunistas podrían ser mucho menos optimistas, dadas las debilidades de sus arreglos institucionales (EBRD 1997: cap. 6). Los desarrollos más recientes en esta literatura están caracterizados por los intentos pioneros de explicar la calidad de las instituciones y de las políticas. De esta manera, las regresiones de Easterly y Levine (1997) y de Rodrik (1999) introducen variables de contexto relacionadas con el conflicto social y la división étnica.

Por ahora, esta literatura es vista como convergiendo con una importante rama de la próxima generación de trabajos en historia económica, una que ha buscado traer nuevamente el cambio institucional al frente de la generalización acerca de la experiencia histórica del crecimiento. Las dos referencias básicas en este contexto son Abramovitz (1986) y North (1990). Por inferencia, podría verse a estos historiadores como explorando más profundamente lo que hizo Gerschenkron en la relación entre atraso y crecimiento (Abramovitz) y en la capacidad del Estado de transformar una economía atrasada (North). Podría considerarse a Abramovitz y North elaborando una versión mucho más amplia del enfoque de innovación endógena desarrollada por Grossman y Helpman (1991) y Aghion y Howitt (1998) pero bien lejos de la posición neoclásica de Mankiw, Romer y Weil (1992). En estos términos, el punto para observar es la importancia fundamental de solucionar los problemas de agencia y de apropiación para crear un entorno conducente a mejoras en la innovación y la productividad.

La famosa discusión del crecimiento del *cierre de la brecha* (*catch-up*) de Abramovitz (1986) enfatizó dos puntos en particular. Primero, el cierre de la brecha involucra reducir una brecha tecnológica, no solamente una brecha en la intensidad de los factores, y esto requiere congruencia tecnológica de los seguidores con los líderes. Segundo, el cierre de la brecha requiere de “capacidad social” y con ello quiero decir la efectiva capacidad de asimilar la tecnología de los países avanzados. Abramovitz admitía que esta capacidad era difícil de identificar con exactitud, o de cuantificarla, y requeriría no solamente niveles adecuados de capital humano, sino también instituciones apropiadas, apertura, y un sistema político que no bloquee las reformas o impida la actividad innovadora. La combinación de la brecha tecnológica y la capacidad social definen el potencial de un país para incrementar la productividad por la vía del cierre de la brecha, en tanto que factores como las condiciones macroeconómicas y las facilidades para la difusión internacional del conocimiento influyen en la realización de ese potencial (Abramovitz 1986: 390).

El cierre de la brecha está lejos de ser automático. Una edad dorada del cierre de la brecha es rara pero ocurre cuando todos los factores se juntan en una coyuntura favorable, como en la mayoría de los países de Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial pero no posterior a la Primera Guerra Mundial. Las elecciones de política jugaron un papel significativo después de la Segunda Guerra Mundial, con muchos países logrando los “contratos sociales” entre el capital y el trabajo, lo cual condujo a altas inversiones y a la moderación en los salarios basados en la creación de tecnologías de compromiso y mecanismos de supervisión (Eichengreen 1996). Aquí, y en los incentivos que ello dio a la liberalización del comercio, yace la importancia del Plan Marshall, más que en los montos de inversión o asistencia técnica involucrada (Eichengreen y Uzan 1992).

Aunque en el caso de la Europa de la posguerra existió una correlación inversa muy clara y notablemente fuerte entre el nivel inicial del ingreso y el subsecuente crecimiento, aún existen casos aislados, incluyendo al Reino Unido, de crecimiento inusualmente lento. En este caso, también, la capacidad social quizá jugó un papel a través del sistema de relaciones industriales, que los políticos fueron incapaces o renuentes de reformar, con sus implicaciones adversas (retraso de la inversión) sobre el crecimiento de la PTF (Bean y Crafts 1996). Esta falta de capacidad no sería capturada por las regresiones corrientes sobre el crecimiento, subrayando la necesidad de emprender estudios de casos históricos para identificar aspectos clave de la capacidad social más que deseando simplemente encontrar una variable aproximada (*proxy*) para usar en los cortes transversales.

North (1990) también enfatizó la importancia crucial de las instituciones para el crecimiento –un tema que se extiende en su obra por varias décadas–. Los derechos de propiedad bien definidos y exigibles que reduzcan los costos de transacción (en la

forma de exposición a un retraso oportunista) y, por tanto, apoyen la inversión productiva y la innovación yacen en el corazón de la teoría del proceso de crecimiento de North. Se requiere de un gobierno fuerte pero limitado; esto es, se necesita que el gobierno promueva el mandato de la ley, pero él debe demostrar que está dispuesto a renunciar a una conducta oportunista. Para los autócratas con horizontes de corto plazo, el saqueo tiene más sentido que fomentar las perspectivas de largo plazo del mundo de los negocios.

Lo que resulta menos claro es cómo alcanzar estos atributos deseables. North señalaba que no solamente no existe un proceso de selección natural que asegure el reemplazo de las instituciones ineficientes por eficientes, sino que las externalidades de redes, las restricciones informales y los intereses creados que rodean los arreglos existentes tienden a hacer del cambio institucional un proceso lento e incremental y a darle un carácter dependiente de la trayectoria. Un mensaje central es que crear capacidad social es muy difícil; por supuesto, el consejo de política, que parece desprenderse de forma natural de este concepto, es “¡consigan una nueva historia!”. La incapacidad de explicar cuándo es políticamente factible reformar los marcos institucionales y de políticas caracteriza también la literatura del desarrollo económico de la economía política de las reformas, aunque algún progreso se ha hecho en entender el sesgo del *statu quo* y las guerras de desgaste (Rodrik 1996b).

North, al igual que Abramovitz, no trata de cuantificar sus ideas sobre la relación entre calidad institucional y crecimiento económico y muy probablemente calificarían los intentos de usar el ICRG en la literatura de las regresiones sobre crecimiento como un esfuerzo valiente pero limitado. Verdaderamente, una pregunta interesante es qué explica esta variable; por ejemplo, ¿es el fracaso del sistema legal en hacer cumplir los contratos lo que pone trabas al sistema legal? (Levine 1998), o ¿los efectos se transfieren a través del impacto de la corrupción como un impuesto a la inversión extranjera directa? (Wei 1997). Si el “impuesto” de la corrupción se percibe como un problema clave, un punto de vista más sutil sugiere que el daño total dependerá, por ejemplo, de si el impuesto de corrupción es muy similar a un impuesto de suma global (*lump-sum taxation*) por parte de un gobierno poderoso, o a la explotación en exceso por parte de delincuentes ocasionales (Bardhan 1997) —una distinción que repite temas bien conocidos en la historia de la nueva economía institucional—. Aquí, también, parece probable que las regresiones sobre el crecimiento del tipo hechas con el ICRG necesitan complementarse con estudios de caso históricos.

En resumen, el arribo conjunto de la industria de las regresiones sobre el crecimiento y de alguno de los grandes temas en las recientes visiones de conjunto del proceso de crecimiento, por los historiadores económicos, es estimulante y podría proveer una oportunidad para interacciones fructíferas entre los economistas del desarrollo y los historiadores económicos de explorar los aspectos del crecimiento que están por fuera de la aumentada visión del mundo de Solow.

## EL MILAGRO DEL ESTE ASIÁTICO Y LA CRISIS

Hasta hace muy poco, el notable desempeño del crecimiento de muchas economías del Este asiático era ampliamente alabado, y generalmente no se previeron las crisis de finales de los años 1990. Las crisis han generado un período de revaluación del desarrollo del Este asiático. Esta experiencia provee una buena oportunidad para desacreditar la diferencia que pueda hacer una perspectiva histórica inspirada en comprensiones documentadas de las grandes ideas de la historia económica y en algunos de los resultados de la investigación cliométrica relevante.

La evaluación del Banco Mundial (1993) provee un buen punto de partida para mirar la visión de la economía dominante del desarrollo sobre el Este asiático en los inicios de los años 1990. Se veía a las economías de alto desempeño del Este asiático beneficiándose del excelente crecimiento en la PTF vinculado a las políticas orientadas hacia afuera. El éxito inusual de estas economías fue atribuido al éxito del gobierno en solucionar los problemas de coordinación mientras adoptaba marcos de política que limitaban la búsqueda de rentas y que generalmente eran benévolos con el mercado. La rápida profundización de los mercados financieros fue usada para estimular la inversión y el crecimiento, mientras que las políticas industriales y de crédito dirigido no se tomaron como perjudiciales. La evaluación del Banco Mundial sobre las evidencias del crecimiento fue respaldada por la primera generación de regresiones sobre el crecimiento en las que variables ficticias sugerían que el alto desempeño de las economías del Este asiático había excedido la muestra mundial en cerca de 1,7 por ciento anual, comparado con un desempeño inferior de 1,3 y 1,0 por ciento señalado para las variables ficticias de América Latina y África respectivamente (World Bank 1993: 54).

La segunda generación de regresiones sobre el crecimiento incluye medidas sobre la calidad institucional. En particular, si se usan las estimaciones de los años 1990, los países líderes del Este asiático también se comportan bien en esas variables. Las proyecciones del crecimiento que Barro (1997: 44) presentó están basadas en una ecuación de este tipo e incluyen una variable sobre el “mandato de la ley”, con un mayor coeficiente. Esas variables sugirieron un crecimiento mucho mayor en muchos países del Este asiático, con Corea del Sur justo en el lugar tope de la lista mundial.

Los años del milagro eran ya el tema de algunas revaluaciones previas a las crisis en la medida en que los economistas retornaron a la metodología estándar de la historia económica de las estimaciones del crecimiento (Young 1995; Collins y Bosworth 1996). Los mensajes eran algo diferentes de los que procedían de las regresiones sobre el crecimiento, puesto que el impacto de la transición demográfica asiática (Bloom y Williamson 1997) y las bajas razones de capital producto (Fukuda 1999) no se habían reflejado en las regresiones que usaron las participaciones de la inver-

sión y el crecimiento poblacional como variables en el lado derecho. Cuando se pone en un contexto histórico, el mensaje claro de la comparación, mediante las estimaciones del crecimiento, es que el crecimiento de la PTF en el Este asiático está bien lejos de ser sobresaliente, aunque obviamente no es inferior al de África o América Latina –pese a que las estimaciones parecen robustas a las críticas sobre los datos y del sesgo en el cambio tecnológico vía el ahorro de los factores.

En las columnas de capital y trabajo de la Tabla 1, es claro que el crecimiento del Este asiático se basó mucho más en la contribución de la rápida acumulación de los factores, tanto del capital como del trabajo, de lo que lo hizo el rápido crecimiento europeo en su edad de oro. Por el contrario, el crecimiento de la PTF del Este asiático no fue tan fuerte como el de los países europeos que experimentaron un rápido crecimiento para cerrar la brecha en las décadas iniciales de la posguerra. En verdad, “los tigres asiáticos” quedaron bien atrás, en este aspecto del crecimiento, de los logros del Japón. Adicionalmente, cuando uno normaliza por las oportunidades de cierre de la brecha presentadas por las brechas iniciales de productividad y los niveles de educación, el crecimiento de la PTF de los tigres parece mucho menos luminoso y más bien desalentador (Crafts 1999).

Al menos para las economías más exitosas del Este asiático, ello no debería quitar mérito a sus inusuales fructíferos esfuerzos de acumular capital humano y de mejorar y desarrollar las tecnologías importadas (Dahlman 1994). Esos logros sugieren que el desalentador crecimiento de la PTF de los tigres tiene sus raíces en otras debilidades del modelo estatal de desarrollo del tipo de Gerschenkron. Un peligro observado pero subestimado por el Banco Mundial (1993) es que estas debilidades generan en abundancia políticas gubernamentales que sirvan a los intereses de grupos de interés especiales, y realmente inhiban el crecimiento económico induciendo equivocadas asignaciones de los recursos –por ejemplo, a través de la política industrial.

Aunque no existe consenso en la literatura sobre los efectos globales de estas políticas, el análisis econométrico tiende cada vez más a encontrar que las intervenciones selectivas, retardaron en lugar de estimular el crecimiento en Corea y Taiwán (China). Un análisis del crecimiento de la productividad industrial para varios sectores en Corea, durante el período de 1963-1983, encontró que los incentivos tributarios y financieros no acrecentaron el crecimiento de la productividad, en tanto que las barreras no arancelarias al comercio redujeron tanto la acumulación de capital como el crecimiento de la PTF (Lee 1995). Resultados similares se encuentran para Taiwán en los años 80 (Smith 1995).

El vacilante crecimiento de la productividad japonesa en los pasados 20 años enfatiza el argumento de que el crecimiento para cerrar la brecha no es automático como el modelo neoclásico nos hubiera hecho creer; depende de la capacidad social y puede ser erosionado por la elección de políticas equivocadas. La experiencia del Japón también subraya la necesidad de una transición después de la primera fase para



escaparse del atraso según el modelo de Gerschenkron. Los diversos arreglos institucionales japoneses que emergieron de la experiencia de la guerra abordaron los problemas de los costos de transacción de manera efectiva, movilizaron el apoyo por la necesidad de modernizarse, y produjeron la edad de oro, pero ahora, y cada vez más, se ve la necesidad de reformarlos seriamente (Ito 1996). Sin embargo, la reforma ha resultado ser política y extremadamente difícil de llevar a cabo. Estas consecuencias no generan grandes sorpresas a los lectores de Abramovitz y North.

En parte, el pobre desempeño de la PTF del Japón refleja una inversión excesiva y derrochadora y, por lo tanto, debilidades del sistema financiero y de la gobernabilidad corporativa (Ide 1996). Los errores de política, sin embargo, han jugado su parte. Como en otras partes del Sudeste asiático, las políticas industriales parece han desviado recursos de los sectores de alto crecimiento hacia las industrias declinantes que no tuvieron un efecto positivo sobre el crecimiento de la PTF durante el período de 1960-1990 (Beason y Weinstein 1996). La economía japonesa también ha estado sujeta a excesiva regulación, que ha sido costosa para la productividad, y ha continuado teniendo un alto desempleo escondido en los sectores no transables. El alcance para mayores ganancias en PTF de la desregulación en el Japón parece ser aproximadamente seis veces tan grande como en los Estados Unidos (Blondal y Pilat 1997). El bajo crecimiento en los años 90 fue amplificado por una defectuosa liberalización financiera en los años 90, llevando a una crisis bancaria, con severas implicaciones para el financiamiento de la inversión (Bayoumi 1999).

Comprensiblemente, los Estados desarrollistas del Este asiático han sido conscientes de la necesidad de reformas si ellos quieren cerrar completa y oportunamente la brecha con respecto a las economías líderes de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED). Desde mediados de los años 80 un mayor impulso a este esfuerzo reformista ha abarcado la liberalización financiera, que, como lo sugiere la teoría, sería en principio apropiado. Las políticas del sector financiero de un Estado desarrollista han tendido a poner poco peso en adecuadas auditorías, contabilidad, calificación de los créditos, adecuación del capital, y requerimientos de revelación de información o sobre entes reguladores experimentados e independientes (Park 1994). La liberalización financiera significó que la regulación y supervisión prudencial alcanzaran mucha mayor importancia; el no adaptarlas rápidamente podía conducir a severos problemas de riesgo moral, que ya han aparecido (World Bank 1998). Por lo tanto, la actual crisis en países como Corea se ve como ilustrativa de las dificultades de la transición de un desarrollo al estilo de Gerschenkron. Adicionalmente, un estudiante de North podría desear agregar la observación de que podría esperarse que una transición hacia arreglos financieros más ortodoxos estuviera llena de dificultades, dada la influencia política de los grupos de interés asociados con el sistema original.

Una lección obvia de la historia económica es que la historia muestra muchos ejemplos en los que las crisis financieras y los consiguientes severos descensos han

ocurrido básicamente en economías sanas y fuertes que tenían alto potencial de crecimiento, pero que fueron expuestas a choques macroeconómicos cuando el sistema bancario estaba inadecuadamente regulado. El ejemplo clásico es el de los Estados Unidos en el siglo XIX y principios del siglo XX, principalmente en la Gran Depresión de los años 30 (Mishkin 1991; Grossman 1993). En cada caso, la solución a la crisis permitió la recuperación de un fuerte crecimiento.

En resumen, un historiador bien informado sin duda habría deseado evaluar el informe del Banco Mundial (1993) sobre las fuentes del “milagro del Este asiático” y habría enfatizado que la capacidad para una efectiva reforma institucional, sobre una base permanente, es fundamental para mantener un fuerte crecimiento para cerrar la brecha a medida que un país se desarrolla. El historiador no creería que la crisis financiera, *per se*, necesariamente indicara un débil potencial de crecimiento de largo plazo, o fuera un obstáculo insuperable a la recuperación del rápido crecimiento, dada una respuesta efectiva de política a los problemas expuestos en el sistema financiero.

## LOS ESTÁNDARES DE VIDA

Los economistas del desarrollo y los historiadores económicos se han interesado cada vez más en crear medidas de estándares de vida que sean más comprensivos que los salarios reales o el PIB real *per cápita*. Esto es así, en parte, porque la atención se centra cada vez más en la vida que las personas llevan más que en los ingresos que disfrutan, y porque en muchas circunstancias un elemento substancial del bienestar no se deriva por la vía de un dominio personal sobre los recursos, sino de la provisión estatal de los mismos. Esto tiende a ser cierto en la salud y la educación de muchos países y es universalmente el caso de los derechos civiles y políticos (Dasgupta y Weale 1992).

Los estudios sobre la industrialización en particular han alertado a los historiadores económicos de la posibilidad de que existan circunstancias en las que la prosperidad se incrementa mientras otros aspectos de los estándares de vida, tales como la expectativa de vida, se deterioran (Engerman 1997). Por largo tiempo, se ha reconocido que las condiciones de industrialización en el siglo XIX, al menos para la mayoría de los trabajadores, implicaron un intercambio entre mayores salarios y un peor medio ambiente (Williamson 1990). La investigación en la demografía histórica ha enfatizado que, en el siglo pasado, los cambios en la expectativa de vida han sido, en gran manera, independientes de los cambios en los ingresos reales (Preston 1975). Aunque tradicionalmente los historiadores económicos se han concentrado ampliamente en buscar cuantificar los salarios reales, este esfuerzo se ve cada vez más sólo como una parte de lo que se requiere.

Desde finales de los años 70, uno de los más substanciales esfuerzos de investigación en cliometría se ha dedicado a la investigación de la estatura física humana. Ello

ha involucrado una laboriosa compilación de datos, especialmente de los registros militares, y el desarrollo de métodos estadísticos apropiados para tratar con las distribuciones truncadas que a menudo muestran esos registros (Wachter y Trussell 1982). El valor potencial de la estatura en el contexto de medir los estándares de vida es que, se sabe, refleja el estatus nutricional y es sensible a factores que no se reflejan en el salario real, tales como el esfuerzo laboral y el ambiente de enfermedades a los cuales se encuentra expuesta una persona (Steckel 1995). Su papel es ser un diagnóstico más que una medida de bienestar por sí misma.

Para muchos países se han documentado descensos en la estatura durante el siglo XIX. En el caso norteamericano e inglés, se ha sugerido que los datos sobre la estatura indican que el crecimiento económico y los crecientes salarios reales son hasta cierto punto indicadores engañosos de los cambios en los estándares de vida. Dicho esto, no es todavía claro aquello que el diagnóstico está exactamente recogiendo y, por lo tanto, cuáles son las implicaciones sobre el bienestar. Podrían ser los costos de la urbanización en término de la exposición de los trabajadores a adversos entornos de enfermedades urbanas (Floud, Watcher, y Gregory 1990), o un incremento en la desigualdad del ingreso, como podrían implicar los resultados de las regresiones obtenidas por Steckel (1983), o una reducción en el consumo de alimentos en respuesta a un incremento en sus precios relativos, como lo argumenta Komlos (1995).

Los historiadores económicos han empezado a aceptar el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Floud y Harris (1997) aseguran que “existe un fuerte argumento para usar... el IDH para investigar el nivel de bienestar humano en el pasado” (114). Costa y Steckel (1997) consideran al IDH como “un índice retrospectivo del bienestar... relevante para entender el pasado... el IDH mide cuánto del camino ha recorrido una economía para modernizar sus estándares de vida” (73 f). Los estimativos históricos del IDH o aproximaciones cercanas a él son posibles aún para principios del siglo XIX para algunos países, y algunos estimativos han empezado a aparecer (véase Tabla 3).

El IDH es descrito y refinado en los números sucesivos del *Informe sobre el Desarrollo Humano* (UNDP varios años). Su atención está en el alejamiento de la pobreza, el cual es visto como dependiente de los servicios públicos como también de los ingresos privados. El IDH es una composición de tres componentes básicos: longevidad, nivel educativo e ingreso. El desarrollo humano se ve como un proceso de elecciones crecientes de la población. Se asume que el ingreso afecta las preferencias en primer lugar, a bajos niveles del bienestar material, y por encima de un umbral se considera que hace una contribución fuertemente decreciente hasta que eventualmente se desvanece. La longevidad, medida por la expectativa de vida al nacer ( $e_0$ ), el conocimiento, medido por un promedio ponderado de alfabetismo (*LIT*) y escolaridad (*ENROL*), son considerados centrales al mejoramiento de las capacidades pero no tan fuertemente correlacionados con el ingreso privado o estrictamente depen-

diente de él. Los componentes se combinan en un índice simple que mide la distancia existente entre los valores mínimos y máximos de los componentes alguna vez observados y se promedian esos valores en un índice. La fórmula exacta se presenta en la Tabla 3.

El IDH obviamente tiene sus debilidades como una medida del bienestar económico que podrían no ser totalmente apreciadas por los historiadores económicos. El índice se tropieza con algunas dificultades en las ponderaciones. Es posible, en ese caso, calcular el conjunto implícito de ponderadores que él incluye, pero cuando esto se hace, la justificación de los ponderadores es oscura; ellos varían dramáticamente a niveles diferentes de ingreso, y son sensibles a la elección de los valores extremos. La misma baja ponderación dada al ingreso, por encima de un umbral arbitrario, es particularmente difícil de aceptar por parte de muchos comentaristas (Gormely 1995). Además, sí la racionalidad del índice radica en la preocupación con las capacidades y con el impacto de los arreglos sociales, la cobertura del IDH podría muy bien considerarse como demasiado estrecha.

Pese a esas restricciones, el IDH podría ser valioso en la investigación histórica. Ciertamente, al comparar los países en desarrollo de hoy en día con sus predecesores europeos sobre la base del IDH, da una impresión totalmente diferente de la obtenida usando las cuentas nacionales históricas, como se refleja en los estimativos para la India e Italia en la Tabla 3. Puesto que generalmente se reconoce que la mayoría de las mejoras en la experiencia de la mortalidad ha resultado de factores exógenos tales como los adelantos de la ciencia y los programas de salud pública, es probable que el crecimiento de los estándares de vida desde 1870, medido por el ingreso nacional real *per cápita*, esté substancialmente subestimado. Para confirmar esto, sin embargo, necesitaríamos un método de valorar el cambio exógeno de la expectativa de vida en términos del ingreso, y la metodología del IDH no suministra un método para llevarlo a cabo.

Usher (1980: cap. 7) provee una racionalidad y metodología para hacer imputaciones a las tasas de crecimiento de los cambios medioambientales, es decir, por variables que contribuyen al bienestar pero que no son contabilizadas directa o indirectamente como parte del ingreso y para las cuales la cantidad promedio experimenta cambios en el tiempo. Él toma la contaminación, la criminalidad, la expectativa de vida y el esparcimiento como ejemplos potencialmente importantes. Todas son claramente relevantes para una perspectiva de largo plazo de los estándares de vida y probablemente deberán ser afrontadas por los historiadores económicos, pero solamente las dos últimas han sido hasta ahora, cuantificadas y sólo de una forma muy burda. El punto principal es simplemente que las imputaciones en esos términos tienden a ser bastante grandes, sugiriendo que las tasas convencionales de crecimiento del PIB podrían subestimar substancialmente la tasa de mejora de los estándares de vida promedio en el siglo pasado (Crafts 1997).

Los resultados mostrados en la Tabla 3 también tienen un mensaje importante para los economistas del desarrollo. Es claro que cualquier índice de los estándares de vida que dé una ponderación substancial a la expectativa de vida en las comparaciones del bienestar hará lucir mucho mejor a los países en desarrollo del pasado reciente que a los países líderes del año 1870, si el cálculo estuviese basado simplemente en el PIB real *per cápita*. Ello podría apresurar una de dos reacciones básicas: o decir que el índice muestra cuán importante es no juzgar el progreso en el desarrollo por solamente el PIB, o decir que el IDH subraya cuán importante es prestar una atención más seria al problema de los números índices para medir los cambios en los estándares de vida.

**Tabla 3**  
El Índice de Desarrollo Humano (IDH), 1870-1973

Período y país	PIB <i>per cápita</i> (\$1990 int)	Expectativa de vida (años)	Alfabetismo (por ciento)	Escolaridad (por ciento)	IDH
<i>1870</i>					
Francia	1,858	42,0	69	40,7	0,400
Alemania	1,913	36,2	80	41,6	0,397
Italia	1,467	28,0	32	16,3	0,187
Reino Unido	3,263	41,3	76	35,4	0,496
Estados Unidos	2,457	44,0	75	43,8	0,466
<i>1973</i>					
Francia	12,940	72,4	97	66,7	0,881
Alemania	13,152	70,6	99	66,6	0,876
Italia	10,409	72,1	94	58,4	0,862
Reino Unido	11,992	72,0	99	66,7	0,883
Estados Unidos	16,607	71,3	99	83,1	0,900
China	1,186	63,2	27	64,2	0,407
India	853	50,3	34	28,1	0,289
Sri Lanka	1,733	65,0	77	49,0	0,547

**Nota:** El IDH se define como:

Expectativa de vida ( $L$ ) =  $(e_0 - 25)/(85 - 25)$

Escolaridad ( $S$ ) =  $0,67LIT + 0,33 ENROL$

Ingreso ( $I$ ) =  $(Y_{adj} - 200)/(5.385 - 200)$

Cada uno de estos componentes tiene un valor entre 0 y 1, como lo tiene el IDH =  $(L + S + I)/3$ . El Ingreso ajustado se mide por la siguiente fórmula, que descuenta fuertemente el ingreso por encima del umbral,  $y^* = 5,120$  (\$1990 int):

$$Y_{adj} = y^* + 2[(y - y^*)^{2/3}] \quad \text{para } y^* < y < 2y^*$$

$$Y_{adj} = y^* + 2[(y - y^*)^{2/3}] + 3[(y - 2y^*)^{1/3}] \quad \text{para } 2y^* < y < 3y^*$$

y así sucesivamente. \$5.385 es un máximo aproximado para esta fórmula

**Fuente:** Crafts (1997), Tablas 1, 4 y 5.

De hecho, ambas reacciones son probablemente válidas. Si ello es así, ellas generan una cobertura de un campo importante en el que la futura colaboración entre historiadores económicos y economistas del desarrollo sería productiva, en especial, puesto que la investigación histórica ha revelado casos de sesgo en ambas direcciones al usar el crecimiento del PIB real *per cápita* para medir el crecimiento de los estándares de vida promedio.

## CONCLUSIONES

A la luz de esta extensa revisión a la literatura, ¿cuáles podrían ser las respuestas a las preguntas planteadas en la introducción?

Los primeros pioneros en historia económica de la posguerra aún tienen algo que ofrecer a los economistas del desarrollo. En general, sin embargo, lo que ellos ofrecen son ideas útiles más que generalizaciones que sean defendibles. Las nociones como el despegue, la teoría de la transición demográfica, y la curva de Kuznets han sido fuertemente desacreditadas. Pero aún vale la pena leer el trabajo de Gerschenkron sobre el desarrollo de las condiciones del atraso económico, y podría ser útil revisarlo desde la perspectiva de la microeconomía moderna.

Tres grandes mensajes se destacan en el trabajo reciente de la historia económica. Primero, los esfuerzos de forzar patrones de crecimiento y desarrollo económico dentro del marco del modelo neoclásico de crecimiento aumentado de Solow están seriamente mal concebidos. Segundo, las instituciones importan para el crecimiento económico, pero es de esperar que los países diverjan significativa y persistentemente en sus arreglos institucionales. Tercero, es importante distinguir entre crecimiento en los salarios reales o PIB *per cápita* y crecimiento en los estándares de vida. En diferentes estadios del crecimiento o en diferentes épocas, la relación entre ellos ha variado considerablemente.

Todos estos mensajes sugieren que los historiadores económicos y los economistas del desarrollo tienen más que ganar de una interacción continua y más cercana de lo que podría haber sido el caso hace 25 años en el apogeo del revisionismo de la nueva historia económica. El ejemplo del análisis del reciente desarrollo económico del Este asiático ha sido usado en este artículo para ilustrar que podría ser útil un poco más de historia y un poco menos de interpretación basada en las regresiones sobre el crecimiento.

## REFERENCIAS

- Abramovitz, Moses. 1956. "Resource and Output Trends in the United States since 1870". *American Economic Review* 46 (2 mayo): 5-23.
- \_\_\_\_\_. 1986. "Catching Up, Forging Ahead and Falling Behind". *Journal of Economic History* 46 (2, junio): 385-406.

- \_\_\_\_\_. 1993. "The Search for the Sources of Growth: Areas of Ignorance, Old and New". *Journal of Economic History* 53 (2, junio): 217-43.
- Aghion, Philippe y Petter Howitt. 1998. *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Allen, Robert C. 1983. "Collective Invention". *Journal of Economic Behavior and Organization* 4 (1, marzo): 1-24.
- Alter, George. 1992. "Theories of Fertility Decline: A Nonspecialist's Guide to the Current Debate". En John R. Gillis, Louise A. Tily y David Levine, eds., *The European Experience of Decline Fertility, 1850-1970*, 13-27. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant*. Nueva York: Oxford University Press.
- Anderson, Michael. 1998. "Highly Restricted Fertility: Very Small Families in the British Fertility Decline". *Population Studies* 52 (2, julio): 177-99.
- Baldwin, Richard E. 1989. "The Growth Effects of 1992". *Economic Policy* 0 (9, octubre): 247-81.
- Bardhan, Pranab. 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues". *Journal of Economic Literature* 35 (septiembre): 1320-46.
- Barro, Robert J. 1997. *Determinants of Economic Growth*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Notes on Growth Accounting". NBER Working Paper 6654. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin. 1991. "Convergence across States and Regions". *Brookings Papers on Economic Activity* 0 (1): 107-58.
- Bayoumi, Tamim. 1999. "The Morning After: Explaining the Slowdown in Japanese Growth in the 1990s". *IMF Working Paper WP/99/13*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Bean, Charles y Nicholas F.R. Crafts. 1996. "British Economic Growth since 1945: Relative Economic Decline... and Renaissance?". En Nicholas F. R. Crafts y Gianni Toniolo, eds., *Economic Growth in Europe since 1945*, 131-72. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Beason, Richard y David E. Weinstein. 1996. "Growth, Economies of Scale, and Targeting in Japan, 1955-1990". *Review of Economics and Statistics* 78 (2, mayo): 286-95.
- Blondal, Sveinbjorn y Dirk Pilat. 1997. "The Economic Benefits of Regulatory Reform". *OECD Economic Studies* 28 (1): 7-48.
- Bloom, David E. y Jeffrey G. Williamson. 1997. "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia". *NBER Working Paper 6268*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Bongaarts, John y Susan Cotts Watkins. 1996. "Social Interactions and Contemporary Fertility Transitions". *Population and Development Review* 22 (4, diciembre): 639-82.
- Ciccone, Antonio y Kiminori Matsuyama. 1996. "Start-Up Costs and Pecuniary Externalities as Barriers to Economic Development". *Journal of Development Economics* 49 (abril): 33-59.
- Coale, Ansley J. y Susan Cotts Watkins, eds., 1986. *The Decline of Fertility in Europe*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Collins, Susan y Barry Bosworth. 1996. "Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation". *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 135-91.

- Costa, Dora L. y Richard H. Steckel. 1997. "Long Term Trends in Health, Welfare, and Economic Growth in the United States". En Richard H. Steckel y Roderick Floud, eds., *Health and Welfare during Industrialization*, 47-89. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Crafts, Nicholas F. R. 1984a. "A Cross-Sectional Study of Legitimate Fertility in England and Wales". *Research in Economic History* 9: 89-107.
- \_\_\_\_\_. 1984b. "Patterns of Development in Nineteenth Century Europe". *Oxford Economic Papers* 36: 438-58.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Exogenous or Endogenous Growth? The Industrial Revolution Reconsidered". *Journal of Economic History* 55 (4, diciembre): 745-72.
- \_\_\_\_\_. 1997. "The Human Development Index and Changes in Standards of Living: Some Historical Comparisons". *European Review of Economic History* 1 (3, diciembre): 299-322.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Forging Ahead and Falling Behind: The Rise and Relative Decline of the First Industrial Nation". *Journal of Economic Perspectives* 12 (2): 193-210.
- \_\_\_\_\_. 1999. "East Asian Growth before and after the Crisis". *IMF Staff Papers* 46 (junio): 139-66. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- \_\_\_\_\_. y C. K. Harley. 1992. "Output Growth and the British Industrial Revolution: A Restatement of the Crafts-Harley View". *Economic History Review* 45: 703-30.
- \_\_\_\_\_. S. J. Leybourne y T. C. Mills. 1990. "Measurement of Trend Growth in European Industrial Output before 1914: Methodological Issues and New Estimates". *Explorations in Economic History* 27: 442-67.
- Dahlman, Carl J. 1994. "Technology Strategy in East Asian Developing Countries". *Journal of Asian Economics* 5 (invierno): 541-72.
- Dasgupta, Partha y Martin Weale. 1992. "On Measuring the Quality of Life". *World Development* 20 (1, enero): 119-31.
- David, Paul A. 1975. *Technical Choice, Innovation and Economic Growth*. Cambridge. Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1991. "Computer and Dynamo: The Modern Productivity Paradox in a Not-Too-Distant Mirror". En Organization for Economic Co-operation and Development, *Technology and Productivity*, 315-48. París.
- \_\_\_\_\_. y Gavin Wright. 1999. "Early Twentieth Century Productivity Growth Dynamics". Artículo presentado en la Economic History Society Conference, Oxford, Reino Unido, marzo 26-28.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire. 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economics* 57: 259-87.
- Easterlin, Richard A. 1978. "The Economics and Sociology of Fertility: A Synthesis". En C. Tilly, ed., *Historical Studies of Changing Fertility*. 57-133. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Easterly, William y Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Division". *Quarterly Journal of Economic* 112 (4, noviembre): 1203-50.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 1997. *Transition Report*. Londres.



- Edelstein, Michael. 1976. "Realized Rates of Return on UK Home and Overseas Portfolio Investment in the Age of High Imperialism". *Exploration in Economic History* 13: 283-329.
- Edwards, Sebastian. 1998. "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?". *Economic Journal* 108 (447, marzo): 383-98.
- Eichengreen, Barry. 1996. "Institutions and Economic Growth: Europe after World War II". En Nicholas F. R. Crafts y Gianni Toniolo, eds., *Economic Growth in Europe since 1945*, 38-72. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Eichengreen, Barry y Marc Uzan. 1992. "The Marshall Plan: Economic Effects and Implications for Eastern Europe and the Former USSR". *Economic Policy* 0 (14, abril): 13-76.
- Engerman, Stanley L. 1997. "The Standard of Living Debate in International Perspective: Measures and Indicators". En Richard H. Steckel y Roderick Floud, eds., *Health and Welfare during Industrialization*, 17-45. Chicago, Ill., University of Chicago Press.
- Feinstein, Charles H. 1988a. "National Statistics. 1760-1920". En C. H. Feinstein y S. Pollard, eds., *Studies in Capital Formation in the United Kingdom, 1750-1920*, 257-471. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_. 1988b. "The Rise and Fall of the Williamson Curve". *Journal of Economic History* 48 (3, septiembre): 699-729.
- Fishlow, Albert. 1965. *American Railroads and the Transformation of the Ante-Bellum Economy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Floud, Roderick y Bernard Harris. 1997. "Health, Height and Welfare: Britain. 1700-1980". En Richard H. Steckel y Roderick Floud, eds., *Health and Welfare during Industrialization*, 91-126. Chicago, Ill. University of Chicago Press.
- Floud, Roderick, Kenneth Wachter y Annabel Gregory. 1990. *Health, Height, and History*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Fogel, R. W. 1964. *Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Fohlin, C. 1998. *Financial System Structure and Industrialization: Reassessing the German Experience before World War I*. California Institute of Technology Social Science Working Paper 1028. Pasadena, California.
- Fukuda, S. 1999. "Sources of Economic Growth in East Asian Economies: Why Did Capital Stock Growth So Rapidly?". En Organization for Economic Co-operation and Development, *Structure Aspects of the East Asian Crisis*, 29-56. París.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mas.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Gormely, Patrick J. 1995. "The Human Development Index in 1994. Impact of Income on Country Rank". *Journal of Economic and Social Measurement* 21 (4): 253-67.
- Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman. 1991. *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Grossman, Richard S. 1993. "The Macroeconomic Consequences of Bank Failures under the National Banking System". *Explorations in Economic History* 30 (3, julio): 294-320.
- Harberger, Arnold C. 1998. "A Vision of the Growth Process". *American Economic Review* 88 (marzo): 1-32.

- Harley, C. K. y Nicholas F. R. Crafts. 1998. *Productivity Growth during the First Industrial Revolution: Inferences from the Pattern of British External Trade*. London School of Economics, Department of Economic History, Working Paper 42. Londres.
- Hsieh, Chang-tai. 1997. "What Explains the Industrial Revolution in East Asia?". University of California at Berkeley. Multicopiado.
- Ide, Masasuke. 1996. "The Financial System and Corporate Competitiveness". En Paul Sheard, ed., *Japanese Firms, Finance and Markets*, 191-221. Nueva York: Addison-Wesley.
- Ito, Takatoshi. 1996. "Japan and Asian Economies: A 'Miracle' in Transition". *Brookings Papers on Economic Activity* 0 (2): 205-60.
- James, John A. y Jonathan S. Skinner. 1985. "The Resolution of the Labor Scarcity Paradox". *Journal of Economic History* 45 (3, septiembre): 513-40.
- Jha, S. K. 1996. "The Kuznets Curve: A Reassessment". *World Development* 24: 773-80.
- Kendrick, J. W. 1961. *Productivity Trends in the United States*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Khanna, Tarun. 1999. "Policy Shocks, Market Intermediaries and Corporate Strategy: The Evolution of Business Groups in Chile and India". En Centre for Co-operation with Non-members, *Structural Aspects of the East Asian Crisis*, 91-124 París: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Kirk, D. 1996. "Demographic Transition Theory". *Population Studies* 50: 361-87.
- Knack, Stephen y Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics* 7 (3, noviembre): 207-27.
- Knodel, John E. y Etienne van de Walle. 1979. "Lessons from the Past: Policy Implications of Historical Fertility Studies". *Population and Development Review* 5: 217-45.
- Komlos, John. 1995. *The Biological Standard of Living on Three Continents*. Oxford, Reino Unido: Westview Press.
- Kuznets, Simon. 1995. "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review* 45 (1, marzo): 1-28.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer y Robert W. Vishny. 1997. "Legal Determinants of External Finance". *Journal of Finance* 52 (julio): 1131-50.
- Lee, Chung H. 1992. "The Government, Financial System, and Large Private Enterprises in the Economic Development of South Korea". *World Development* 20 (febrero): 187-97.
- Lee-Jong-Wha. 1995. "Government Interventions and Productivity Growth in Korean Manufacturing Industries". *NBER Working Paper 5060*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Levine, Ross. 1998. "The Legal Environment, Banks and Long-Run Economic Growth". *Journal of Money, Credit and Banking* 30 (agosto): 596-620.
- \_\_\_\_\_ y David Renelt. 1992. "A Sensitivity Analysis of Country Growth Regressions". *American Economic Review* 82 (4, septiembre): 942-63.
- Linder, P. H. 1997. *Three Centuries of Inequality in Britain and America*. UC Davis Working Paper 97-09. University of California at Davis.

- Maddison, Angus. 1982. *Phases of Capitalist Development*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1987. "Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment". *Journal of Economic Literature* 25 (2, junio): 649-98.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Dynamic Forces in Capitalist Development*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Monitoring the World Economy, 1820-1992*. París: Organization for Economic Co-operation and Development.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Macroeconomic Accounts for European Countries". En B. Van Ark y N. F. R. Crafts, eds., *Quantitative Aspects of Postwar European Economic Growth*, 27-83. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Chinese Economic Performance in the Long Run*. París: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer y David Weil. 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* 107 (2, marzo): 407-37.
- Marczewski, Jean. 1963. "The Take-Off Hypothesis and French Experience". En W. W. Rostow, ed., *The Economics of Trade-Off into Sustained Growth*, 119-38. Londres: Macmillan.
- Matthews, RCO, C. H. Feinstein y J. C. Odling-Smee. 1982. *British Economic Growth, 1856-1973*. Standford, California: Standford University Press
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics* 110 (3, agosto): 681-712.
- McCloskey, Donald N. 1978. "The Achievements of the Cliometric School". *Journal of Economic History* 38 (1, marzo): 13-28.
- \_\_\_\_\_. y L. Sandberg. 1971. "From Damnation to Redemption: Judgements on the Late Victorian Entrepreneur". *Explorations in Economic History* 9: 89-108.
- Meier, Gerald M., ed. 1995. *Leading Issues in Economic Development*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Mishkin, Frederic. 1991. "Asymmetric Information and Financial Crises: A Historical Perspective". En R. Glenn Hubbard, ed., *Financial Markets and Financial Crises*, 69-108. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Mokyr, Joel. 1990. *The Lever of Riches*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Editor's Introduction: The New Economic History and the Industrial Revolution". En Joel Mokyr, ed., *The British Industrial Revolution: An Economic Perspective*. 1-131. Oxford, Reino Unido: Westview Press.
- Nelson, Richard R. y Gavin Wright. 1992. "The Rise and Fall of American Technological Leadership: The Post-War Era in Historical Perspective". *Journal of Economic Literature* 30 (4, diciembre): 1931-64.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. y Robert Paul Thomas. 1973. *The Rise of the Western World*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. y Barry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth Century England". *Journal of Economic History* 49 (4, diciembre): 803-32.

- Notestein, F. W. 1953. "Economic Problems of Population Change". En *Proceedings of the English International Conference of Agricultural Economists*, 13-31, Londres: Oxford University Press.
- O'Brien, P. K. 1986. "Do We Have a Typology for the Study of European Industrialization in the XIX<sup>th</sup> Century?". *Journal of European Economic History* 15: 291-333.
- Park, Yung Chul. 1994. "Concepts and Issues". En Hugh T. Patrick and Yung Chul Park, eds., *The Financial Development of Japan, Korea and Taiwan: Growth, Repression and Liberalization*, 3-26. Nueva York: Oxford University Press.
- Prescott, E. C. 1998. "Needed: A Theory of Total Factor Productivity". *International Economic Review* 39: 525-51.
- Preston, Samuel H. 1975. "The Changing Relation between Mortality and Level of Economic Development". *Population Studies* 29 (2, julio): 231-48.
- Pritchett, Lant. 1997. "Divergence, Big Time". *Journal of Economic Perspectives* 11 (3, verano): 3-17.
- Puga, Diego. 1998. "Urbanization Patterns: European versus Less Developed Countries". *Journal of Regional Science* 38: 231-52.
- Razzell, Peter. 1998. "The Conundrum of Eighteenth-Century English Population Growth". *Social History of Medicine* 11: 469-500.
- Rodrik, Dani. 1996a. "Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe". *Journal of International Economics* 40 (1-2, febrero): 1-22.
- \_\_\_\_\_. 1996b. "Understanding Economic Policy Reform". *Journal of Economic Literature* 34 (1, marzo): 9-41.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapse". *Journal of Economic Growth* 4 (diciembre): 385-412.
- Rosemberg, Nathan. 1982. *Inside the Black Box*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Rostow, W. W. 1956. "The Take-Off into Self-Sustained Growth". *Economic Journal* 66 (261, marzo) 25-48.
- \_\_\_\_\_. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, ed. 1963 *The Economics of Take-Off into Sustained Growth*. Londres: Macmillan.
- Sichel, D.E. 1997. *The Computer Revolution: An Economic Perspective*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Smith, Heather. 1995. "Industry Policy in East Asia". *Asian-Pacific Economic Literature* 9 (mayo): 17-39.
- Solomou, Solomos. 1987. *Phases of Economic Growth, 1850-1973*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Solow, Robert M. 1957. "Technical Change and the Aggregate Production Function". *Review of Economics and Statistics* 39: 312-20.
- Steckel, Richard H. 1983. "Height and Per Capita Income". *Historical Methods* 16: 1-7.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Stature and the Standard of Living". *Journal of Economic Literature* 33 (4, diciembre): 1903-40.

- Summers, Robert y Alan Heston. 1998. "New Set of International Comparisons of Real Product and Price Levels Estimates for 130 Countries, 1950-1985". *Review of Income and Wealth* 34 (1, marzo): 1-25.
- Sylla, Richard. 1991. "The Role of Banks". En Richard Sylla y Gianni Toniolo, eds., *Patterns of European Industrialization: The Nineteenth Century*, 45-63. Londres: Routledge.
- \_\_\_\_\_. y Gianni Toniolo. 1991. "Introduction". En Richard Sylla y Gianni Toniolo, eds., *Patterns of European Industrialization: The Nineteenth Century*, 1-26. Londres: Routledge.
- Trebilcock, Clive. 1981. *The Industrialization of the Continental Powers, 1780-1914*. Londres: Longman.
- UNDP (United Nations Development Programme). Varios años. *Human Development Report*. Nueva York: Oxford University Press.
- Usher, Dan. 1980. *The Measurement of Economic Growth*. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- Van Zanden, J. L. 1995. "Tracing the Beginning of the Kuznets Curve: Western Europe during the Early Modern Period". *Economic History Review* 48: 643-64.
- Venables, A. J. y M. Gasiorek. 1998. "The Welfare Implications of Transport Improvements in the Presence of Market Failure". Reino Unido. Department of Environment, Transport, and the Regions. Londres. Multicopiado.
- Von Tunzelmann, G. N. 1978. *Steam Power and British Industrialization to 1860*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Wachter, Kenneth W. y James Trussell. 1982. "Estimating Historical Heights". *Journal of the American Statistical Association* 77 (378, junio): 277-93.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market Economic. Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Wei, Shang-Jin. 1997. "How Taxing Is Corruption on International Investors?". NBER Working Paper 6030. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Williamson, Jeffrey G. 1985. *Did British Capitalism Breed Inequality?* Londres: Allen y Unwin.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Coping with City Growth during the Industrial Revolution*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Globalization and Inequality, Past and Present". *World Bank Research Observer* 12 (agosto): 117-35.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. *East Asia: The Road to Recovery*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Wrigley, E. A. y R. S. Schofield. 1981. *The Population History of England 1541-1871*. Londres: Arnold.
- \_\_\_\_\_, Davies, J. E. Oeppen y R. S. Schofield. 1997. *English Population History from Family Reconstitution 1580-1837*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Young, Alwyn. 1995. "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the Asian Growth Experience". *Quarterly Journal of Economics* 110 (agosto): 641-80.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Alternative Estimates of Productivity Growth in the NICs". NBER Working Paper 6657. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

**E**n su esclarecedora contribución, el profesor Crafts ha argumentado que la relación entre la historia económica y la economía del desarrollo ha pasado por dos fases y está entrando en una tercera. La primera fase se caracterizó por los intentos de usar la historia económica para producir generalizaciones acerca del proceso de desarrollo. Aunque esas generalizaciones no pasaron la prueba del tiempo, aportaron importantes intuiciones acerca del desarrollo. La segunda fase se caracterizó por una excesiva dependencia de la economía neoclásica y no dejó una marca perceptible en la economía del desarrollo, puesto que estaba apuntando a demostrar que los mercados funcionaban bien en las economías del pasado. La tercera y actual fase se caracteriza por tres importantes logros. Primero, “los esfuerzos de forzar patrones de crecimiento y desarrollo económico dentro del marco del modelo neoclásico de crecimiento aumentado de Solow están seriamente mal concebidos”. Segundo, “las instituciones importan para el crecimiento económico”. Tercero, “es importante distinguir entre crecimiento en los salarios reales o PIB *per cápita* y crecimiento en los estándares de vida” (p. 326). Crafts concluye que concentrarse en los estándares de vida es “una área importante en la que la futura colaboración entre historiadores económicos y economistas del desarrollo sería productiva” (p. 325).

Pese al mérito de estas observaciones, este comentario provee una perspectiva complementaria sobre las relaciones entre historia económica y la economía del desarrollo y enfatiza otra área común de investigación futura. A través de todo el período discutido por Crafts, ambos campos han recorrido y están recorriendo el mismo camino al tratar de entender mejor los procesos de desarrollo y de estancamiento. Hasta hace muy poco, ellos buscaban lo que podría llamarse “La Teoría Económica del Desarrollo” (en letras mayúsculas). Ambos campos han aceptado la noción de que el desarrollo económico es un proceso histórico complejo en el que factores económicos, políticos, sociales y culturales se interrelacionan para influir sobre el bienestar de los individuos involucrados. El estudio de los procesos del desarrollo económico pasados y presentes necesita, por lo tanto, una transición desde las amplias generalizaciones basadas en análisis econométricos de nivel macro que revelan (importantes) correlaciones pero no las líneas subyacentes de causación. El estudio de los procesos de crecimiento y estancamiento necesita de análisis teóricos y empíricos a nivel micro, que tengan en cuenta las particularidades de la sociedad bajo estudio y expongan las instituciones que determinan los resultados económicos, políticos y sociales. Al examinar el desarrollo desde tal perspectiva institucional de

nivel micro, la colaboración entre el desarrollo económico y la historia económica ha sido y será fructífera. La historia económica, tanto de los países industrializados como en los países en desarrollo, provee un conjunto de datos valiosos. Tal análisis institucional es inherentemente histórico, puesto que requiere estudiar la herencia histórica de una sociedad expresada en las instituciones de esa sociedad y sus aspectos económicos, políticos, sociales y culturales. (Para una discusión de la metodología afín, véase Greif, en preparación.)

Durante las dos primeras fases discutidas por Crafts, los eruditos de la historia económica y del desarrollo económico se enfocaron en la teoría del desarrollo económico. Se había postulado que el desarrollo económico sigue básicamente la misma trayectoria en todos los países. La fase inicial se dedicó a la búsqueda de generalizaciones. En la fase posterior, se pensó que el marco de la economía neoclásica proveía el fundamento de una teoría englobadora. Con el tiempo, sin embargo, los adelantos teóricos y empíricos llevaron a una reorientación cualitativa tanto en la historia económica como en la economía del desarrollo, y factores similares contribuyeron al declive del marco de la economía neoclásica en ambos campos. Los adelantos en la teoría de los contratos, la economía de la información, la teoría del crecimiento endógeno, y la teoría de juegos revelaron las limitaciones del marco neoclásico. En particular, estos avances teóricos mostraron que los equilibrios ordenados según el criterio de Pareto pueden prevalecer en situaciones comunes y que los factores no capturados por el marco neoclásico son importantes para el crecimiento. Desde el punto de vista empírico, los estudios de casos y los análisis econométricos basados en datos de economías actuales y pasadas revelaron la limitada capacidad del modelo de crecimiento neoclásico para orientar la política de desarrollo.

En vez de concentrarse en medir el crecimiento y los factores correlacionados con él, la agenda de investigación emergente exige una más profunda investigación de los elementos de causación. Esta reorientación nos demanda enriquecer nuestro entendimiento de los procesos del desarrollo sobre la base de un análisis institucional a nivel micro dentro de un contexto específico. Para entender el desarrollo y las implicaciones de las diferentes políticas en un período y lugar determinados, tenemos que identificar y analizar la estructura de incentivos que influyen sobre las acciones de los importantes responsables de la toma de decisiones económicas o de política. Por ello, esta agenda de investigación exige ir más allá del argumento “las instituciones cuentan” ellas son producto de la historia y, por lo tanto, el mejor –en verdad, el único– consejo de política que podemos ofrecer es “consigan una nueva historia”. Ello postula que para fomentar el desarrollo tenemos que entender cómo la historia se manifiesta a sí misma en los detalles de las estructuras institucionales actuales y, en consecuencia, cómo podemos fomentar las propiedades instrumentales del crecimiento o mitigar las propiedades inhibitorias del crecimiento.

Una agenda de investigación como ésta ya comenzó a tomar forma en la historia económica y el desarrollo económico. Permítanme enfatizar que esta agenda de de-

sarrollo no pone en tela de juicio el beneficio de usar la teoría económica moderna y la econometría para proveer herramientas analíticas y estadísticas útiles. Por cierto, es la sofisticación de las actuales herramientas lo que le permite a esta investigación florecer. Además, la investigación se construye sobre opiniones obtenidas de expertos pasados y actuales quienes usaron estudios de casos o análisis econométricos para revelar los factores que influyen sobre el bienestar. No se está cuestionando la importancia de, por ejemplo, los mercados, las acciones gubernamentales, el crecimiento poblacional, la corrupción, los sistemas financieros y la educación. Lo que enfatiza esta nueva agenda de investigación es que para entender cómo estos factores influyen sobre el bienestar en una sociedad particular y para diseñar una política apropiada, tenemos primero que entender los pormenores de las instituciones de esa sociedad.

Esta agenda de investigación que emerge se ha aplicado a una amplia variedad de temas que van desde la organización interna de las empresas y comunidades de negocios hasta el funcionamiento más interno del gobierno. Permítanme ilustrarlo explicando brevemente dos conceptos que han sido centrales en la historia económica y en el desarrollo económico: los mercados y los Estados. Los mercados y sus límites siempre han sido considerados como la gobernabilidad ideal para organizar el intercambio y el mecanismo de medición para evaluar el desarrollo de una economía. En la primera fase discutida por Crafts, los expertos en ambos campos explicaron las condiciones para el surgimiento de los mercados. En la siguiente fase los especialistas mantuvieron fuertes creencias de que los mercados son el medio óptimo de proveer los incentivos, la coordinación y la información; consecuentemente, ellos han insistido excesivamente en demostrar que los mercados dominaron en el pasado y han medido su amplitud en las economías del pasado y del presente.

La agenda de investigación emergente apunta a ir más allá de la visión del mercado como una unidad primaria del análisis. Enfatiza que para entender la naturaleza de los mercados en un determinado momento y lugar, tenemos que examinar sus fundamentos institucionales. Los mercados no funcionan en el vacío y no cargan su propio peso; requieren la exigibilidad de los contratos, la coordinación, y la información, y los detalles de su operación, su extensión, y sus consecuencias para la eficiencia y la distribución dependen de sus instituciones de soporte. Por ello, son en últimas estas instituciones las que determinan qué intercambios se realizarán, quién podrá intercambiar y cuáles serán los términos del intercambio. Junto a los factores que la economía neoclásica enfatiza como importantes en la determinación de los resultados en los mercados, la exigibilidad de los contratos y otras instituciones dan forma a la naturaleza de las curvas de oferta y demanda. Tales instituciones pueden estar, y se ha mostrado que están, interrelacionadas con varios aspectos económicos, sociales y políticos. Las estructuras sociales, las asociaciones comerciales, las normas del intercambio, las reglas legales y las estructuras políticas pueden y en verdad consti-



tuyen una parte integral de estas instituciones. Para un entendimiento de cómo la política de desarrollo puede fomentar la eficiencia y el bienestar extendiendo el límite de los mercados de una sociedad en particular, es necesario primero revelar la naturaleza de las instituciones que fomentan u obstruyen la operación de los mercados existentes o ausentes (Greif y Kandal 1995; Greif 1998a).

Implícita en la afirmación anterior está la aseveración de que los mercados no siempre se apoyan en instituciones formales, tales como los derechos de propiedad y la exigibilidad de los contratos legales, que son suministrados por el Estado. Tanto la investigación teórica como empírica indica que la capacidad limitada de las instituciones formales refleja factores tales como la información asimétrica y el carácter incompleto de los contratos. Sin embargo, la agenda de desarrollo resultante enfatiza que esta limitada capacidad refleja también que el funcionamiento del mismo Estado —y por lo tanto su capacidad de apoyar el intercambio, proteger los derechos de propiedad, y proveer los bienes públicos— depende de sus propios fundamentos institucionales. En contraste, la primera generación de eruditos descritos por Crafts consideró al Estado mismo como un actor social que podía ser tomado como exógeno cuando se plantea el crecimiento. Se ha considerado al Estado como un planificador social, incluso uno benevolente, que actúa para fomentar el desarrollo económico. La segunda generación de expertos también tenía una idea diferente del Estado, considerándolo como un mecanismo pobre para la asignación de los recursos e inferior a los mercados.

La nueva agenda de desarrollo considera al Estado como un endógeno agente económico y político cuyo análisis positivo requiere un entendimiento de sus fundamentos institucionales y sus características específicas en una sociedad particular. Uno no puede ver al Estado como un actor unitario, un planificador social benevolente o un mecanismo de asignación de recursos inferior al mercado en la sociedad bajo estudio. La naturaleza del Estado en sí misma refleja la sociedad en su conjunto dentro de la cual él está inmerso, y su funcionamiento depende de la estructura de incentivos que enfrentan los diversos individuos que constituyen su aparato (*véase*, por ejemplo, Aoki, Kim y Okuno-Fujiwara 1997; Weingast 1997; Greif 1998b). De modo similar, no se puede asumir que el sistema legal es un guardián de la sociedad civil. Para un entendimiento de las implicaciones económicas de un sistema legal, es necesario no sólo estudiar sus códigos legales sino también estudiar las instituciones que motivan y dirigen las decisiones de los jueces y aquellos que se supone hacen cumplir sus sentencias (Rosenthal 1992).

Podría continuar proporcionando ejemplos, extraídos de trabajos sobre temas diversos tales como la transferencia de tecnología (Abramovitz y David 1996) y la endogeneidad de los recursos (Wright 1990). Dos conclusiones, sin embargo, son comunes a estos trabajos. Primero, para entender el funcionamiento de una economía y, por lo tanto, la política apropiada de desarrollo, necesitamos estudiar sus ins-

tituciones a nivel micro y sus condiciones particulares. Segundo, tal análisis es inherentemente histórico. Las instituciones personifican, reflejan y moldean los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales de una sociedad y estos aspectos tienen su propia inercia: ellos son rasgos de la sociedad que trascienden las condiciones que llevaron a su surgimiento. Por lo tanto, la política de desarrollo apropiada para una sociedad particular tiene que tomar en cuenta sus instituciones y las fortalezas de ésta. Un excelente reto que enfrenta el desarrollo económico en el tercer milenio es ser capaz de mejorar nuestro conocimiento de las instituciones, su naturaleza, y la capacidad de manipularlas. El desarrollo económico y la historia económica son nuevamente compañeros de viaje en la búsqueda de este conocimiento.

## REFERENCIAS

- Abramovitz, Moses y Paul A. David. 1996. "The Mosaic of Economic Growth". En Ralph Landau, Timothy Taylor y Gavin Wright, eds., *Convergence and Deferred Catch-up: Productivity, Leadership and the Waning of American Exceptionalism*, 21-62. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara, eds. 1997. *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Greif Avner. 1998a. "Contracting, Enforcement, and Efficiency: Economics Beyond the Law". En Boris Pleskovic y Joseph Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Self-Enforcing Political Systems and Economic Growth: Late Medieval Genoa". En Bob Bates, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal y Barry Weingast, eds., *Analytic Narrative*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. *The Institutional Foundations of States and Markets. Historical Perspective and Comparative Institutional Analysis of Genoa and the Maghribi Traders*. Cambridge Mass.: Cambridge University Press. (En preparación).
- Greiv, Avner y Eugene Kandal. 1995. "Contract Enforcement Institutions: Historical Perspective and Current Status in Russia". En Edward P. Lazear, ed., *Economic Transition in Eastern Europe and Russia: Realities of Reform*, 291-321. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press.
- Rosenthal, Jean-Laurent. 1992. *The Fruits of Revolution*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Weingast, Barry R. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law". *American Political Science Review* 91 (2, junio): 245-263.
- Wright, Gavin. 1990. "The Origins of American Industrial Success, 1879-1940". *American Economic Review* 80 (4, septiembre): 651-68.

**E**l lector estará impresionado con la familiaridad de Crafts con la literatura y con su cubrimiento, especialmente con la de los economistas y con la de los que debería llamar economistas historiadores más que historiadores económicos. ¿Por qué hago esta distinción? Porque Crafts no está muy interesado en los escritos de los historiadores que se ocupan del desarrollo y debemos usar alguna precisión terminológica para evaluar su estudio. Estoy sorprendido por el hecho de que yo no tenga un lugar dentro de su bibliografía. (Sé que él lee mis escritos aunque sea para estar en desacuerdo). Tampoco, en este tema, tienen un lugar economistas como Paul Krugman y Amartya Sen. No existen estimaciones para los gustos

Con el riesgo de descalificarme yo mismo, haré una observación general acerca del lenguaje. Tenemos aquí un problema: los economistas y sus imitadores han adoptado una jerga a menudo incomprensible para los lectores no economistas. Aún los esfuerzos de vivificar la prosa mediante símiles y metáforas (como la comparación entre la levadura y los champiñones) son sólo jerga familiar entre ellos. El estilo es frecuentemente pesado y de vez en cuando me encontré en un abismo de desesperación verbal. Tal lenguaje, se me ocurre, refleja un aislamiento intelectual y una indiferencia hacia los no economistas.

Permítanme empezar con algunos temas en el orden en que aparecieron en el capítulo de Crafts.

*La transición demográfica.* Crafts está muy impresionado por la importancia de este tema y por la calidad de los especialistas que trabajan en el área. Su revisión deja claro, sin embargo, que no existe un vínculo inequívoco y unidireccional entre el crecimiento de las cifras y el crecimiento del producto. En los países ricos, un incremento poblacional puede ayudar; en los países pobres, puede ser una desventaja. Estoy particularmente susceptible y agradecido por sus comentarios a causa de su crítica a mi descuido por la demografía en mi propio libro, *Riqueza y pobreza*. No es una tema simple. Crafts vuelve a él posteriormente, pero es evidente que los economistas y los demógrafos no han resuelto aún estos asuntos y realmente podría ser que nunca lo hicieran. Cada caso tendría que verse y juzgarse en su contexto.

*Las estimaciones del crecimiento.* Aquí, la literatura establece mucho del tamaño y el carácter del así llamado residuo. Crafts advierte que con “más investigación” las aseveraciones originales de la importancia del residuo “no han probado ser generalizables ni siquiera particularmente robustas”. Creo que es crucial reconocer

el carácter de esta “investigación” adicional. Ella no ha producido tanto conocimiento nuevo como redefinición, incorporando factores alguna vez residuos en factores tradicionales. Uno va, por ejemplo, de la simple suma de las horas de trabajo a ponderar estas horas por, digamos, la calidad, el nivel educacional, o el equipo, por consiguiente, inflando los viejos componentes y reduciendo los nuevos. Pero nada cambia sobre la importancia de la tecnología como un factor residual de la producción.

Podría decir, me da la impresión de cierta debilidad la economía cuantitativa: el esfuerzo de cambiar los resultados alterando las definiciones. Por ejemplo, Alwyn Young y Paul Krugman han discutido que las ganancias del producto en los últimos 15 a 20 años en el Este asiático resultaron de los incrementos en la fuerza de trabajo y el capital, no de los adelantos tecnológicos, y que existe por lo tanto muy poco del residuo. Pero los datos muestran que los trabajadores del Este asiático de hoy en día están mejor educados que los de ayer, mientras que la gerencia y el empresariado, y la composición del capital han mejorado con una aumentada participación extranjera.

Un ejemplo similar es el reciente esfuerzo de debatir que la tecnología de la información es menos importante para el crecimiento de la productividad de lo que se había calculado, porque los cálculos incluyen las industrias más viejas –químicos, acero y automóviles–, mientras que ellos deberían limitarse adecuadamente a aquellas ramas estrictamente relacionadas con la informática. Sin embargo, eso de seguro es un disparate, puesto que un buen historiador económico buscaría y encontraría las contribuciones de la nueva tecnología en dondequiera que ellas se presenten.

*La curva de Kuznets.* Crafts observa que los eruditos aún trabajan en la sugerencia de Kuznets de que la distribución del ingreso en el transcurso del desarrollo económico sigue una tendencia de U-invertida, primero más desigual y luego menos. Los resultados son variados, y Crafts afirma que “tratar de estimar las curvas de Kuznets como un mecanismo para proyectar las distribuciones futuras del ingreso o como una guía para la formación de la política, es un ejercicio mal hecho y mecánico”. Demasiado cierto. El problema aquí, como en todas partes, es la tendencia de los economistas historiadores a creer que han hecho su trabajo cuando establecen correlaciones estadísticas. Lo que ellos deberían tratar de entender es *por qué*. ¿Por qué la desigualdad del ingreso se incrementa o disminuye? Crafts dice que las influencias incluyen el cambio demográfico y la calidad de vida.

*Rostow y Gershenkron.* Crafts siente claramente que la tesis de Rostow de las etapas del crecimiento fue una contribución influyente, aunque errónea, a la historia económica. Muchos de nosotros, los de la vieja guardia, consideramos la metáfora de Rostow de un despegue como engañosa –demasiado rápida, demasiado fácil– y encontramos su quinta etapa (el desarrollo para todos) románticamente optimista.

Opinamos también, como Crafts, que Rostow nunca dio una explicación general al tránsito de una etapa a otra. ¿Cómo podría él? Cada país tiene su propia secuencia, similar a la de otros lugares y sin embargo también diferente de las demás. Eso es la historia. Crafts también enfatiza esos resultados empíricos condenatorios que no mostraron ningún despegue en la experiencia de países tales como Francia. Pero J. H. Clapham ya había hecho esta observación 30 años antes que la tesis de Rostow estuviera bajo el escrutinio colectivo en una conferencia en Constance, Alemania, donde Rostow enfrentó a sus acusadores y eventualmente editó el volumen resultante de artículos y comentarios. (Algunas veces, tengo el presentimiento de que los economistas historiadores solamente leen los últimos trabajos, a gran costo para su entendimiento –una visión sobrecogedora y sin historia).

En una parte posterior de su capítulo, Crafts insinúa que el trabajo de Robert Fogel y Albert Fishlow sobre los ferrocarriles de los Estados Unidos refuta el énfasis de la ferrocarrilización de Rostow y otros “grandes adelantos tecnológicos” como factores importantes del crecimiento. No estoy tan seguro de eso. Por una parte, los estudios del papel y el efecto de los ferrocarriles en otras naciones muestran variaciones significativas. Por otra, los propios cálculos de Fogel dan lugar a serios problemas. Sus estimativos de los costos del transporte fluvial se apoyaron en las promesas optimistas de los ingenieros del Ejército de los Estados Unidos, quienes tenían sus propias razones para estimular los proyectos en ríos y puertos. Y Fogel señaló que todo esto no se sostendría para el tercio occidental del país, en donde la topografía hizo del ferrocarril un modo de transporte mejor y más barato. El tren, además, era más rápido que la barcaza o el bote, y ello hizo toda la diferencia en el transporte de pasajeros, comparado con el de carga, como lo averiguaron los británicos en los inicios de la era del ferrocarril. A Crafts le parece el argumento de que las invenciones específicas tuvieron un impacto limitado sobre la economía, aparentemente “robusto”, y cita resultados similares en los estudios de la tecnología de computadores de hoy. Discrepo porque, como lo anoté arriba, esos cálculos no capturan los efectos completos; en particular, ellos ignoran o evitan los mecanismos de conexión. Fogel sí encontró ejemplos de expertos que habían escrito sobre el carácter indispensable de los ferrocarriles y Crafts agradecidamente recuerda su rechazo a esta tesis. Sin embargo, ese carácter indispensable fue siempre nada más que retórica poco precisa y Fogel no tuvo problema en desacreditar el mito.

Crafts parece creer que el trabajo de Gerschenkron sobre el desarrollo fue publicado en 1962 y que él hizo a un lado a Rostow. De hecho, fue publicado una década antes y abordó un conjunto diferente de problemas, en particular, los patrones de cierre de la brecha (*catch-up*) de los posteriores economistas del desarrollo. No obstante, es justo decir que los economistas sí prefirieron a Gerschenkron y lo vieron más como a un colega profesional. Esta preferencia fue principalmente académico-política. Obsérvese que el modelo de Gerschenkron de los impulsos y el desarrollo tardío generaron tantas contradicciones como cualquier gran generalización, inclu-

yendo las de Rostow. (Véanse los comentarios de Crafts en Rodrik y otros que, él dice, parece han rehabilitado la tesis del gran empuje). Me da la impresión de que mucha de esta nueva investigación está verificando lo obvio –por ejemplo, que los sistemas legales malos y las inadecuadas exigibilidades contractuales desaniman la inversión y el crédito–. ¡No me diga! Entretanto Gerschenkron sí planteó temas importantes y sí generó un hallazgo irrefutable, aunque obvio: que existen muchas maneras de despellejar a un gato. Pero, esto, también, era una vieja historia. A decir verdad, fue todo el argumento de la comparación de Clapham entre Francia y Alemania.

*La “llamada” nueva historia económica.* Para mí, éste fue el aspecto menos satisfactorio del capítulo, y eso me preocupa. Crafts establece como fecha de la “revolución cliométrica” la primera de las reuniones en Purdue en 1960. De hecho, tenemos una literatura que se anticipó, incluyendo los primeros trabajos de Walt Rostow. Sin embargo, 1960 fue el comienzo del club, de una identidad intelectual consciente. Crafts observa con mucha satisfacción lo que él ve como los logros de la nueva escuela, en particular, el examen de las interpretaciones tradicionales a la luz de la teoría económica clásica y neoclásica. Entre las señales de éxito, Crafts enfatiza el desprestigio del viejo mito del fracaso empresarial de la Gran Bretaña victoriana. Crafts considera que D. N. McCloskey y Lars Sandberg mostraron que las decisiones económicas coincidían con los estándares racionales de pérdidas y ganancias; si la gente elegía no invertir, era porque había usos disponibles más rentables.

Debo decir, si éste es el éxito, ¿dónde están los fracasos? La idea de que la maximización de beneficios radica exclusivamente en cálculos de corto plazo de lo conocido, es la clase de cosas que solamente la gente por fuera de la economía creería. Sólo se le ocurre a un desconcertado economista histórico creer que un dólar es un dólar, ya sea que se use para producir químicos orgánicos y computadores, de una parte, o películas y saxofonistas de otra; asumir que las ventajas comparativas se mantienen inmóviles, creer que los empresarios británicos eran modelos de racionalidad, que la pérdida británica del liderazgo industrial en Europa era ineludible. La ironía es que uno también escucha o lee estas cosas de los eruditos británicos. Ellos deberían saberlo mejor, especialmente si han viajado.

A Crafts también le gusta lo que la “nueva historia económica” ha hecho para incrementar nuestro conocimiento de la tecnología. Cierto. Uno piensa en Nate Rosenberg y Paul David. Pero ¿qué hay de la gigantesca literatura que los precedió: Usher, Ashton y sí la mía? Y la literatura que le siguió: Crafts debería mirar nuevamente el trabajo de su viejo colega Maxine Berg. ¿Y qué de la Revolución Industrial? Crafts considera y lamenta que inclusive los cliometristas no han podido explicar el momento oportuno de este gran cambio en el ritmo y composición de la tecnología. Si ello fuera cierto, sería una triste reflexión de las capacidades de los

cliometristas. Usher no tuvo problemas con esto, tan lejos como en los años 20. Pero entonces él empleó simples números, tales como los cambios en el precio de la hilaza de algodón.

Realmente, no son los números lo que importa; es lo que uno hace con ellos. La noción de sectores líderes, se nos dijo, la ha “pasado mal”, con un “fuerte énfasis en la reciente literatura del pequeño tamaño inicial de los textiles algodoneros en relación con el [producto interno bruto], o incluso con el producto industrial”. Pero, ¿no era ése el punto? El algodón comienza diminuto y se vuelve gigantesco; ello da completamente nueva forma a la industria de los textiles mostrando lo que las máquinas pueden hacer. Eso es lo que muchos de nosotros llamaríamos un sector líder.

En general, el relato de Crafts acerca de los resultados cliométricos más o menos borra la anécdota del logro británico. “Por cierto, ¡un economista del Banco Mundial, dada la descripción básica de la economía británica de finales del siglo XVIII, sin conocer a qué país se aplicaba, podría muy bien concluir que ésta era una situación de perspectivas de desarrollo muy pobre!”. ¿No deberían las alarmas estar apagándose? Los únicos “puntos extras” que él encuentra son los derechos de propiedad y una ventaja comparativa en las invenciones a nivel micro. Sin duda, y ¿por qué no incluir al empresariado y hacer notar que bajo la definición de lo micro de Mokyr, las máquinas de textiles de algodón están en la categoría de lo micro?

En resumen, Crafts considera que la investigación más reciente sobre la revolución industrial difiere substancialmente de la visión dada por los historiadores del desarrollo en los años 50. Sin duda alguna. Pero, él podría haber tenido una versión mucho más verosímil repasando el trabajo de la generación precedente —o las observaciones de contemporáneos, en Gran Bretaña y en el exterior, de comienzos del siglo XIX.

Para mí, el gran rayo de esperanza es que los economistas, mucho más que los economistas históricos, están comenzando a considerar los aspectos culturales del cambio y el desarrollo. Muchos aún evitan el término “cultural”. Pero cuando Moses Abramovitz escribe sobre “capacidad social,” que en las palabras de Crafts significa “efectiva capacidad de asimilar la tecnología de los países avanzados”, eso es a lo que él se refiere. “Difícil de identificar exactamente, o de cuantificar”, sin duda, pero eso no exime a los estudiosos de tomar estas cosas en consideración y tratar de entenderlas. Para Crafts, parecería, que estas ideas no merecen atención hasta que sean expresadas por los miembros del gremio o del club. Eso, creo, es un desatinado comentario a uno de los extremos de la profesión económica. Afortunadamente, es sólo un extremo.

Terminaré con una nota positiva. Crafts advierte sobre las limitaciones de las regresiones y demanda “estudios de casos históricos para identificar aspectos clave de la capacidad social”. ¡Escuchen, Escuchen!

## EN BUSCA DE LO POLÍTICO: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO

*Merilee S. Grindle*

La economía política está viva y vigente entre aquellos que buscan explicar la toma de decisiones de política en los países en desarrollo y en transición. Que se aplique debe acreditársele a la constancia del “mundo real” en superar nuestra capacidad de explicar la política. Durante dos décadas de extraordinarias políticas y cambio institucional, las experiencias del mundo real dieron origen constantemente a preguntas intrigantes y difíciles de responder acerca de la intersección entre las políticas y la política: ¿Por qué los gobiernos escogerían y mantendrían políticas que han demostrado ser ineficaces para el desarrollo económico? ¿Por qué algunos gobiernos escogen alterar las políticas y las estrategias de desarrollo en forma significativa mientras que otros se adhieren a políticas que son económica, social y políticamente destructivas? ¿Por qué algunos países reformistas pueden sostener nuevas políticas mientras otros son forzados a abandonarlas? ¿Cómo las instituciones moldean las oportunidades para la reforma?

Los esfuerzos para proveer respuestas a estos enigmas generaron una pequeña industria de estudios de caso y de análisis de estudios comparativos nacionales de los determinantes de las políticas y el cambio institucional en los países en desarrollo y en transición. Como resultado de ese trabajo, producido por científicos políticos, economistas y sociólogos, conocemos mucho más acerca de la economía política de las políticas del desarrollo, particularmente acerca de cuándo y por qué es probable hacer el cambio de lo que sabíamos hace 20 años. Tenemos extensa evidencia sobre cómo los poderosos grupos de intereses se crean alrededor de las políticas y las formas en que ellos se resisten a las reducciones de los beneficios que perciben de esas políticas<sup>1</sup>. Hemos ganado una importante capacidad para comprender cómo calcular las consecuencias distributivas del cambio de políticas<sup>2</sup>. Hemos visto considerable evidencia de que las crisis económicas –particularmente las crisis asociadas con la inflación, la hiperinflación y la escasez de divisas– son un estímulo poderoso para las

---

1 Véase Krueger (1974, 1992); Bates (1981); Alesina y Drazen (1991); Bates y Krueger (1993). Sobre los países industrializados, véase Olson (1982).

2 Véase Nelson (1990); Fernández y Rodrik (1991); Frieden (1991); Haggard y Kaufman (1992b); Tommasi y Velasco (1996); Schamis (1999).



iniciativas de reformas<sup>3</sup>. También aprendimos, sin embargo, que la crisis no es una condición necesaria ni suficiente para estimular exitosas iniciativas de reforma<sup>4</sup>. En otro trabajo, los investigadores mostraron que las oportunidades de presentar nuevas políticas tienden a agruparse en “períodos de luna de miel” directamente después de las elecciones<sup>5</sup>. Además tenemos buenas razones para creer que las acciones de los empresarios de las políticas y el carácter de los equipos tecnocráticos son críticos para el éxito de las iniciativas de reforma<sup>6</sup>. Adicionalmente, hemos ganado un mayor reconocimiento del papel de las ideas y el liderazgo en el proceso de cambio<sup>7</sup>. Y hemos empezado a generar una mejor comprensión de por qué se crean nuevas instituciones y cuáles son las consecuencias en el manejo de las políticas<sup>8</sup>.

Afortunadamente para las perspectivas de empleo de los economistas políticos, pese a los considerables adelantos en nuestra comprensión de las políticas y del cambio institucional, el mundo real continúa suministrando interesantes interrogantes acerca de la formulación de las políticas del desarrollo. Y, útil para el debate intelectual, existe una diferencia considerable de opinión acerca de la forma más apropiada de estudiar estos enigmas. En este capítulo tengo en cuenta algunos de los debates centrales en la aplicación de la economía política a la formulación de la política del desarrollo. Desde el principio, estoy particularmente interesado en las ideas que distintas tradiciones de la economía política –algunas extraídas de la economía, otras basadas en la teoría sociológica– generan acerca de por qué y cuándo es probable que ocurra un cambio en las políticas y las instituciones. Posteriormente, tomo en cuenta si tales tradiciones proveen una guía efectiva sobre la política de la toma de decisiones y sobre el proceso de la reforma de políticas y si ellas generan ideas útiles para los reformadores interesados en estimular tales procesos. Entonces, a través del capítulo me preocupo por la conexión entre la teoría, la observación empírica y la práctica en la toma de decisiones de las políticas. Al igual que otros autores en este volumen se esfuerzan por demostrar los orígenes y legados de los debates en el campo del desarrollo económico, busco mostrar cómo dos tradiciones divergentes en la economía política proveen interpretaciones notablemente diferentes a la elección de las políticas de desarrollo y del cambio.

Sugiero que los enfoques actuales de la economía política presentan un rígido intercambio entre parsimonia y elegancia, de una parte y perspicacia en el conflicto y

---

3 Véase Nelson (1990); Drazen y Grilli (1993); Krueger (1993: cap. 7); Widner (1994); J. Williamson (1994b); Grindle (1996).

4 La hipótesis de las crisis enfrenta dificultades en especificar las condiciones de umbral que definen una crisis y en explicar por qué algunos gobiernos actúan expeditivamente frente a una crisis o para abortar la crisis mientras que otros permiten que las situaciones vayan de mal en peor y peor aún. Véase Nelson (1990); Rodrik (1994); Grindle (1996).

5 Véase, por ejemplo, Haggard y Webb (1994).

6 Véase Nelson y otros (1989); J. Williamson (1994a); Grindle (1996: cap. 5); Domínguez (1997).

7 Véase Hall (1989); Puryear (1989); Stone, Denham y Garnett (1998).

8 Véase North y Weingast (1989); Root (1989); Persson y Tabellini (1994); Weingast (1995); Grindle (2000).

el proceso, de otra. También encuentro que ambas tradiciones de la economía política toman prestado supuestos sobre las interacciones políticas de contextos que podrían no ser totalmente relevantes para los países en desarrollo y en transición. Adicionalmente, cuando la teoría se compara con la extensa literatura empírica que ahora existe acerca de las experiencias con las políticas y el cambio institucional, falla en proveer explicaciones convincentes para algunas de las más importantes características de la política del mundo real: liderazgo, ideas y éxito. Además, mucho del trabajo teórico y empírico de la economía política se ha quedado atrás en explorar las agendas de políticas que ahora confrontan los países en desarrollo y en transición. Extraigo conclusiones modestas de este estudio acerca de cómo los economistas políticos abordan el tema de la elección de las políticas y el cambio, las formas en que las teorías modelan la realidad, y la agenda de investigación para el futuro: los economistas políticos de cualquier creencia deberían consultar el mundo empírico más frecuentemente, cuestionar los supuestos más asiduamente, extender la teoría más allá de la sobregeneralización o la sobre especificidad, y vigilar las agendas de políticas de hoy y mañana, como también las de ayer.

He optado por definir la economía política ampliamente. En este modo de ver las cosas, la economía política se refiere a los esfuerzos de investigar la intersección de la economía y la política en la elección de políticas y en las políticas y el cambio institucional, sea que estos esfuerzos reflejen la “nueva economía política” arraigada en la economía, o una distinta tradición del análisis basado en la sociología (*véase* Meier 1991). Para algunos en cada tradición, la economía política quiere decir entendimiento de cómo los intereses económicos moldean la conducta política. Para otros, la pregunta principal es cómo la conducta política moldea la política económica. Al final del capítulo sugiero una arena aún más amplia para la economía política, de una serie de temas de políticas que van más allá de la preocupación tradicional con los intereses económicos y las políticas económicas, para enfocarme en la reforma del Estado y la emergencia de las demandas relacionadas con las políticas sociales. Al hacerlo, mi propósito es destacar alguno de los relativamente inexplorados territorios del mundo real que deberían estimular el interés y desafiar el ingenio de los economistas políticos.

## LA ELECCIÓN DE LAS POLÍTICAS Y EL CAMBIO: LOS PARADIGMAS RIVALES

Actualmente, dos amplias tradiciones en la economía política proveen formas alternativas de entender las decisiones sobre las políticas y los factores que influyen en la adopción, puesta en marcha y consolidación de las iniciativas de reforma de las políticas<sup>9</sup>.

---

9 Para revisiones útiles de un conjunto de enfoques de economía política, *véase* Caporaso y Levine (1992) y Banks y Hanushek (1995).

Estos enfoques no solamente difieren fundamentalmente en cuanto a la estructura y el significado de la competencia sobre las decisiones de políticas; ellos proveen también formas distintas de entender las instituciones y la relación entre instituciones y acciones. En las páginas siguientes describo las tradiciones que se inspiran en la economía y en la sociología para intentar entender las respuestas a cuatro interrogantes del mundo real: ¿Por qué y cuándo los políticos están interesados en apoyar el cambio de políticas? ¿Cómo afectan las instituciones políticas las decisiones tomadas por los políticos? ¿Cómo se crean o transforman las nuevas instituciones? ¿Cuáles son las consecuencias de las nuevas reglas del juego para la interacción económica y política?

Los economistas están más familiarizados –quizás exclusivamente familiarizados– con la tradición de la economía política neoclásica que se entiende desde Adam Smith y que ha sido relevante al desarrollo en los trabajos de Robert Bates, Dani Rodrik, Alberto Alesina, Barbara Geddes, Anne Krueger y muchos más. En efecto, para muchos de aquellos cuyo trabajos están incluidos en este volumen, la economía política significa la aplicación de las herramientas del análisis económico a los fenómenos políticos, a la que se refiere a menudo como “la nueva economía política”. En esta tradición, los supuestos microeconómicos acerca de la centralidad del interés personal se aplican a los actores políticos. Como consecuencia, el comportamiento político puede modelarse junto con la conducta económica. Pese a la aseveración de que “los economistas han sido siempre mejores en decirles a los responsables de formular políticas qué hacer más que en explicar por qué los responsables de las políticas hacen lo que hacen”, la nueva economía política ha suministrado a los economistas y los científicos políticos importantes mecanismos para explorar las transacciones al interior de los mercados políticos (Rodrik 1993: 356).

Pero, existe otra tradición en la economía política, una que a menudo es pasada por alto o descartada por los economistas. Esta tradición tiene sus orígenes en la teoría sociológica y en los trabajos de Karl Marx, Max Weber, Talcott Parsons y otros. Actualmente, es identificada con el trabajo de Theda Skocpol, Peter Evans, Peter Hall, y muchos que trabajan en el área de la política comparada. Ellos se inspiran en la sociología más que en la economía y se enfocan en los conceptos de conflicto, concientización de los grupos, instituciones y poder. En esta tradición, la causalidad es casi siempre compleja y multifacética y las exploraciones de las hipótesis generalmente involucran una considerable inmersión en casos históricos. Una variedad de orientaciones teóricas se ajusta cómodamente dentro de esta tradición, pero ellas están unidas por el profundo reconocimiento del papel de las estructuras de poder en la toma de decisiones políticas.

La división entre los economistas políticos que se inspiran en la teoría económica y quienes se inspiran en la teoría sociológica, es profunda y polémica. Aquellos que recurren a la economía para ideas al interior de la política, buscan desarrollar una

teoría general de la política que sea deductiva, poderosa y rigurosa<sup>10</sup>. Ellos están en la búsqueda de explicaciones sostenibles en un extenso rango de casos empíricos. En contraste, aquellos que se inspiran en la sociología insisten en que el comportamiento político está siempre profundamente arraigado en el contexto y la especificidad y que para ser útil, la teoría debe poder suscitar, explorar y explicar esta complejidad y especificidad<sup>11</sup>. Ellos afirman además que las instituciones políticas son importantes para explicar por qué el estudio de las políticas es principalmente un estudio de cómo temas similares en la vida colectiva funcionan en forma diferente en distintos contextos. Estos dos enfoques ofrecen respuestas notablemente diferentes a las preguntas acerca de la elección de las políticas y el cambio. Ellos también plantean un contraste rígido en cuanto a si la generalidad o la especificidad es la mejor manera de entender la dinámica política, tal como lo indican por sus diversas respuestas a las cuatro preguntas planteadas al comienzo de esta sección y a la cual retornamos ahora.

### **¿Por qué y cuándo se interesan los políticos en apoyar el cambio de políticas?**

En el mundo real, los políticos deben iniciar, apoyar o aceptar nuevas políticas si el cambio ha de ocurrir. Durante los años 80 y los años 90 el apoyo de los políticos llegó a ser fundamentalmente importante para los funcionarios de las instituciones financieras internacionales y para otros defensores de políticas que estaban fuertemente comprometidos en estimular grandes reformas de política. Muchas veces, sin embargo, ellos encontraron que los políticos rechazaron las propuestas, aun cuando éstas eran claramente superiores a un *statu quo* quebrado o profundamente ineficiente. Otros políticos aceptaron el cambio de políticas y asumieron un liderazgo activo de esfuerzos para introducir y sostener mayores innovaciones en las estrategias de desarrollo nacional. La participación en curso en una serie de iniciativas de reforma proporcionó suficiente evidencia de que el deseo de mejorar el bienestar social, la persuasión del análisis técnico o la sumisión a la presión de las agencias internacionales no podían explicar la diversidad de respuestas al estancamiento económico y la crisis que afligen a los países alrededor del mundo (véase Haggard y Kaufman 1992a).

Otros capítulos de este volumen indican que la tarea para los economistas del desarrollo ha sido generalmente la de generar y evaluar las políticas y estrategias

---

10 Para una reseña de la literatura que se inspira en la economía, véase Caporaso y Levine (1992); Rodrik (1993); Geddes (1995); Miller (1997).

11 Para discusiones de la literatura que se inspira en la sociología, véase Granovetter (1985); Migdal (1988); Steinmo, Thelen y Longstreth (1992); Evans (1995: cap. 2).

óptimas para el desarrollo. En contraste, los economistas políticos han estado mucho más preocupados en explicar por qué y cuándo se adoptarían los cambios. Algunos economistas políticos han recurrido a la economía para entender las motivaciones de los políticos de oponer resistencia o adoptar el cambio de políticas. La mayoría del esfuerzo subsiguiente se ha inspirado en la teoría de la elección racional. El enfoque de la elección racional afirma que los actores políticos, al igual que el *Homo economicus*, actúa para maximizar la utilidad, la cual generalmente se asume que refleja su propio interés personal. Los votantes, los políticos, los cabildadores, los burócratas y los funcionarios de los partidos se entiende que son racionales en el sentido de que ellos tienen sus preferencias y buscan alcanzarlas mediante la acción. Las preferencias se toman como dadas y, en la investigación, deben ser reafirmadas *ex ante*, usualmente, como un enunciado de objetivos razonables de primer orden. Por lo tanto, al buscar explicar el comportamiento de los políticos, los teóricos de la elección racional generalmente afirman que los políticos prefieren naturalmente más poder a menos, permanecer en el poder que salir, la reelección a la derrota, y la influencia a la irrelevancia. Los votantes naturalmente prefieren a los políticos que proveen beneficios que mejoren su bienestar individual sobre aquellos que no los provean. Los burócratas prefieren naturalmente presupuestos mayores a menores, más discreción a menos, mayores oportunidades de promover su propio bienestar a menores y promoción en sus carreras que a descenso de rango. Estos individuos son distintos de los actores económicos sólo en que ellos se forman el concepto de estar interactuando en un mercado político en el que la competencia es por el poder y para proveer o recibir beneficios de la política pública, la inversión pública y los recursos controlados por el gobierno.

Si los políticos prefieren el poder, permanecer en sus puestos, la influencia y el apoyo electoral a no tener estas cosas, entonces en los sistemas democráticos los políticos deben ser particularmente sensibles a los intereses de los votantes o las circunscripciones particulares que les ayudan a alcanzar sus objetivos. Los intereses de los votantes son importantes en la economía política de la elección racional porque ellos restringen las alternativas disponibles de los políticos y los obligan a tomar las decisiones que están característicamente orientadas hacia las ganancias electorales. Además, a causa de las elecciones periódicas, los políticos deben descontar fuertemente el futuro. Por ello, es racional para los políticos sacrificar las decisiones de políticas que les retribuyen en el más largo plazo por aquellas que generan ventajas de corto plazo tal como permanecer en el poder. En algunos casos, es tan poderosa la necesidad de los políticos de intercambiar los beneficios de las políticas por votos, que la formulación de políticas puede ser capturada por los intereses particulares que extorsionan el tratamiento preferencial a cambio de votos o contribuciones para las campañas electorales (véase Krueger 1974; Bates 1981). En tales casos los políticos y los intereses particulares están empeñados en la búsqueda de rentas.

Los individuos son la unidad de análisis en el enfoque de la elección racional para explicar el comportamiento político, pero empíricamente mucha de la actividad política involucra el comportamiento de grupos. Mancur Olson (1965) y otros han, por lo tanto, examinado cómo y cuándo los individuos interesados en su propio interés actuarán colectivamente para alcanzar sus metas de políticas. Así lo harán los individuos cuando puedan estar seguros de que la energía empleada en actuar como un grupo les retribuirá eficientemente, en términos de los beneficios individuales recibidos. Por razones que tienen que ver con el potencial de los oportunistas (*free-riders*) de beneficiarse de la acción del grupo sin gastar la energía necesaria por cooperar, los grupos tienden a unirse alrededor de intereses muy específicos que, de ser alcanzados, no generarán beneficios a aquellos por fuera del grupo. Políticamente, esto se traduce en la tendencia por intercambios entre los políticos y una multitud de grupos de interés, cada uno de los cuales está buscando un beneficio estrechamente enfocado y generalmente inmediato. La tarea para el político se vuelve la de dividir las políticas públicas o los recursos públicos en un gran número de grupos competidores, cada uno de los cuales tiene alguna capacidad de castigar al proveedor. Los propósitos más grandes del gobierno, tal como “el interés público”, son difíciles de alcanzar, dadas las relaciones de intercambio entre los políticos y sus intereses.

La teoría de la elección racional ofrece al menos dos hipótesis sobre por qué y cuándo los políticos apoyarían un cambio de políticas. En un caso, los políticos podrían hacer un cálculo estratégico racional que al promover la reforma de políticas ello les traerá un incremento del apoyo en las urnas; ellos podrían también optar por resistirse a abogar por el cambio a causa de sus expectativas racionales, de que hacerlo así disminuirá sus oportunidades de permanecer en el poder. Una hipótesis alternativa es algo diferente, en el sentido de que pone presión de los intereses particulares la cual es lo suficientemente intensa para no dar a los políticos ninguna opción más que la de apoyar el cambio (o de resistirse a él); si ellos no responden a las presiones, perderán sus trabajos<sup>12</sup>. En el primer caso, el apoyo a la reforma de políticas es una opción estratégica; en el segundo, es el resultado de la falta de opciones, dadas las preferencias de los políticos.

El institucionalismo comparativo, una tradición en la ciencia social teóricamente menos rigurosa, provee una manera diferente de enfocar la pregunta de la elección de las opciones de políticas y del cambio<sup>13</sup>. Recurriendo a la sociología por herramien-

---

12 Ésta es una dinámica importante que subyace en la explicación de la descomposición económica y política de África, según el trabajo pionero de Robert Bates (1981).

13 El término “institucionalismo comparativo” se tomó de las discusiones del simposio *del World Politics* (1995). En Steinmo, Thelen y Longstreth (1992) este enfoque es llamado “institucionalismo histórico”. Entre aquellos que a menudo son citados como líderes en esta tradición están Theda Skocpol, Peter Katzenstein, Peter Evans y Peter Hall. Véase también el trabajo de Charles Tilly (1985) y Alain Touraine (1985).

tas históricas y a la historia por conocimientos empíricos, los investigadores que siguen esta tradición visualizan a los actores políticos como arraigados dentro de contextos que moldean su comportamiento de manera profunda. Estos contextos están más alejados de las arenas estratégicas de la toma de decisiones descritas en la teoría de la elección racional. Ellos son entornos complejos que tienen sus raíces en el pasado y que no sólo restringen y canalizan la acción sino también de hecho moldean las perspectivas, las preferencias y los valores de los actores políticos. Los institucionalistas comparativos entienden a los actores políticos como grupos, clases, intereses u otras colectividades. Aunque éstos son la unidad primaria de análisis, es importante que el comportamiento de tales actores políticos sea analizado y entendido como un resultado del contexto complejo e históricamente evolucionado dentro del cual ellos mismos se encuentran. Por lo tanto, central a esta tradición, está la noción de que eventos, tales como el cambio de políticas, resultan de la interacción de las colectividades dentro de un contexto específico. Frecuentemente, los eruditos en esta tradición evalúan la amplitud que el Estado mismo, o las instituciones del Estado, tales como las burocracias, establecen el contexto en el que se lleva a cabo el conflicto.

Adicionalmente, los institucionalistas comparativos ponen el conflicto en el centro del análisis político en formas que difieren significativamente de una perspectiva económica<sup>14</sup>. En la teoría de la elección racional, el conflicto se presenta cuando dos o más individuos simultáneamente actúan sobre sus preferencias, y cuando éstas no pueden ser alcanzadas a través de la acción conjunta. Los institucionalistas comparativos, por el contrario, visualizan los conflictos como interacciones en curso a través de las cuales los grupos compiten por la predominancia en determinadas arenas económicas, sociales y políticas y en el que conflictos previos dan forma a la naturaleza de los conflictos actuales y determinan los temas que son refutados. El conflicto por encima de las políticas es la sustancia normal de la política y los resultados están moldeados por el poder relativo de los distintos grupos –una condición que en sí misma se determina por los resultados de conflictos previos y la forma particular en que los Estados y regímenes se reparten el poder.

Como resultado de estas premisas, los analistas que se inspiran en la tradición sociológica tienden a producir investigaciones que son ricas en profundidad y complejidad más que en envergadura y parsimonia. Aunque los orígenes del institucionalismo comparativo se encuentran en la tradición de la “gran teoría” de Marx y Weber, los practicantes de hoy tienden a estar menos interesados en una teoría gene-

---

14 Véase especialmente, Thelen y Steinmo (1992), como también los estudios de caso en Steinmo, Thelen y Longstreth (1992), para discusiones acerca de la importancia de las instituciones, el conflicto y la historia en el análisis comparativo. Véanse también las contribuciones al simposio del *World Politics* (1995).

ral de la política y más en entender las condiciones bajo las cuales los actores políticos se comportarán de manera particular; ellos tienden a generar teorías de rango medio y a estar intensamente dedicados a entender los registros históricos alrededor de conflictos particulares. Mucho más de lo que es cierto de aquellos que explican las políticas desde la perspectiva de la elección racional, ellos están interesados en las instituciones, incluyendo al Estado. Y aunque ellos se enfocan en los factores que dan forma a las acciones de las colectividades más que en la lógica de la elección individual, ellos también han buscado entender el “arte de gobernar”<sup>15</sup>. Al perseguir esta meta, los institucionalistas comparativos han estudiado las formas en que los actores políticos individuales o los empresarios políticos maniobran dentro del contexto institucional para edificar coaliciones, urdir consensos, negociar, y regatear para generar nuevas políticas, nuevas legislaciones y nuevas instituciones<sup>16</sup>. Ellos encuentran que algunos individuos están motivados a llevar a cabo el cambio, mientras que otros se resisten a él. Las motivaciones de estos políticos pueden recurrir a ideas, identidades colectivas, intereses de grupo y valores, como también al interés personal. Dentro de esta tradición, algunos políticos son más hábiles en el uso de los recursos políticos que otros y algunos tienen mayor o menor acceso a esos recursos.

En contraste con las hipótesis propuestas por la economía política que se inspiran en la economía, los institucionalistas comparativos ofrecen aseveraciones mucho más contingentes acerca de por qué y cuándo los políticos iniciarían o apoyarían el cambio<sup>17</sup>. La posición adoptada depende de la naturaleza de los conflictos existentes y pasados por sobre las políticas, las formas en que las instituciones privilegian o discriminan contra individuos particulares o grupos, y los compromisos y capacidades de los políticos quienes compiten sobre las políticas. Las escogencias no son discretas sino que están influenciadas por las posturas sobre otros asuntos de políticas, las elecciones hechas en el pasado y por los temas estratégicos más grandes, que son importantes para los intereses de más largo plazo que dividen y unen a los grupos en el conflicto político. Para los economistas políticos que adoptan esta tradición, muchos de los argumentos de la elección de políticas y el cambio sólo podrán ser comprendidos si las instituciones son adecuadamente tomadas en consideración y si se toma seriamente al Estado como una estructura que afecta profundamente la distribución del poder en una sociedad.

---

15 Max Weber, una figura principal del institucionalismo comparativo, considera el tema del arte de gobernar en “Politics as a Vocation” ([1919] 1946). Véase también Ascher (1984) y Domínguez (1997).

16 Véanse los estudios de casos presentados en Steinmo, Thelen, y Longstreth (1992); y Skowronek (1993).

17 Típicamente, los eruditos en esta tradición exploran el contexto dentro del cual las acciones políticas tienen lugar como un conjunto denso de reglas y relaciones que de hecho dan forma a las motivaciones e informan la acción.



## ¿Cómo afectan las instituciones políticas las elecciones hechas por los políticos?

Alguien que no haya tratado de desenredar la maraña de la política del día a día en algún país puede ignorar la forma como los responsables de la toma de decisiones están limitados por las reglas formales e informales del juego político. Las decisiones están afectadas por instituciones tales como los partidos y sistemas electorales, la distribución formal del poder al interior del gobierno, los sistemas legales, y las normas informales acerca de cómo se llevan a cabo los debates políticos. Quién tiene el derecho de tomar las decisiones es una consecuencia de las instituciones que restringen y le otorgan privilegios a los diversos actores. Los procesos que ordenan la aprobación y puesta en marcha de las políticas pueden determinar el éxito o fracaso de las políticas. Quiénes tienen acceso a los debates de política y cómo se manifiesta la oposición, está determinado por los arreglos institucionales formales e informales que varían de país a país. Cuáles son las reglas electorales vigentes, moldea las formas en que los actores políticos calculan los costos y beneficios de los diversos cursos de acción. De esta y otras formas, las instituciones afectan los recursos disponibles a los actores políticos y la dinámica de la elección de políticas. Sin embargo y porque las instituciones son complejas y multifacéticas, los analistas no concuerdan en la forma como ellas influyen las actividades de los políticos o las opciones disponibles. En verdad, los enfoques de la elección racional y el institucionalismo comparativo varían considerablemente en cuanto a la forma de evaluar el papel institucional en la elección de las políticas.

Aunque el enfoque de la elección racional está arraigado en supuestos acerca de las preferencias de individuos genéricos, no es ciego al contexto en que ocurre el comportamiento político. El contexto, en términos de las restricciones particulares impuestas por las instituciones políticas o los sistemas de incentivos, da forma a las oportunidades que tienen disponibles los actores políticos al seguir sus preferencias<sup>18</sup>. En esta forma, los políticos se convierten en actores estratégicos que acumulan información acerca de las opciones que tienen disponibles y seleccionan las acciones, que más probablemente les permitan maximizar el poder, los votos, la influencia, o la supervivencia política dentro del contexto político que los rodea. Desde la perspectiva de la investigación, dados los supuestos acerca de las preferencias de los actores políticos, el conocimiento del contexto en el que ellos operan provee información necesaria para explicar y predecir las elecciones de las políticas que ellos hacen. Al buscar producir afirmaciones generalizables acerca del comporta-

---

18 Según Barbara Geddes (1995: 82), "El más convincente uso de este enfoque resulta de la síntesis creativa de los supuestos del actor racional con, uno, la atribución plausible de metas y, dos, una cuidadosa interpretación de los efectos de las instituciones y otros factores en las estrategias factibles disponibles a los actores para alcanzar estas metas".

miento político de los individuos, la teoría de la elección trata con las instituciones como un escenario estratégico para la elección individual.

Los institucionalistas comparativos ponen las instituciones mucho más en el centro de las explicaciones de las políticas. Insisten en que ver a los actores políticos como individuos comunes que persiguen preferencias comunes, es no entender el papel de las instituciones y de la historia en determinar las preferencias, las orientaciones, los valores y las estrategias de los actores colectivos. La naturaleza y el significado del conflicto están similarmente influenciados por instituciones que canalizan e influyen en cómo se realiza el conflicto. Por ello, las instituciones son mucho más que contextos que informan la acción estratégica racional. Para los institucionalistas comparativos, las acciones políticas están insertadas en instituciones históricamente desarrolladas que son, a la vez, el lugar de luchas en curso para definir la política pública y la distribución económica y política del poder. De esta forma, las instituciones están determinando los factores en la toma de decisiones de política. Esta perspectiva les permite a los institucionalistas comparativos explicar cómo, problemas similares de política –la provisión de cuidados de salud en los países industriales modernos, por ejemplo– han encontrado diferentes soluciones en diferentes contextos (véase Immergut 1992; King 1992). Las consecuencias son el resultado de los distintos entornos institucionales que han dado forma a las metas y al comportamiento de grupos e intereses y han determinado cómo compiten por influenciar la política.

Los institucionalistas comparativos generalmente argumentan que las acciones políticas están influenciadas por las instituciones, que a su vez están moldeadas por las acciones de los agentes políticos. De hecho, sin embargo, ellos tienden a enfocarse mucho más en cómo las acciones son moldeadas por las instituciones que por el efecto transformador de la acción sobre las instituciones. Esto refleja en forma muy real la dinámica de la política cotidiana en la mayoría de los países industrializados avanzados, donde se ha llevado a cabo mucho del trabajo en esta tradición. En tales países, las acciones políticas tienen lugar en entornos institucionales relativamente estables. Además, estas instituciones y las acciones políticas que ellos propagan se entiende que están arraigadas en el sistema político (Evans 1995). Arraigamiento (*embeddedness*) significa que las nuevas instituciones son descendientes evolucionistas de las instituciones más antiguas, alteradas para dar cabida a nuevas relaciones de poder o a las consecuencias de los conflictos por encima de las políticas. Por ello, una pregunta importante para la economía política es el tema de la creación o evolución institucional.

### **¿Cómo se crean y transforman las instituciones?**

Durante muchos años de la década de los 80, muchos de los preocupados por las perspectivas de desarrollo de los países pobres insistieron en la importancia de “al-

canzar las políticas correctas”. Como resultado, sin embargo, sólo algunos de los países que adoptaron las políticas “correctas” pudieron generar un crecimiento económico sostenido. Gradualmente, los asesores de política y los responsables de hacer las políticas llegaron a la conclusión de que la capacidad de las nuevas políticas de generar un mayor bienestar dependía de los tipos de instituciones que existían para el manejo económico y las transacciones políticas. Esta perspectiva fue incitada por los análisis del “milagro del Este asiático” que apuntó al papel de las instituciones gubernamentales en preparar el terreno para el desarrollo sostenido (véase Wade 1990; World Bank 1993). En una forma muy diferente, esta posición recibió un ímpetu adicional de las primeras experiencias de los países poscomunistas que adoptaron un amplio rango de políticas orientadas al mercado en ausencia de instituciones formales e informales que manejaran las transacciones de mercado (Coase 1992). La democratización –una lucha que sucede en un gran número de países alrededor del mundo– llamó la atención sobre las igualmente importantes reglas del juego de las interacciones políticas<sup>19</sup>.

Por ello, crear o transformar las instituciones de la gobernabilidad adquirió una mayor importancia a medida que los reformadores de las políticas emprendieron iniciativas para poner en marcha bancos centrales autónomos, autoridades tributarias independientes, comisiones de valores y de cambios, sistemas electorales y de partido y otras nuevas instituciones. Los analistas de estas experiencias buscaban entender cómo tales cambios podían ocurrir y encontraron que los economistas políticos tenían más de una respuesta para sus preguntas.

Muchos de los que trabajan dentro del enfoque de la elección racional estuvieron particularmente intrigados por la creación de nuevas instituciones que limitaran el poder de los políticos, tales como bancos centrales independientes y agencias de impuestos autónomas. Dados los supuestos de la teoría, ¿cómo podía explicarse esta conducta? Una respuesta invocaba supuestos comunes sobre las preferencias de los políticos: si los políticos están actuando racional y estratégicamente, ellos podrían crear nuevas instituciones que limitarían su poder en el más largo plazo con el fin de obtener alguna ventaja política inmediata, tal como ganar una elección, o ellos podrían estar respondiendo a una abrumadora presión de los electores. Esto es consistente con la hipótesis de la elección racional sobre por qué y cuándo los políticos podrían apoyar el cambio.

Respuestas más interesantes se concentraron en la relación entre las nuevas instituciones y las preferencias de los políticos reformistas. Sí los políticos han apoyado la reforma de políticas, ellos podrían crear nuevas instituciones para mostrar compromiso con ella, o para bloquear sus escogencias, de suerte que futuros titulares del

---

19 Véase Przeworski (1991); Nelson (1994); Haggard y Kaufman (1995); Lipjhart y Waisman (1996).

cargo no puedan alterarlas<sup>20</sup>. En el primer caso, la de señalar compromiso, se supone que el mensaje es para convencer a los agentes económicos domésticos e internacionales de que la elección de políticas hecha permanecerá estable, que no se verá afectada por las inmediatas necesidades electorales (implícitamente, los demás) de los políticos. En el segundo caso, el objetivo es a los futuros políticos quienes podrían buscar deshacer un conjunto de reformas y por lo tanto socavar las preferencias de los actuales titulares del cargo. La lógica de estas escogencias es interesante: los políticos eligen limitar su poder en el futuro más que maximizar su poder en el presente, con el fin de reducir la incertidumbre sobre las escogencias futuras, particularmente aquellas que podrían ser hechas por otros políticos. Por ello, la creación de instituciones que bloquean las preferencias de políticas puede de hecho entenderse como una forma de maximizar las preferencias individuales en el más largo plazo.

Pese a estas incursiones en explicar la creación institucional, los economistas políticos de la elección racional han sido ampliamente criticados por su fracaso en generar un entendimiento más general de cómo los contextos institucionales emergen, persisten, y cambian. Liderados por Douglass North y otros, una “nueva perspectiva institucionalista” ha buscado abordar esta deficiencia<sup>21</sup>. Una corriente importante del nuevo institucionalismo toma como pensamiento fundador la idea de que todos los intercambios involucran costos de transacción<sup>22</sup>. En economía, los costos de transacción, tales como adquirir información o la exigibilidad de las reglas, disminuyen la eficiencia de las relaciones de intercambio. La idea crítica del enfoque de North es que las instituciones no son simplemente el resultado de los esfuerzos para bajar los costos de transacción de los intercambios mercantiles, sino que son también una función de los intereses políticos y sociales y de las diferencias en la asignación de poder en una sociedad. Por ello, las instituciones “no son necesariamente o ni siquiera usualmente creadas para ser socialmente eficientes; más bien ellas, o al menos las reglas formales, son creadas para servir los intereses de aquéllos con el poder de negociación para diseñar las reglas. En un mundo de cero costos de transacción, la fortaleza de negociación no afecta la eficiencia de los resultados, pero en un mundo de costos reales de transacción, sí la afecta” (North 1990: 16). El cambio institucional se promueve cuando los actores con poder perciben que sus intereses pueden lograrse mejor a través de conjuntos alternativos de reglas.

Como extrapolación a esta explicación, los costos de transacción existen también en la vida política y están presentes en los intercambios políticos, tales como aque-

---

20 Véase North y Weingast (1989); Rodrik (1989); Levy y Spiller (1994); Persson y Tabellini (1994).

21 Véase, especialmente, North (1990). Véase también Alston, Eggertsson y North (1996); O. Williamson (1994, 1998).

22 La obra fundadora en esta tradición generalmente se remonta al trabajo de 1937 de Ronald Coase, “The Nature of the Firm”. Para un análisis del enfoque del nuevo institucionalismo que se enfoca en la información imperfecta, véase Bardhan (1989).

llos que ocurren entre políticos y votantes o entre políticos y grupos de interés. Los políticos a menudo no tienen completa información de las actividades e intereses del electorado principal o el tiempo y la capacidad de adquirir tal información. Ellos podrían también enfrentar peticiones conflictivas de los diferentes intereses de los distritos electorales. Los votantes y en particular los distritos electorales podrían no tener completa información sobre el comportamiento de los funcionarios públicos que desean que respondan por sus intereses, como tampoco necesariamente conocen cuántos votos se necesitan o cuánto dinero para la campaña es eficiente para conseguir lo que desean de los políticos. Los legisladores no necesariamente tienen información sobre las preferencias de otros legisladores. La dificultad de adquirir tal información aumenta el riesgo de realizar las escogencias para políticos, votantes, contribuidores a las campañas, y otros. Para bajar estos costos de transacción, reglas implícitas o explícitas del juego emergen que permiten a los políticos y votantes actuar sobre la base de información incompleta sin un riesgo indebido, o sin tener que invertir fuertemente en recolectar información.

De esta manera, instituciones tales como los sistemas electorales, los partidos políticos, y las reglas o procedimientos de las legislaturas emergen en el tiempo para disminuir los costos de transacción de hacer política. Al mismo tiempo, estas reglas estructuran las interacciones entre ciudadanos, políticos y aspirantes a políticos suministrando incentivos y sanciones por comportarse de cierta forma y por distribuir el poder de negociación de manera diferencial. El comportamiento de los actores políticos se vuelve predecible en el tiempo en la medida en que se ajusta a esos incentivos, sanciones y relaciones de poder. Además, estas reglas y procedimientos estructuran la forma como son tratados los otros problemas de los costos de transacción. Cuando tales problemas emergen y, con el tiempo, generan presiones por un cambio o por la introducción de una mayor estabilidad de cómo se los aborda, la legislación se introduce, se debate y se vota de acuerdo con las reglas que han evolucionado para ocuparse de la legislación, los debates y los votos. A medida que el cambio procede en la naturaleza de los costos de transacción, las instituciones mismas pueden evolucionar en formas que disminuyan estos costos, aunque tal respuesta no es siempre oportuna o eficiente.

Con el tiempo, las instituciones se adaptan a cambios importantes en la naturaleza de las transacciones, tales como los que provienen de la innovación tecnológica, la disponibilidad de información, y la influencia de otras instituciones (que también están evolucionando). Con el tiempo, la historia demuestra ciertas dependencias de su trayectoria que resulta de la forma en que las relaciones de poder encierran los sesgos distributivos. Por ello, es probable que la historia de diferentes países o diferentes regiones del mundo difieran en la medida en que cada una prosigue una trayectoria que evoluciona del ajuste y la adaptación institucional, produciendo una teoría económica que explica por qué la "historia es importante". Lo que North refie-

re como el “cambio discontinuo” ocurre con mucha menos frecuencia y es generalmente el resultado de la revolución o la conquista. “Aunque las reglas formales podrían cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las restricciones informales incorporadas en las costumbres, las tradiciones, y las restricciones culturales no sólo conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proveen un mecanismo para explicar la trayectoria del cambio histórico” (North 1990: 6)

El nuevo institucionalismo de North y otros está particularmente preocupado en explicar la evolución y adaptación institucional. Un enfoque de “diseño institucional” provee una alternativa interesante para explicar la creación institucional. Este enfoque es explícitamente teórico y no empírico en el que plantea los problemas característicos enfrentados dentro de las organizaciones o instituciones, típicamente de una naturaleza principal-agente, y busca desarrollar reglas y principios organizacionales que permitan la solución eficiente a estos problemas<sup>23</sup>. Los problemas del principal-agente se encuentran en todas partes de la vida política —en las relaciones entre el votante y el representante, el político y el burócrata, el superior burocrático y su subordinado, y el responsable de formular las políticas y el ejecutante de la política—. El problema esencial es que el principal (en estos casos, el votante, el político, el superior burocrático o el responsable de formular las políticas) no tiene suficiente información o control sobre las acciones del agente (el representante, el burócrata, el subordinado, o el ejecutante de las políticas) para asegurar que sus órdenes están realmente siendo ejecutadas. Esto crea un problema de riesgo moral para los principales en el que ellos no pueden estar seguros de las motivaciones o acciones de aquéllos encargados de llevar a cabo sus promesas o deseos.

La tarea para el diseño institucional es, entonces, encontrar formas de estructurar esta difícil relación con el fin de minimizar el problema del principal y el agente. Característicamente, el trabajo en este campo enfoca su atención en las estructuras de incentivos que rodean las acciones de los agentes, esto es, se preocupa por asegurar que los agentes tengan incentivos que los estimulen a estar atentos a los deseos de los principales y a ser eficientes en responderles. Al solucionar los problemas del principal y el agente, el diseñador institucional se pregunta cómo las reglas, los procedimientos y las estructuras de incentivos pueden ser creados para asegurar que los agentes *se comprometan* con las metas del principal. A menudo, el tema se plantea en términos del deseo del principal de asegurar un futuro compromiso con políticas particulares o con preferencias institucionales.

---

23 “El modelo del principal y el agente es una expresión analítica de la relación de agencia en el que una parte, el principal, considera en entrar en un acuerdo contractual con otra parte, el agente, con la expectativa de que el agente posteriormente escogerá las acciones que producen los resultados deseados por el principal” (Moe 1984: 756). Los problemas de delegación y compromiso son por ello preocupaciones centrales en un marco del principal y el agente. Véase, especialmente, Horn (1995).

Enfocar el tema de la creación institucional a través de la perspectiva del diseño institucional es interesante porque ello sugiere que la historia y el proceso no son importantes y que la dependencia de la trayectoria no es una restricción. Con esta perspectiva, explicar la creación de nuevas instituciones en momentos particulares significa demostrar cómo los actores políticos diseñan conscientemente nuevas reglas del juego a través de un proceso técnico de análisis, de la forma como un ingeniero analizaría un problema particular relacionando, digamos, la capacidad de soportar un peso y luego diseñando una estructura que solucione ese problema particular. En efecto, el enfoque de “reingeniería” al cambio institucional se basa en supuestos similares. La reorganización del sector público en Nueva Zelanda en los años 1990 estuvo influenciada significativamente por una experiencia de diseño semejante (Horn 1995). Este enfoque sugiere que las nuevas instituciones son creadas porque un grupo de diseñadores institucionales se sienta alrededor de una mesa metafórica, identifica un conjunto de problemas en curso entre el principal y el agente que debe ser solucionado, diseña de manera autoconsciente nuevas formas de resolverlo, y luego las aplica. En un reciente estudio de “reformas democratizadoras” en tres países, hallé que tales diseñadores institucionales jugaban papeles determinantes en cada caso (Grindle 2000).

Los institucionalistas comparativos evitarían tal explicación apolítica del cambio institucional y se preguntarían en primer lugar qué llevó a la mesa a los diseñadores institucionales y qué autorización tenían para solucionar los problemas que ellos identificaron. Ellos argumentarían que tal explicación racional de resolver problemas no puede justificar el conflicto por las metas y la asignación del poder, y afirmarían, en cambio, que los conflictos y las diferencias en el poder de las colectividades puede resultar en nuevas reglas que son negociadas o impuestas a la sociedad. Nuevas reglas, por consiguiente, emergen de pasados conflictos y pasadas estructuras de poder. El institucionalismo comparativo sugiere que las nuevas instituciones nacen como resultado de conflictos históricamente grabados por la distribución del poder y los beneficios en una sociedad y pueden entenderse como resultados negociados o impuestos por la contienda entre intereses (Skocpol 1979; Knight 1992). Los institucionalistas podrían abordar los costos de transacción o los problemas del principal-agente, pero sólo como resultados contingentes de conflictos por el poder.

### **¿Cuáles son las consecuencias de las nuevas reglas del juego para la política?**

Cuando nuevas instituciones son creadas y asimilan la realidad, ellas introducen nuevas reglas y nuevos incentivos para la toma de decisiones. Cuando son llevadas a la práctica, ellas pueden alterar las relaciones de poder que han existido por largo tiempo, resolver problemas de larga permanencia, introducir nuevas fuentes de conflic-

tos, o alterar las motivaciones de los actores políticos de manera importante. Por ello, el argumento de la creación institucional es incompleto a menos que aborde las consecuencias de las nuevas reglas del juego para los actores políticos y para la toma de decisiones de políticas. Nuevamente, los distintos enfoques de la economía política proveen respuestas muy diferentes a este interrogante.

Una explicación de la elección racional de las consecuencias de introducir nuevas instituciones anticiparía que un nuevo conjunto de restricciones a las opciones que disponen los políticos, llevaría a nuevas estrategias para alcanzar las preferencias de primer orden. Los políticos tendrían que ajustarse a las nuevas restricciones en sus esfuerzos de maximizar el poder, sobrevivir en el cargo o ganar las elecciones. Por ello, dado el cambio institucional, los actores políticos escogerán las políticas que son racionales en términos de sus previsibles preferencias por más poder en vez de menos, más ventaja electoral que menos, más estabilidad profesional que menos y así sucesivamente. Los teóricos de la elección racional anticiparían por consiguiente un nuevo equilibrio en la toma de decisiones de políticas, reintroduciendo expectativas estables acerca del comportamiento racional.

Si, como en el nuevo institucionalismo, las reglas del juego son creadas en respuesta a los problemas de costos de transacción en la política, puede predecirse que las nuevas instituciones disminuirán los costos de dedicarse a la política. La tarea para la investigación empírica sería enfocarse en el límite en que esto es cierto. Incluso donde la divergencia institucional ocurre, podría predecirse que la dependencia de la trayectoria se reafirmaría a sí misma como una explicación de la posterior evolución de las instituciones. Presumiblemente, nuevas instituciones experimentan eventualmente la acumulación de problemas de costos de transacción, seguidas por la posterior evolución de la institución o su ruptura a través de la creación de una nueva institución. La literatura del diseño institucional ofrece una hipótesis similarmente interesante. Si las nuevas instituciones se crean con el objetivo de resolver los problemas principal-agente, deberíamos anticipar que ellas crearán mayor control de cuentas en el sentido de asegurar un vínculo más estrecho entre lo que quieren los principales y lo que hacen los agentes.

Un institucionalista comparativo que evalúa las consecuencias de la creación de nuevas instituciones exploraría una hipótesis más dinámica acerca del cambio. De manera diferente a la situación de equilibrio pronosticada en los modelos económicos, un enfoque sociológico anticiparía que el cambio institucional crearía nuevas fuentes de conflicto, nuevas demandas por recursos, nuevos espacios de apelación, o esfuerzos por parte de varias colectividades de deshacer el impacto de las nuevas instituciones en sus demandas por poder e influencia. El enfoque también estimularía la investigación de los nuevos actores políticos –sean éstos las colectividades, sus líderes, o aquellos que se beneficiaron o perdieron con la redistribución del poder y el acceso a los beneficios– y nuevas formas de organizarse para la contienda política.



Los actores políticos se reorganizarían, recombinarían, o reafirmarían ellos mismos para tomar ventajas de los nuevos recursos o para reclamar los recursos perdidos; y se reconectarían con los conflictos, la formación de coaliciones, y la negociación sobre las consecuencias distributivas del cambio, probablemente con un acceso reconfigurado a los recursos políticos, económicos y de liderazgo.

Las dos tradiciones teóricas discutidas aquí exhiben contrastes importantes en cómo ellas explotan la toma de decisiones de políticas, las políticas y el cambio institucional. Ellas difieren significativamente en los propósitos de construir la teoría, los niveles de análisis, los supuestos acerca de la naturaleza de la política, y los métodos de investigación. En años recientes partidarios de cada tradición han sido francamente ásperos respecto de la otra parte. Aquellos que favorecen la elegancia y la parsimonia de los modelos económicos del comportamiento político, tal como están desarrollados en la nueva economía política, acusan a los institucionalistas comparativos de evitar la teoría rigurosa y la metodología científica y de producir en primer lugar estudios descriptivos (Miller 1997). Aquellos que trabajan al interior de la tradición sociológica replican que los modelos económicos producen banalidades políticas y análisis históricamente inexactos que ignoran la evidencia empírica (Evans 1995: cap. 2). La aspereza, como también unos supuestos básicos muy diferentes, hacen que la discusión a través de esta división en la economía política sea cada vez más difícil. En verdad, es raro encontrar eruditos trabajando en una u otra tradición que reconozcan el trabajo de los demás.

El propósito de esta sección no ha sido ponerme de parte del algún lado en este debate sino, más bien, revisar cómo visiones distintas de la economía política tratan con preguntas centrales en la toma de decisiones de políticas. Habiendo hecho eso, es momento de considerar si los lentes teóricos de las tradiciones económicas y sociológicas son útiles en proveer ideas de lo que conocemos sobre la responsabilidad de políticas y sobre las políticas y el cambio institucional en los países en desarrollo y en transición. Esto llega a estar algo más cerca de tomar posición. Como la siguiente discusión lo sugiere, sin embargo, cuando ponemos la teoría como un reflejo de los estudios empíricos y preguntamos cuán útilmente la teoría modela la realidad, ambas escuelas de la economía política resultan ser deficientes en temas importantes.

#### CUANDO LA TEORÍA ENFRENTA LA PRÁCTICA

Para ser relevante en el mundo real, la teoría de la economía política debiera ser útil en al menos dos maneras. (1) Debería poder modelar la realidad, reflejando la dinámica básica de las interacciones políticas en el diseño y la puesta en marcha de la política del desarrollo y en la creación o transformación de las instituciones. Si puede hacer esto, ella puede informar las acciones estratégicas de aquéllos activamente comprometidos en promover las políticas y el cambio institucional. (2) De manera adicional, o alterna-

tivamente, la teoría debería poder predecir el comportamiento de los agentes políticos en diseñar, adoptar, y poner en marcha el cambio de políticas o predecir las consecuencias políticas de políticas alternativas y elecciones institucionales. Ésta es otra manera de comunicar las decisiones estratégicas que hacen los reformadores de políticas.

Por supuesto, la teoría no tiene necesariamente que ser relevante para el mundo real. Su objetivo puede ser el de dar un entendimiento agregado a las preguntas comunes sobre las relaciones de causa y efecto, el de ofrecer marcos para razonamientos sobre temas en formas que aumenten nuestro entendimiento de ellas, el de proveer elegantes enunciados de deducción lógica o el de predecir resultados, dados ciertos supuestos. A nivel de la teoría, si la lógica del argumento es rigurosa y parsimoniosa, si la modelización es elegante, o si las ideas promovidas son novedosas e interesantes, podría no importar que los supuestos subyacentes de los enfoques de la economía política sean inadecuados o incorrectos. Ésta es una posición que ha estado a veces asociada con la nueva economía política en economía.

Al mismo tiempo, y como se evidencia en los numerosos capítulos de este volumen, la economía del desarrollo ha buscado por mucho tiempo cerrar una brecha entre la teoría y el mundo real, en un esfuerzo por entender cuáles políticas y estrategias pueden conducir a mejoras de bienestar en los países en desarrollo y en transición. Tan sólo insistentemente, la economía del desarrollo ha buscado aplicar las ideas de la teoría para aconsejar acerca de qué políticas deberían adoptar los países en desarrollo y en transición. La investigación de cuántos de tales consejos se filtran a los contextos políticos y de toma de decisiones para informar de la acción estratégica, es solamente una extensión de esa vieja preocupación de unir la teoría con la práctica. El análisis de la economía política debería ser capaz de retroalimentarse con ideas útiles acerca de qué podría hacerse para mejorar la práctica. Sí el análisis identifica una dinámica inapropiada acerca de por qué se inicia la reforma, quiénes son los actores principales y cuáles condiciones caracterizan a las instituciones al interior de las decisiones que se toman, es probable que los consejos sean poco realistas y engañosos. En consecuencia, es apropiado preguntar qué tan bien modelan los diferentes enfoques de economía política los rasgos característicos de la política en los países en desarrollo y en transición; y qué tan bien explican los rasgos característicos de los esfuerzos de reforma de políticas en aquellos países.

### **Imaginándose la realidad**

Las tradiciones de interés de la economía política emergieron básicamente a través de la erudición en y sobre los países industrializados avanzados. La nueva economía política en economía ha estado más frecuentemente presentada en los Estados Unidos. Los eruditos europeos han estado más apegados a la teoría sociológica para entender la política, aunque esa tradición es también fuerte en los Estados Unidos.

Sin darse cuenta, quizá, sus orígenes se muestran a través de los supuestos subyacentes sobre el comportamiento normal de los actores políticos y las características de las instituciones políticas.

Ambas tradiciones tienden a ver la política como sociedad céntrica (*society-centric*), en el sentido de que la iniciativa por la acción, incluyendo el cambio de políticas, emerge de los partidos, los grupos de interés, la opinión pública y otros mecanismos de la sociedad civil. Este supuesto podría no necesariamente sostenerse para los aspectos característicos de la política en los países en desarrollo y en transición, donde la política ha reflejado mucho más a menudo las acciones de la élite dentro del gobierno, más que las presiones de la sociedad civil sobre el gobierno o sobre los funcionarios políticos<sup>24</sup>. En esta dinámica más céntrica del Estado en la elección de políticas y el cambio, los grupos de intereses a menudo son más reacios a propuestas por el cambio que iniciadores de él. La tradición del Estado céntrico reconoce que las élites políticas tienen algún ámbito para la acción autónoma, aunque el espacio para maniobrar variará en el tiempo, por país y por área en disputa. A medida que en muchos países la democratización progresa, esta tradición está experimentando cambios; sin embargo, en muchos países la toma de decisiones de políticas se lleva aún a cabo en contextos relativamente cerrados y a menudo como resultado del empresariado político de funcionarios gubernamentales elegidos y nombrados. Adicionalmente, la política es a menudo conducida en ambientes institucionales inestables –una diferencia significativa con los entornos institucionales de los países industriales.

Los supuestos que se ajustan a las condiciones básicas de la política en los Estados Unidos están en la base de mucho del trabajo que se deriva de la economía. Típicamente, por ejemplo, tales enfoques asumen que los votantes son soberanos y que los votos son significativos en el sentido de que ellos inequívocamente deciden los resultados. Los partidos políticos son considerados, generalmente, como no-programáticos y descentralizados, como organizaciones electorales que movilizan a los votantes alrededor de las elecciones periódicas, y como minorías. Se asume que los políticos pueden ser reelegidos y que ellos enfrentan frecuentes contiendas electorales. Adicionalmente, se asume que los grupos de interés están interesados en temas individuales, que el gobierno es altamente permeable a la presión de los grupos de interés, que los políticos y los líderes políticos reaccionan a la presión más que a las iniciativas de las agendas de política y que el poder del poder ejecutivo está altamente circunscrito por el poder de otras instituciones tales como las legislaturas y las cortes. Tal vez más importante, se considera que la política llega a su fin en entornos institucionales estables en los que el comportamiento pasado provee un patrón base para predecir comportamientos actuales y futuros.

---

24 Sobre la distinción entre las explicaciones Estado céntrico y sociedad céntrica de la política, véase Grindle y Thomas (1991).

Los supuestos sobre una política normal en el institucionalismo comparativo son más diversos, pero ciertamente mucha de la orientación del enfoque se ajusta mejor a los contextos europeos. En esta perspectiva, las identidades más importantes de aquellos que se dedican al conflicto político están basadas en clases o se derivan de las condiciones estructurales de los sistemas económicos y políticos. Los partidos proveen importantes fundamentos ideológicos y programáticos para sus miembros y por ello son a menudo organizaciones de movimientos o de afiliación más que partidos electorales. Por consiguiente, ellos aceptan y definen a sus partidarios más completamente que los principales partidos electorales de los Estados Unidos. Se asume normalmente que los políticos representan a los grupos de interés y que rinden cuenta a aquellos intereses por sus obligaciones programáticas. La historia y la estructura cuentan profundamente por qué los legados de conflictos y relaciones pasados emergen en el conflicto presente. Como consecuencia, en la política y en las posiciones sobre cuestiones de políticas las continuidades son más probables que las discontinuidades. Las instituciones son estables y evolucionan en el tiempo. El conflicto es la materia normal de la política del día a día, y la negociación sobre los temas es endémica.

Ambas imágenes omiten rasgos de la política en los países en desarrollo. Allí, los votantes no son necesariamente soberanos sino a menudo nodos de largas cadenas de relaciones clientelistas controlados por los jefes políticos. Los votos a menudo ratifican las decisiones ya tomadas, compiten con otras formas de decidir los resultados—tales como el uso de la fuerza— o son en otras formas, periféricas en la decisión de los resultados. Los partidos tienden a estar altamente centralizados, y a menudo son efímeros. Algunos sistemas tienen sólo un partido; otros tienen numerosos partidos que compiten por posiciones de influencia en el gobierno. La victoria en las elecciones a menudo abre extraordinarias oportunidades para el clientelismo y los saqueos, y cambios en el gobierno pueden reflejarse extensamente en el servicio público, los fondos públicos y el conflicto sobre las reglas del juego. Los políticos podrían estar impedidos para la reelección al mismo cargo. Los grupos de interés pueden ser poderosos pero a nivel de organizaciones incipientes y por ello difíciles de identificar empíricamente. El gobierno a menudo está altamente centralizado y cerrado al cabildeo formal mientras que al mismo tiempo muy permeable a las relaciones informales de influencia o de despliegue público de poder, tales como las huelgas, las marchas de protestas e inclusive la violencia. Los políticos de alto nivel, a menudo, inician las políticas y tienen extenso poder formal e informal. A este respecto, la política es frecuentemente más céntrica al Estado en términos de la fuente de iniciativa por cambios. Las políticas son a menudo aprobadas sin la intención de ponerlas en práctica, trastocadas por la interpretación de los pronunciamientos oficiales. A la negociación como una forma de resolución de conflictos se le unen frecuentemente la confrontación, la coerción, y el ganador toma todos los hechos consumados. En muchos casos las instituciones son inestables y son cambiadas

frecuentemente. Aun las reglas básicas del juego de cómo la política continúa pueden cambiar radical y frecuentemente, como cuando los regímenes son derrocados o cuando se introducen nuevas constituciones.

¿Qué sucede, entonces, cuando los lentes teóricos se enfocan sobre los ejemplos de la toma de decisiones de política y las políticas y el cambio institucional en estos inestables contextos? El poder inherente del modelo de la elección racional, basado en la simplicidad de sus supuestos y su lógica deductiva, puede fácilmente conducir a investigar lo que es lógicamente convincente pero empíricamente falso —y por ello inútil—. Por ejemplo, puede estimular a los estudiantes de economía política a enfocarse en el comportamiento de los individuos, grupos, y las instituciones, como si ellas importaran, cuando de hecho ellas podrían ser periféricas a la dinámica de las políticas del mundo real y la elección institucional y el cambio. En muchas partes del mundo, por ejemplo, las legislaturas son actores menores en gran parte de la toma de decisiones de políticas. Sin embargo, los economistas políticos de esta tradición han a veces escogido estudiar las legislaturas como si ellas fueran influencias poderosas en este proceso, en parte porque los datos sobre votación legislativa pueden usarse rápidamente para verificar las hipótesis, pero también, más fundamental, a causa de los inapropiados supuestos acerca de la importancia de las legislaturas en el proceso de políticas (véase, por ejemplo, Geddes 1994).

De igual manera, practicantes de la nueva economía política frecuentemente dejan de hacer la distinción entre grupos como intereses organizados y como colectividades no organizadas de individuos quienes resultan compartiendo un interés económico similar. El uso del término “grupos de interés” se toma a menudo para señalar los intereses sectoriales (“industriales”, “sindicatos comerciales”, o “productores agrícolas”) que son entonces tratados como si ellos fueran entidades organizadas capaces de representar activamente los intereses en las discusiones de políticas, tales como una asociación nacional de fabricantes, un sindicato de profesores, o una asociación de cultivadores de arroz. Al predecir la acción sin considerar las implicaciones de la organización —o la falta de ella— para la representación de los intereses, un enfoque económico a la política fracasa en especificar con precisión los actores y las relaciones de poder.

Además, el enfoque enfatiza el origen céntrico de la sociedad de la presión por el cambio de políticas. Tiende por ello a razonar hacia adelante a partir de los intereses (dados intereses particulares, los grupos presionarán por clases particulares de políticas) o hacia atrás con los resultados (si ciertos intereses se benefician de las políticas, ellos debieron haber sido fundamentales al influir sobre la selección de políticas)<sup>25</sup>.

---

25 Esto es también característico del análisis marxista, como lo es con muchos eruditos que tratan a la toma de decisiones de políticas como una “caja negra”.

En cualquier caso el proceso es tratado como una caja negra, y las preguntas de quién toma la iniciativa para promover las políticas y el cambio institucional, a cuáles intereses está representando y cómo, se asumen en vez de ser investigados empíricamente. El razonar hacia atrás o hacia adelante desde los intereses hacia los resultados puede fácilmente conducir a la mala especificación de los actores en los casos empíricos. La única forma de evitar tales errores es investigar el proceso –abrir la caja negra de la toma de decisiones de políticas. Esto es particularmente importante si el propósito de la investigación política es el de mejorar la toma de decisiones sobre las políticas.

Pese a sus orígenes, el institucionalismo comparativo generalmente ha mostrado en sí mismo ser más adaptable, que el enfoque económico, a las realidades de la toma de decisiones en los países en desarrollo y en transición. Esta tradición es de hecho más inductiva y empírica en su práctica y, dada su sensibilidad a la importancia del contexto, más preparada para descubrir las particularidades de casos. También es un enfoque que, a causa de sus intereses en investigar conflictos y en cómo terminarlos, puede enfocar su atención analítica en el proceso. Como un marco equitativo y abierto de análisis, invita a la investigación de un amplio rango de temas y preguntas, restringido sólo por la tendencia de ver los grupos, el conflicto, y las peculiaridades del contexto detrás de cada problema. No sufre de los problemas de agregación que rodean a los enfoques económicos que están basados en el individualismo metodológico. Además, puesto que él no afirma ser predictivo, puede tratar mejor con las consecuencias no deliberadas de las políticas y la elección institucional. Es un enfoque que puede ocuparse de las estructuras *superiores de soporte*, tales como los Estados y regímenes, como también de los grupos y las acciones individuales. Como hemos visto, sin embargo, el enfoque tiende a inhibir la generalización. Los resultados son altamente contingentes, y mientras que el enfoque es rico en su capacidad de reconstruir, describir y analizar lo que ha pasado, evade la capacidad de predecir lo que sucederá o podría suceder. Además, tiende a enfatizar las presiones por el cambio que están localizadas en los grupos y movimientos sociales más que en permitir la posibilidad del cambio que se inicia y se defiende desde dentro del gobierno.

### **La realidad insuficientemente explicada**

Los estudios de casos de la economía política de la toma de decisiones de políticas apuntan regularmente a los determinantes importantes de los resultados que no están considerados completamente en una u otra tradición de la economía política. Al menos tres factores parecen estar deficientemente explicados. Primero, el liderazgo juega consistentemente un papel importante en las situaciones de reforma pero continúa siendo en gran parte exógeno a la teoría. Segundo, las ideas –particularmente las

ideas acerca del contenido apropiado de las políticas sobre el desarrollo— emergen como factores importantes en la investigación de estudio de casos y se ha mostrado que tienen conexiones significativas con las relaciones de poder. No obstante la teoría tiene poco qué decir sobre las ideas. Tercero, el mundo real está lleno de ejemplos de la exitosa introducción de políticas reformadas e instituciones mejoradas. La teoría, sin embargo, determina en exceso la resistencia, el estancamiento y el fracaso.

*Liderazgo.* El liderazgo importa en las iniciativas de reformas —por la habilidad de escoger el momento oportuno para producir las iniciativas de reforma, el contenido de las propuestas de reforma, y los procesos de generación de apoyo y manejo de la oposición al cambio. Los estudios de las iniciativas de reforma de políticas indican que para que ocurra un cambio exitoso, deben emerger los líderes de la reforma, comprometerse con su contenido, facultar y proteger a los tecnócratas quienes proveen insumos esenciales en la planeación de la reforma, movilizar a las coaliciones reformistas, proveer una visión del futuro más esperanzadora para ayudar a los ciudadanos a tolerar el desequilibrio del cambio, y tratar efectivamente con aquéllos cuya oposición amenace con descarrilar la reforma (Nelson 1990; J. Williamson 1994b; Wallis 1998). De hecho, la literatura empírica es casi unánime: el liderazgo de la reforma es esencial para políticas exitosas y el cambio institucional.

En la teoría de la economía política, sin embargo, el liderazgo no está bien explicado. Ambas, las tradiciones económica y sociológica, están incómodas con la idea de la agencia en la historia. La considerable evidencia de que los individuos puedan hacer la diferencia en los destinos de los países se ajusta pobremente al deseo de identificar las razones genéricas del comportamiento humano o de analizar cómo las estructuras institucionales y las reglas restringen el comportamiento. Además, porque la cuestión del liderazgo es difícil de identificar con precisión, los académicos se han limitado simplemente a observarlo y a explicar deficientemente sus implicaciones para la teoría y el análisis.

Los enfoques de la economía política que se inspiran en la economía por ideas sobre el comportamiento humano anticipan el liderazgo de la reforma solamente cuando tal acción pueda ser claramente vinculada al interés personal político. Por ejemplo, el patrocinio del cambio de políticas puede esperarse cuando resulta en ventajas electorales, o cuando los políticos son forzados a acceder a los deseos de los poderosos intereses cuyo apoyo es necesario para mantenerse en sus puestos. Sin embargo, registros empíricos de muchos cambios de políticas puestos en marcha en los años 80 y 90 se ajustan con preocupación a esta lógica. En los casos de las políticas para la estabilización y el ajuste estructural, las propuestas para cambio de políticas generalmente enfrentan una oposición generalizada a menos que los políticos estén intentando controlar niveles de inflación muy altos. Esta oposición es normal porque, como lo anotaron los economistas políticos de la tradición económica, los

potenciales perdedores de las políticas modificadas tienden a estar bien organizados y son conscientes de las pérdidas que enfrentan, mientras que los ganadores tienden a estar dispersos y generalmente son desconocedores de los beneficios de la reforma (Nelson 1990; Frieden 1991; Schamis 1999). Dada la fuerte probabilidad de oposición al cambio, los enfoques basados en la economía predicen una falta de liderazgo político por el cambio y deben recurrir al altruismo o a factores exógenos para explicarlo (véase Srinivasan 1985).

Puesto que muchos políticos en los países en desarrollo están constitucionalmente impedidos para ser reelegidos, estos economistas políticos han propuesto otro motivo –mantener un partido político en el poder–. Pero esta hipótesis es algo sospechosa a la luz de la considerable evidencia de que los líderes de la reforma a menudo actúan contra los deseos de sus partidos políticos y apoyan reformas que imponen costos a sus tradicionales bases de apoyo<sup>26</sup>. Los líderes de la reforma constantemente actúan ante la ausencia de una coalición de apoyo preexistente y a menudo frente a una abrumadora oposición de grupos poderosos de la población (véase Grindle 1996, especialmente cap. 4). De hecho, uno de sus papeles básicos es identificar y movilizar una coalición de reforma ante la ausencia de alguna poderosa base electoral que la defienda. Los estudios empíricos también demuestran consistentemente que los políticos que son empujados a la fuerza a una reforma, en contra de sus deseos, por parte de poderosos actores internacionales, renuncian a sus acuerdos (Kahler 1992). En muchos casos, entonces, los líderes –parece– actúan autónomamente respecto de las preferencias expresadas por los grupos poderosos e incluso contra sus propios intereses políticos inmediatos<sup>27</sup>. Aquellos que recurren a la lógica de la economía y a los intereses políticos personales, se ven frustrados al explicar tal comportamiento.

El nuevo institucionalismo es, en gran manera, silencioso en el problema de agencia. El modelo, por ejemplo, no especifica los actores. Las instituciones evolucionan naturalmente en el tiempo para tratar con los costos de transacción, pero en el mundo real los actores particulares toman decisiones particulares que hacen que el cambio ocurra. Por ello, sería interesante considerar cómo se identifican los costos de transacción, quién los acumula, cómo se comportan los intereses afectados, quién toma la iniciativa del cambio, y así sucesivamente<sup>28</sup>. Un problema más difícil es el de predecir si los costos de transacción son menores en algo tan complejo como un mercado político. En un reciente estudio, encontré que las nuevas instituciones políticas incrementaron los costos de transacción para algunos actores políticos, los baja-

---

26 El presidente Carlos Menem de Argentina es el ejemplo más frecuentemente citado de esta clase de situación, pero Carlos Salinas en México y Carlos Andrés Pérez de Venezuela son también buenos ejemplos.

27 Por ello, a los líderes de la reforma económica se les menciona como héroes en algunas discusiones. Véase Harberger (1993).

28 El trabajo empírico está comenzando a dar respuestas a estas preguntas. Véanse los estudios de caso en Alston, Eggertsson y North (1996).



ron para otros, y no fueron diferentes para otros. De manera similar, fue difícil determinar si la política en general estaba procediendo más eficientemente tras el cambio (Grindle 2000).

Para los institucionalistas comparativos, el tema de por qué los políticos se comportan como lo hacen es una pregunta empírica y no necesita ser defendida *ex ante* como en los enfoques de la elección racional. Además, el institucionalismo comparativo tradicionalmente ha reconocido la importancia del arte de gobernar en su agenda de investigación. Este enfoque por lo tanto hace algo mejor en proveer comprensión de los papeles del liderazgo de los políticos de las reformas. Sin embargo, a los líderes generalmente no se les otorga mucha autonomía. Dadas las bases del enfoque de supuestos sobre el papel de las colectividades y el conflicto, el liderazgo se trata usualmente como una función de los intereses y recursos de grupo para ocuparse del conflicto por las políticas y las preferencias institucionales. Por ello, los líderes son aquellos que representan y favorecen a los intereses de grupo en los conflictos. Al mismo tiempo, los líderes pueden contarse como recursos que tienen los grupos —o que no tienen— en busca de los resultados de políticas. Por ejemplo, algunos grupos o intereses tienen líderes capacitados en negociación y otros no, algunos tienen líderes en posiciones oficiales poderosas y otros no, y así sucesivamente. La idea de que los líderes actúan más autónomamente, en el sentido de que inician propuestas y movilizan el apoyo de los grupos alrededor de temas de políticas particulares es esquiva en esta teoría, aunque ello parece ser un caso normal en la práctica.

La cuestión del liderazgo de la reforma emerge fuertemente en la literatura empírica, pero es débil en la teoría. Sin embargo, generar un mayor entendimiento del liderazgo de la reforma será un desafío difícil para cualquier teoría. Realmente, sobre la base de un amplio rango de estudios de caso de reforma de políticas, es tentador concluir que el liderazgo es idiosincrásico —lo que significaría que podría ser estudiado caso por caso—. Podría ser útil, sin embargo, dedicar algún tiempo en explicar cómo surgen los líderes, sobre qué bases exigen ejercer el liderazgo, qué tareas políticas en particular deben desempeñar, y qué estrategias seleccionan para promocionar reformas en contextos particulares. Una idea interesante de la literatura de los estudios de caso es que los líderes a menudo invocan ideas como razones para defender la reforma y como mecanismos para movilizar el apoyo hacia ellas. Por ello, el liderazgo y las ideas tendrían que explorarse conjuntamente.

*Las ideas y el poder.* Las ideas importan en las iniciativas de reforma. Ellas parecen jugar un papel importante en cómo son interpretados los problemas, y cómo son seleccionadas y evaluadas las opciones para tratar con esos problemas (Hall 1989; Grindle 1996: cap. 5; Wallis 1998). En las pasadas dos décadas, por ejemplo, la economía neoclásica ha tenido un efecto significativo sobre el desarrollo de políticas en un amplio conjunto de países. En un caso típico, los reformadores están convenci-

dos de que sus países están en un estancamiento o crisis económica como resultado de las políticas de desarrollo que le asignaron un papel de líder al Estado en el desarrollo económico. Ellos piensan que el país debe liberalizar los mercados y el comercio internacional y disminuir el tamaño y el papel del Estado para permitir mayor campo de acción para que los mercados funcionen bien. Ellos defienden la reforma porque han llegado a creer en la superioridad de los mercados sobre los Estados en el proceso de desarrollo. Estos reformadores a menudo han tenido experiencias educativas importantes que los convencieron de lo correcto de la economía neoclásica, o son parte de redes transnacionales de practicantes que hablan un lenguaje común<sup>29</sup>. En forma frecuente, los líderes de las iniciativas de reforma actúan sobre la base de ideas que directamente contradicen las ideas que ellos propugnaron en el pasado<sup>30</sup>.

Entender el papel de las ideas en las iniciativas de reforma es también importante a causa del vínculo entre ideas y poder. Aquellos que han encontrado que las ideas son ingredientes importantes de las situaciones de reforma que ellos estudian, a menudo, argumentan implícita o explícitamente que el conocimiento práctico afecta la distribución del poder en el proceso de reforma. Por ejemplo, una de las más interesantes reflexiones que emergen de los primeros estudios de casos de reforma de políticas económicas fue el papel central que los equipos tecnocráticos jugaron en trabajar las iniciativas de reforma (Nelson y otros 1989; J. Williamson 1994a). El entrenamiento disciplinado, particularmente en economía, subyace tras la forma como tales equipos entendían los problemas económicos nacionales y el lenguaje que ellos usaban para comunicarse estos problemas entre ellos, con influyentes responsables de formular políticas, y con actores internacionales. Aunque el poder de los tecnócratas se derivó de su relación con los líderes políticos, frecuentemente ocupaban las sillas en la mesa de políticas que habían sido previamente ocupadas por los representantes de los grupos de interés, las élites económicas, los funcionarios de los partidos o por las cabezas de los ministerios de políticas (Grindle 1996: cap. 5). De una manera directa, entonces, las ideas volvían a moldear las relaciones en muchas situaciones de toma de decisiones de políticas. De igual manera, las ideas llegaron a ser recursos políticos explícitos en la medida en que el empresariado de políticas las usaba para agrupar a la población alrededor de las agendas reformistas, para formar amplias y nuevas coaliciones, y para definir temas en situaciones de conflicto.

Implícitamente, muchos actores internacionales promueven el cambio de políticas como si las ideas fueran importantes. Las instituciones financieras internacionales

---

29 Véase Domínguez (1997). El impacto de las ideas sobre la elección de políticas ha también aclarado el impacto sobre el considerable trabajo de las "comunidades epistémicas" en las arenas internacionales y domésticas. Véase, por ejemplo, Drake y Nicolaidis (1992).

30 Nuevamente, Menem en Argentina y Pérez en Venezuela son buenos ejemplos.

les, por ejemplo, otorgan recursos para investigación y entrenamiento de su propio personal y también para otros que están o podrían verse envueltos en las discusiones de política. Ellos promueven el diálogo sobre las políticas y la creación de consensos sobre la base de discusiones de ideas, acerca de, por ejemplo, cómo funcionan más eficientemente las economías. Ellos se reúnen con los tecnócratas en los países con los que tratan y ayudan a generar estrategias de desarrollo nacional que le deben mucho al entendimiento actual de cómo se desarrollan y sostienen las economías de mercado. Por ello, las ideas podrían ser un medio importante a través del cual los actores internacionales se convierten en jugadores en los debates domésticos de políticas.

En la teoría de la economía política, sin embargo, las ideas generalmente son rechazadas de plano, eclipsadas por un énfasis sobre los intereses económicos de los actores políticos. En los enfoques económicos, con la excepción del diseño institucional, las ideas no son consideradas seriamente. El caso normal es uno en el que los políticos y otros toman decisiones sobre la base de la lógica del interés personal propio que no deja espacio para la influencia de las ideas. En la literatura del institucionalismo comparativo, se reconoce que las ideas tienen un papel en la concientización del grupo y en el conflicto al interior del grupo y en el de entre grupos. Las ideas por ello ayudan a los grupos a entender su propia situación o definir su identidad e intereses para distinguirlos de los demás. Ellas pueden, por ejemplo, ser las posturas erróneas a lo largo de las cuales sucede el conflicto. En algunos casos (por ejemplo, en el análisis marxista) las ideas son tratadas fundamentalmente como fachadas conscientemente adoptadas para la promoción de intereses económicos. Muy a menudo, las ideas son entendidas como recursos políticos –una forma de capital que se usa para promover las posiciones particulares o para influir el resultado de las decisiones–. Ni el enfoque económico ni el sociológico le prestan mucha atención a cómo los actores políticos enfrentan el compromiso con las ideas, cómo las ideas pueden distinguirse de los intereses, o cómo las ideas sobre formas de resolver problemas particulares se convierten en el lenguaje dominante de la discusión de políticas.

En lo que respecta al concepto de liderazgo, existen buenas razones para la cautela teórica cuando se trata con el asunto de las ideas. Es difícil seguir la pista a las ideas, medirlas, y separarlas de los intereses. La influencia de las ideas debe inferirse de las declaraciones y las preferencias de políticas de los actores. Casi siempre es un enigma saber hasta qué punto los individuos o los grupos están actuando por convicción o por alguna motivación que corresponda más a sus intereses personales. Solamente cuando los actores afirman y actúan sobre ideas que están en conflicto directo con sus intereses personales inmediatos y de más largo plazo puede plantearse un buen argumento sobre la influencia independiente de las ideas. En la práctica, el impacto de las ideas en las situaciones de reforma de políticas se afirma frecuentemente, pero rara vez es posible proveer una prueba totalmente convincente de que las

ideas explican las elecciones de políticas. No obstante, dada la frecuencia con la cual emergen las ideas en las experiencias de reforma, es un concepto que merece más atención en la teoría de la economía política.

*El éxito.* Al revisar la historia de las políticas de países alrededor del mundo en los pasados 20 años, la extensión del cambio es extraordinaria. Aunque los países se han movido a diferentes velocidades y con distintos grados de amplitud, la mayoría adoptó estrategias de desarrollo económico orientadas al mercado y avanzó en la dirección de la liberalización comercial, la privatización, en la reducción de gastos gubernamentales y en la reorientación del gobierno. El rápido ritmo de la globalización económica ha ciertamente empujado a muchos gobiernos en esta dirección, pero recuerdos históricos deberían recordarnos qué tan lejos han ido tantos países en los pasados 20 años. Cualesquiera que fueran las fuerzas en acción, cada país ha tenido que diseñar nuevas políticas, encontrar apoyo político para las mismas, ponerlas en práctica –a menudo mediante la creación de nuevas instituciones– y trabajar para sostenerlas en el tiempo, y lo han hecho generalmente enfrentando una considerable oposición. Esto representa un extenso historial de éxitos en iniciar y poner en marcha reformas.

Entretanto, la teoría de la economía política continúa prediciendo fracasos en los esfuerzos de promover políticas y el cambio institucional. Entre más grande el cambio, más anticiparía la teoría, la resistencia y la reacción más que la exitosa adaptación<sup>31</sup>. En muchas formas, los enfoques económicos actuales de la economía política comienzan y terminan de acuerdo con el pronunciamiento de Maquiavelo escrito en 1513:

Debe considerarse que no hay nada más difícil de llevar a cabo, ni de más incierto éxito, ni más peligroso de manejar, que iniciar un nuevo orden de cosas. Porque el reformador tiene enemigos en todos aquellos que se benefician del viejo orden, y sólo defensores poco entusiastas en aquellos que se beneficiarían del nuevo orden, este poco entusiasmo resulta en parte del temor a sus adversarios, quienes tienen las leyes a su favor; y en parte a la incredulidad del ser humano, quien verdaderamente no cree en nada nuevo hasta que lo ha experimentado.

A pesar de la creciente evidencia de la adopción de significativos cambios de políticas, la teoría continúa enfocando la política de la reforma anticipando los factores que probablemente la inhiban (*véase* Rodrik 1993). Las razones para este énfasis son empíricas y teóricas. Empíricamente, es cierto que en la mayoría de los casos, la

---

31 Kurt Weyland ha usado la “teoría de la perspectiva” para adelantar un argumento explicando por qué los responsables de la toma de decisiones podrían correr grandes riesgos cuando se ven enfrentados con el potencial de altas pérdidas. *Véase* Weyland (1996)

reforma sí amenaza amplios e importantes intereses e impone costos que tienen un significado real en el cálculo de los políticos. El éxito a menudo tiene lugar pese a la advertencia de Maquiavelo. Más relevante a la teoría, sin embargo, el fracaso de las iniciativas de reforma de políticas podría estar sobredeterminado porque ambos, los acercamientos económicos y sociológicos a la economía política, comienzan con un concepto de individuos o grupos actuando dentro de contextos que limitan la acción y la iniciativa. Las restricciones aparecen disfrazadas con intereses negativamente afectados, las maquinaciones de otros políticos, o las instituciones políticas que limitan el poder de los reformadores. Como se indicó, todos estos factores son importantes y, usualmente, son empíricamente identificables. El problema no es si las restricciones existen; es más bien si la preocupación inicial por la identificación de las restricciones tiende a que los investigadores sesgados se enfoquen en por qué la reforma no despegue. Por ello, la mayoría comienza con un sesgo conservador al considerar los probables resultados de los esfuerzos de reforma.

Por ejemplo, una teoría general de la política –el objetivo de la nueva economía política arraigada en economía– es una teoría acerca de la política entendida en forma general, preocupada en explicar lo que es probable que suceda más frecuentemente o la mayor parte del tiempo. Es más apropiada para contextos institucionales estables en los que el objetivo es explicar el comportamiento de un común político, votante, burócrata o miembro de un grupo de interés. Tal enfoque podría fracasar en anticipar la clase de escogencias que podrían marcar una diferencia verdadera en la vida política. Aunque toma a los individuos como la unidad de análisis, el enfoque puede ser criticado por no tomar a los individuos suficientemente en serio, en el sentido de que los individuos pueden ser agentes de la historia, no simplemente cautivos de los “juegos” que están jugando.

Además, en la literatura de la economía política basada en la economía, la política es vista como un insumo negativo de la toma de decisiones de políticas. En este enfoque, la política del interés personal distorsiona la elección de políticas, de suerte que los propósitos generales y los objetivos del bienestar social se pierden en la medida en que todos los actores persiguen estrechos intereses individuales y de grupo. La teoría pronostica que las políticas resultantes son probablemente aquellas que son social y económicamente irracionales, aun cuando ellas sirvan a los intereses de individuos y grupos identificables. Nuevamente, el sesgo es hacia anticipar políticas socialmente improductivas. Los modelos económicos del comportamiento político presentan una visión uniformemente cínica del propósito de la acción política y una muy estrecha evaluación de las motivaciones de los actores políticos.

Sin embargo, es posible visualizar la política a través de lentes más neutrales y sobrentender a los responsables de formular políticas como “administradores estratégicos dentro de complejos contextos de políticas quienes tienen un conjunto de complejas preferencias y quienes buscan resultados política, burocrática y econó-

micamente viables” (Grindle 1991: 67). Visto de esta manera, el resultado de un proceso de toma de decisiones podría ser bueno, malo, o indiferente con respecto al cambio en las políticas o instituciones. Un enfoque más orientado hacia el proceso de comprender la toma de decisiones de políticas aclara más completamente el hecho de que los contextos ofrecen tanto restricciones como oportunidades para el cambio y que el buen análisis demuestra no solamente cómo se sentirán las restricciones, sino también cómo se pueden identificar las oportunidades y actuar sobre ellas. Además, si la noción de las preferencias supuestas se mantiene en suspenso, se vuelve posible comprender las motivaciones de los actores como complejas, mixtas y sujetas a la observación y al análisis empírico.

Un enfoque orientado hacia el proceso también atrae más la atención sobre el hecho de que el poder de individuos o grupos particulares puede fluctuar considerablemente en el tiempo, alterando la dinámica de la política en forma importante. De nuevo, particularmente en los enfoques económicos, los intereses son tomados como fijos en cuanto a sus posiciones de poder y en las preferencias que ellos tienen. Pero es útil recordar que parte de la razón de que muchos de los paquetes de reforma macroeconómica fueron introducidos sin gran resistencia, fue que en muchos países el poder de los sindicatos y de los intereses de la sustitución de importaciones había declinado considerablemente bajo el impacto de la recesión global y de las crisis económicas domésticas a principios de los años 1980. Los conceptos estáticos del poder no pueden explicar por qué lo que parece ser una restricción un día, se vuelve una oportunidad al día siguiente. La teoría necesita intentar capturar más completamente las interacciones dinámicas que rodean la toma de decisiones de políticas y la dinámica del cambio en el tiempo en la capacidad y los intereses de los actores políticos.

#### CONCLUSIÓN: AGENDAS PARA LA ECONOMÍA POLÍTICA Y LA REFORMA DE POLÍTICAS

En la pasada década o hace más tiempo, las iniciativas del mundo real por el cambio han estado delante –a veces muy adelante– de lo que los economistas políticos han elegido estudiar. De hecho, mucho del trabajo sobre la economía política de la formulación de políticas del desarrollo permanece enfocado en los factores que afectan la toma de decisiones sobre la estabilización y el ajuste estructural –la así llamada primera generación de reformas–. Sin embargo, una rápida visita a muchos países en el mundo es suficiente para notar que la agenda de políticas del desarrollo es extensa en otros asuntos. En muchos países las políticas promovidas para engendrar una economía sana y orientada al mercado se aceptan como necesarias, y la economía política que rodea su adopción y sostenibilidad se ha vuelto menos propensa a las crisis. Por supuesto, la crisis financiera asiática reintrodujo temas relacionados con

el manejo macroeconómico en el contexto de la volatilidad de los mercados internacionales de capital, y éstos permanecen sobre la mesa como preocupaciones críticamente importantes para la discusión de las políticas y el debate. Adicionalmente, un volumen considerable de trabajo sobre las instituciones internacionales y los regímenes de política que influyen crecientemente en la política interna de los países en desarrollo y en transición está esclareciendo importantes temas de la economía política. Entre éstos están las condiciones bajo las cuales tales instituciones influyen en la toma de decisiones, las formas en que los actores internacionales y nacionales forman alianzas para afectar las políticas domésticas, el rango de oportunidades disponibles a los países para manejar la globalización en instituciones y regímenes de política y las explicaciones para la decisión que ellos tomen. Al mismo tiempo, otros temas se han agolpado en la mesa y han recibido mucha menor atención de los economistas políticos de la que merecen.

Un área importante que merece mayor atención es el cambio institucional. Aunque existe una literatura evolutiva sobre la economía política de la creación y el cambio institucional en cuanto a aquellos que son importantes para el manejo económico –los bancos centrales, los organismos tributarios, y los ministerios de finanzas– mucho trabajo queda por hacerse en cuanto a la reforma del Estado en general, en áreas tales como la descentralización, la reforma al servicio civil, y la creación de capacidades. Los economistas políticos necesitan considerar de dónde viene la iniciativa por el cambio institucional, cómo se generan nuevos modelos institucionales, de qué manera podría diferir la dinámica de la creación institucional de aquéllas de la evolución institucional, y cómo se adaptan los actores políticos y económicos a tales cambios.

Uno de los temas de políticas más importantes hoy es mejorar la calidad y cobertura de las políticas sociales y su impacto sobre la mitigación de la pobreza. Los economistas políticos deberían ser desafiados a explorar cómo y por qué la política de la educación, la salud, la seguridad social, y la reforma laboral difieren de las experiencias de las reformas de primera generación que se concentraron básicamente en la estabilidad macroeconómica y la liberalización. Ellos también necesitan considerar cómo las nuevas estructuras y los sistemas de incentivos afectan el comportamiento burocrático de las organizaciones de provisión de servicios sociales, las consecuencias distributivas de las políticas sociales alternativas y los sistemas de provisión y el efecto de los modelos alternativos sobre la mitigación de la pobreza<sup>32</sup>.

Temas igualmente importantes rodean un conjunto de experimentos del mundo real con la reforma política alrededor del mundo. El reciente fortalecimiento de los

---

32 Para un ejemplo de la clase de trabajo que se requiere hacer en esta área, véase Corrales (1998). Adicionalmente, hoy se lleva a cabo un trabajo útil en áreas relacionadas con la reforma regulatoria, pensional y del mercado laboral.

gobiernos locales, los esfuerzos de incorporar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de políticas (a través de, por ejemplo, la preparación participativa del presupuesto), la creación de las oficinas del defensor del pueblo y las agencias nacionales de protección al consumidor, la reforma a los sistemas judiciales, el surgimiento de nuevos partidos políticos y la introducción de mecanismos para incrementar la rendición de cuentas y la transparencia en los asuntos públicos están entre las innovaciones que sostienen el potencial para alterar en forma importante la dinámica política. Los economistas políticos deberían estar estudiando estos fenómenos más asiduamente y deberían estar buscando extender los modelos teóricos para proveer conocimientos útiles de cómo nacen las interacciones políticas y qué consecuencias tienen para la forma como se hace la política.

Mucha teoría parece atascada en entender las raíces políticas y las implicaciones de la estabilización y el ajuste estructural, mientras que las tareas por el desarrollo en el mundo real se han expandido más allá de este foco, la agenda para los economistas políticos es la de un desafío en el futuro. Pese a la agitación política que ellas involucran, la clase de cambios hechos a través de las reformas de primera generación son relativamente simples en cuanto a las interacciones políticas. En el caso típico los líderes políticos inician las propuestas para el cambio, facultan a los equipos tecnocráticos para diseñar programas de reforma, negocian a los más altos niveles con las agencias financieras internacionales, y centralizan el poder en la rama ejecutiva para facilitar la toma de decisiones, que a menudo se lleva a cabo en secreto al interior de un grupo relativamente pequeño de funcionarios. Muchas reformas macroeconómicas no requieren una extensa puesta en marcha. Las así llamadas reformas de “bolígrafo (o trazo)” –la desregulación es un buen ejemplo– exhortan a los gobiernos a desistir de hacer cosas, evitando por ello temas de la capacidad institucional y el manejo de la puesta en práctica. Las decisiones son difíciles de tomar a causa de los costos políticos que ellas imponen, pero una vez tomadas, son relativamente fáciles de llevar a cabo. (Sostenerlas, sin embargo, puede ser difícil).

Éste es un retrato altamente estilizado de lo que ha ocurrido en la adopción y puesta en práctica de las reformas de primera generación, y ello no se aplica a tareas más complejas tales como la privatización y la regulación. No obstante, la experiencia con tales cambios de políticas permanece en considerable contraste con los esfuerzos de construir nuevas instituciones confiables y capaces; promocionar reformas importantes en la salud y los servicios educativos, la seguridad social, y las políticas laborales; y crear formas de gobernabilidad más descentralizadas y participativas<sup>33</sup>. Estas actividades involucran muchas más piezas móviles en cuanto a cómo son planeadas y puestas en marcha. También requieren extensas consultas, negociaciones y

---

33 Las reformas de primera y segunda generación se describen en Naím (1995) y Graham y Naím (1998).



formación de consensos, si ellas han de ser exitosamente adoptadas. Ellas exigen formas descentralizadas en la toma de decisiones y exigen consumo en tiempo y continua supervisión y la creación de capacidades si han de ser puestas en marcha. En contraste al consenso general que existe acerca de la política macroeconómica, muchas de las reformas más nuevas no tienen patrones bien reconocidos que expliquen el problema principal y la solución apropiada a ella<sup>34</sup>. Los responsables de la formulación de políticas están por lo tanto tratando con entornos políticos mucho más complejos y a menudo caminando a ciegas con respecto a lo que necesita hacerse para resolver temas de importancia pública.

La política involucrada en estas reformas de segunda generación es más complicada que aquélla de los primeros cambios de políticas económicas y parece ser contingente a las historias de conflicto y a las características estructurales de la relación entre el Estado y la sociedad en países particulares. Aún así, estas políticas complejas y los cambios institucionales podrían ser tan importantes para estimular el desarrollo como las reformas macroeconómicas ya adoptadas. Ellas son temas importantes para la creación de teoría y el análisis, aunque podrían requerir el desarrollo de nuevos modelos teóricos y más explicaciones contingentes del cambio. Dado el número de responsables de formular las políticas y de asesores, quienes luchan con estos temas actualmente, la búsqueda para comprender su dinámica política puede ser directamente útil en el mundo real, si no para proveer respuestas, al menos para sugerir estrategias que mejoren las oportunidades de una amplia variedad de cambios que incrementan el bienestar\*.

## REFERENCIAS

- Alesina, Alberto y Allan Drazen. 1991. "Why Are Stabilization Delayed?". *American Economic Review* 81 (5, diciembre): 1170-88.
- Alston, Lee J., Trainn Eggertsson y Douglass C. North, eds. 1996. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

---

34 Esta observación fue hecha por Nelson (1997).

\* Dos palabras diferentes del idioma inglés con diferentes significados se traducen con una sola palabra en castellano pero con significados diferentes en este idioma. Es así como para evitar confusiones, decidimos traducir *politics* como *política*, y traducir *policy* como *políticas* para la mayoría de los casos. La confusión puede apreciarse en expresiones tomadas del texto, como: *real-world politics* o *la política del mundo real*, "the politics of decisionmaking and the process of policy reform" o *la política de la toma de decisiones y sobre el proceso de la reforma de políticas* y en la frase siguiente "... the intersection of economics and politics in policy choice and in policy..." (página 347 de la versión en inglés del capítulo) o *la intersección de la economía y la política en la elección de las políticas y en las políticas...* Los (pocos) casos en que *policy* se traduce por *política* es porque es de conocimiento común (entre los economistas) como en el caso de *economic policy* o *política económica* y expresiones similares (*Nota de traductor*).

- Ascher, William. 1984. *Scheming for the Poor: The Politics of Redistribution in Latin America*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Banks, Jeffrey S. y Eric A. Hanushek, eds., 1995 *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Bardhan, Pranab. 1989. "The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment". *World Development* 17 (9, septiembre): 1389-95.
- Bates, Robert. 1981. *Markets and States in Tropical Africa*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- \_\_\_\_\_ y Anne O. Krueger, eds. 1993. *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- Caporaso, James A. y David P. Levine. 1992. *Theories of Political Economy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm". *Economica* 4: 386-405.
- \_\_\_\_\_. 1992. "The Institutional Structure of Production". *American Economic Review* 82 (septiembre): 713-19.
- Corrales, Javier. 1998. "The Politics of Education Reform Implementation". Amherst College, Amherst, Mass. Diciembre. Multicopiado.
- Domínguez, Jorge. 1997. *Technopols: Freeing Politics and Markets in the 1980s*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press.
- Drake, William y Kalypso Nicolaidis. 1992. "Ideas, Interest and Institutionalization: 'Trade in Services' and the Uruguay Round". *International Organization* 46 (1, invierno): 37-100.
- Drazen, Allan y Vittorio Grilli. 1993. "The Benefit of Crises for Economic Reforms". *American Economic Review* 83 (3, junio): 598-607.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Fernández, Raquel y Dani Rodrik. 1991. "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty". *American Economic Review* 81 (5, diciembre): 1146-55.
- Frieden, Jeffrey. 1991. *Debt, Development, and Democracy*. Princeton N. J.: Princeton University Press.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, Calif.: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. "The Uses and Limitations of Rational Choice". En Peter Smith, ed., *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Graham, Carol y Moisés Naím. 1998. "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America". En Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard H. Sabot, eds., *Beyond Trade-offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank and Brookings Institution Press.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology* 91 (3, noviembre): 481-510.
- Grindle, Merilee S. 1991. "The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics". En Gerald M. Meier, ed., *Politics and Policy Making in Developing*

- Countries: Perspectives on the New Political Economy*. San Francisco, Calif.: ICS Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Africa and Latin America*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_ y John W. Thomas. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman. 1992a. "Introduction: Institutions and Economic Adjustment". En Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, eds. *The Politics of Economics Adjustment*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_, eds. 1992b. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ y Steven Webb, eds. 1994. *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hall, Peter. 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Harberger, Arnold 1993. "Secrets of Success: A Handful of Heroes". *American Economic Review* 83 (2, mayo): 343-50.
- Horn, Murray. 1995. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Immergut, Ellen. 1992. "The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden". En Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, eds.: *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Kahler, Miles. 1992. "External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment". En Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- King, Desmond S. 1992. "The Establishment of Work-Welfare Programs in the United States and Britain: Politics, Ideas, and Institutions". En Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge Reino Unido: Cambridge University Press.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review* 64 (3 junio): 291-303.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Economic Policy Reform in Developing Countries*. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Levy, Brian y Pablo Spiller. 1994. "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulations". *Journal of Law, Economics, and Organization* 10 (2, octubre): 201-46.
- Lipjhart, Arend y Carlos Waisman, eds. 1996. *Institutional Design in New Democracies*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Meier, Gerald M., ed. 1991. *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*. San Francisco, Calif.: ICS Press.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak State: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Miller, Gary J. 1997. "The Impact of Economics on Contemporary Political Science". *Journal of Economic Literature* 35 (3, septiembre): 1173-1204.
- Moe, Terry M. 1984. "The New Economics of Organization". *American Journal of Political Science* 28 (4, noviembre): 739-77.
- Naím, Moisés. 1995. *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shock to Institutional Therapy*. Occasional Paper 62. International Center for Economic Growth. San Francisco, Calif.: ICS Press.
- Nelson, Joan M., ed. 1990. *Economic Crisis and policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. *A Precarious Balance: Democracy and Economic Reform in Eastern Europe*. San Francisco, Calif.: ICS Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Reforming Social Sector Governance: A Political Perspective". Artículo preparado para la conferencia de "Governance, Poverty Eradication, and Social Policy". Harvard University, noviembre 12-14.
- Nelson, Joan M., John Waterbury y Contributors. 1989. *Fragile Conditions: The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick, N. J.: Transaction Books.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. y Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England". *Journal of Economic History* 49 (4 diciembre): 803-32.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, Com.: Yale University Press.
- Persson, Torsten, y Guido Tabellini, eds. 1994. *Monetary and Fiscal Policy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Puryear, Jeffrey M. 1994. *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Rodrik, Dani. 1989. "Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signaling". *Economic Journal* 99 (septiembre): 756-72.
- \_\_\_\_\_. 1993. "The Positive Economics of Policy Reform". *American Economic Review* 83 (2, mayo): 356-61.

- \_\_\_\_\_. 1994. "The Rush to Free Trade: Why so Late? Why Now? Will it Last?". En Stephan Haggard y Steven Webb, eds., *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Nueva York: Oxford University Press.
- Root, Hilton L. 1989. "Tying the King's Hands: Credible Commitment and Royal Fiscal Policy during the Old Regime". *Rationality and Society* (2, octubre).
- Schamis, Hector E. 1999. "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America". *World Politics*. 51 (2, enero): 236-68.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Skowronek, Stephen. 1993. *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Srinivasan, T.N. 1985. "Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development". *Asian Development Review* 3 (2): 38-58.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, eds. 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Stone, Diane, Andrew Denham y Mark Garnett, eds. 1998. *Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach*. Manchester, Reino Unido: Manchester University Press.
- Thelen, Kathleen y Sven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". En Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1985. "Models and Realities of Popular Collective Actions". *Social Research* 52 (4): 717.
- Tommasi, Mariano y Andrés Velasco. 1996. "Where Are We in the Political Economy of Reform?". *Journal of Policy Reform* 1 (2): 187-238.
- Touraine, Alain. 1985. "An Introduction to the Study of Social Movements". *Social Research* 52 (4): 749-87.
- Wade, Robert 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Wallis, Joe. 1998. "Understanding the Role of Leadership in Economic Policy Reform". *World Development* 27 (1 enero): 39-53.
- Weber, Max. 1946. "Politics as a Vocation". En H. H. Gerth and C. Wright Mills, eds., *From Max Weber: Essays in Sociology*. Nueva York: Oxford University Press. Primera edición 1919.
- Weingast, Barry R. 1995. "The Political Foundation of Limited Government: Parliament and Sovereign Debt in 17<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> Century England". Artículo preparado para la conferencia en "The Frontiers of Institutional Economics". Washington University. St. Louis, Mo., marzo 17-19.
- Weyland, Kurt. 1996. "Risk Taking in Latin America Economic Reestructuring: Lessons from Prospect Theory". *International Studies Quarterly* 40 (2): 185-208.
- Widner, Jennifer A., ed. 1994. *Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

- Williamson, ed., *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_. ed. 1994b. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- Williamson, Oliver E. 1994. "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform". En Michael Bruno y Boris Pleskovic, eds., *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*, 171-97. Washington, D. C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 1998. "The Institutions of Governance". *American Economic Review* 88 (2, mayo): 75-79.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- World Politics. 1995. "The Role of Theory in Comparative Politics: A Symposium". *World Politics* 48 (1): 1-49.

**M**erilee Grindle no necesita preocuparse de las perspectivas de empleo para los economistas políticos. Hay mucho trabajo por hacer. Sin embargo, ella tocó un nervio sensible cuando señaló que la invitación a ella como la única no economista en Dubrovnik parecía intencionada en ilustrar la recién descubierta apertura interdisciplinaria de la profesión.

De hecho, la situación, aunque cambiante, no es aún radicalmente diferente de lo que fue antes de que nosotros descubriéramos las instituciones y la política. En lugar de trabajar con los científicos políticos de una manera simétrica y relativamente balanceada, los economistas que se aventuraron en las líneas divisorias parecen estar resueltos a una expansión imperialista en el campo de la ciencia política. Como consecuencia, la elección que Grindle describe, entre parsimonia y elegancia de los modelos económicos, de una parte, y ricas ideas basadas en la sociología de situaciones de conflicto y relaciones de poder, de otra parte, se ha llevado a la misma ciencia política, con un creciente número de jóvenes profesionales uniéndose a la bandera “economística”. El resultado han sido líneas de batallas cada vez más marcadas al interior de la profesión de la ciencia política, entre aquellos anexados por la metodología de los economistas y aquellos anexados a la forma más amplia, más flexible y más orientada de la sociología de examinar las dimensiones políticas de las políticas de desarrollo. Entretanto, existe mucha menos tensión exhibida en la ciencia económica. La ortodoxia neoclásica sigue fuerte y generalmente en control. Aquéllos reunidos en Dubrovnik no representaron de ninguna manera una muestra representativa de la profesión, sino, más bien, una muestra representativa de los desviacionistas.

Grindle provee una prueba interesante de cómo estas dos tradiciones responden cuatro preguntas centrales. Por qué los políticos no apoyan el cambio de políticas; cómo afectan las instituciones políticas las escogencias hechas por los políticos; cómo se crean y transforman las instituciones; y cuáles son las consecuencias de las nuevas reglas del juego para los políticos. Por ejemplo, la respuesta economística a la primera es la de suministrar la teoría de la elección racional, más una sana dosis de miopía, para asegurar la reelección. La respuesta sociológica recurre a un contexto históricamente evolucionado, mucho más complejo para responder la misma pregunta. La segunda pregunta se aborda, una vez más, invocando alternativamente a la teoría de la elección racional, incluyendo ahora a las instituciones como parte del conjunto de elección, o insistiendo que las instituciones están ellas mismas moldeadas por los

agentes políticos y sujetas a la dependencia de la trayectoria. La tercera pregunta, en una tradición, se responde expandiendo el ámbito de los costos de transacción para incluir la clase política, mientras que la otra tradición apela a las luchas de poderes y al esfuerzo para defender las rentas. Y así sucesivamente. En resumen, los economistas y sus aliados economísticos imponen sobre el cuadro variables exógenas adicionales, tales como las instituciones y dan todo por terminado; los científicos políticos orientados sociológicamente tratan de endogenizar las instituciones en cuanto a las fuerzas políticas, a las posiblemente fuerzas culturales subyacentes y a las fuerzas étnicas.

No tengo ningún problema en estar de acuerdo con el proceso de alternativas orientadas al cambio, evolucionadas históricamente y determinadas colectivamente por encima de la versión expandida del modelo individualista de la elección racional. Pero lo que me preocupa es si las “teorías de rango medio”, que Merilee Grindle correctamente pide, han comenzado realmente a emerger de la segunda escuela. Existe claramente una necesidad de diferenciación respecto del trabajo de los antropólogos, quienes también están entrando a esta arena últimamente con “narrativas” a menudo muy interesantes e instructivas que no pretenden buscar la generalización. Lo que claramente se pide no es necesariamente una modelización formal para buscar la aprobación de los economistas, sino la generación de marcos en los que una canasta de teorías, adaptada a situaciones de países individuales y restringidas en el tiempo y útil para los responsables de formular las políticas, pueda encontrar un lugar.

Lo que también se pide, por otra parte, es un poco menos de triunfalismo y un poco más de humildad. Los economistas ciertamente tienen poco de que alardear, sea que nos concentremos en los recientes eventos del Este asiático, o en los países en transición de la antigua Unión Soviética. Tenemos que dejar de pensar en la política como una interferencia exógena –que incluye ser una molestia a la completa oposición del paquete de reformas– y del votante mediano como la expresión promedio de las preferencias individuales soberanas, más que como dominado posiblemente por los intereses creados.

Existen unas cuantas dimensiones que estuvieron ausentes y que Grindle podría haber útilmente considerado. Una es el Estado, que presumiblemente juega un crítico papel terciario junto con los políticos y los votantes. Es difícil mostrar cómo, al final, las cuestiones de la formación de políticas pueden ser abordadas sin considerar la clase de Estado y cómo él se relaciona con los partidos políticos, los votantes y los agentes productivos. En esa dirección, tanto la descentralización vertical, entendida convencionalmente como la descentralización horizontal –esto es, la influencia relativa de las legislaturas, el poder judicial, y la sociedad civil, incluyendo las organizaciones no gubernamentales domésticas– tienen que ser altamente relevantes para los temas planteados aquí. Otra dimensión es la necesidad de extender el tema de la agencia a la arena internacional –para preocuparnos nosotros mismos no solamente



por el nexo de establecer metas internas, supervisión y recompensas, sino también por las relaciones entre instituciones tales como las instituciones financieras internacionales, las corporaciones multinacionales, los bancos comerciales internacionales e instituciones intermedias de países en desarrollo, tales como los bancos centrales, los intermediarios y los bancos de desarrollo.

Finalmente, es difícil ver cómo la burocracia puede ser dejada por fuera del cuadro, si la puesta en práctica como también la formación de las políticas han de ser parte del análisis. La economía política de la toma de decisiones de políticas del desarrollo es, después de todo, el título del capítulo de Grindle y todos nosotros hemos visto el papel crítico de la burocracia –una vez más, de preferencia tratada endógenamente– en hacer, o, más frecuentemente, romper los planes mejor trazados de los votantes y los políticos.

**M**erilee Grindle provee una discusión interesante y de gran alcance de la economía política de la reforma de políticas. La economía política ha estado viva y presente en los estudios del desarrollo por mucho tiempo. En muchos de los últimos 30 años, sin embargo, ha estado mucho menos bien representada en el análisis dominante de las políticas, pese a las importantes contribuciones de figuras líderes en la profesión económica, tales como Jagdish Bhagwati y Anne Krueger. Una dicotomía a menudo sugerida es aquella entre modelos del proceso de políticas que asumen gobiernos benevolentes que se preocupan de la eficiencia y la equidad y un enfoque de economía política que enfatiza los posibles fallos de Estado para cumplir con este ideal. Al mirar la experiencia de muchos de los países más pobres del mundo, la visión benevolente del gobierno parece insostenible como un modelo positivo. Esta realidad podría sugerir que un acercamiento al análisis informado de políticas, por parte del enfoque de la economía política, debe tener una ventaja sobre enfoques económicos tradicionales.

Existe algún mérito en esta crítica al enfoque tecnocrático de la formulación de las políticas, pero la crítica a menudo está mal construida. En este comentario trato de sugerir una perspectiva algo diferente del papel del estudio de la política y la economía para el entendimiento de la reforma de políticas. Este enfoque preserva un papel para el análisis normativo de las políticas de una clase tecnocrática, pero argumenta que los arreglos institucionales para proveer las políticas, como muchas de las políticas en sí mismas, deberían ser el objeto del estudio. Esto está a tono con el tema general en los debates contemporáneos del desarrollo de la importancia de encontrar remedios institucionales apropiados para los problemas, y no solamente recomendar soluciones de política ante la ausencia de los vehículos necesarios para proveer las políticas.

Existen dos papeles clave para un análisis de economía *política* de las políticas. El primero es positivo: para entender mejor el proceso político. Muchos de los temas principales para los países en desarrollo yacen en comprender las fuerzas que dan forma a las reformas clave de políticas, y Grindle de manera experta examina diferentes enfoques. Una diferencia crucial entre enfoques atañe con el grado con el cual éstos admiten lecciones *generales* de las experiencias de reforma. Es aquí donde la teoría es importante: si tenemos modelos de lo que genera las reformas de política, contruidos de los preceptos subyacentes acerca de la motivación humana, podemos

usarlos para entender un contexto más amplio. Estudios detallados de casos de particulares experiencias de reforma son difíciles de generalizar a menos que ellos apunten explícitamente a verificar las teorías subyacentes. Enfoques de más amplio pincelazo que comienzan con un conjunto más ampliamente especificado de suposiciones raramente hacen justicia a los matices de las experiencias particulares de reforma. A ningún enfoque se le debería conceder un monopolio.

Mi propia inclinación es la de minimizar (en comparación con la explicación de Grindle) el contraste entre el enfoque de la elección racional y el enfoque más institucionalista. El contraste crea una línea artificial falsa que es mucho más importante para las guerras territoriales académicas que para las discusiones de políticas del mundo real. Probablemente es justo decir que ciertos modos de análisis se apoyan demasiado en hechos estilizados y en un razonamiento *a priori* de lo que sería el ideal. Sin embargo, esto no tiene nada, intrínsecamente, qué ver con la explicación de la elección racional.

La agenda realmente importante es juntar la teoría creativa y el análisis de datos. Ésta es una fórmula intentada y verificada con éxito en muchas ramas de las ciencias sociales pero plantea preguntas difíciles en cuanto adónde comenzar; esto es, lo que ha de considerarse como dado para propósitos del análisis. Para propósitos analíticos es a menudo conveniente tomar como dada alguna combinación de instituciones políticas, cultura y reglas constitucionales. Sin embargo, existen muchos contextos donde esto no es sostenible. Dudo que el enfoque correcto pueda determinarse en lo abstracto: ello dependerá del alcance y los objetivos de los estudios particulares.

En últimas, el tema es realmente sobre el papel que nuestra comprensión de los procesos políticos jugará en desarrollar un marco portátil para comprender las reformas de políticas en *otros contextos*. Lo que subyace a este esfuerzo es un rechazo a la visión que los rasgos culturales dados determinan todo lo relevante. Por ello, existe una agenda importante para determinar qué cambios institucionales y constitucionales podrían conducir a efectos particulares.

El segundo (y discutiblemente más importante) papel de los análisis de la economía política es facilitar consejos de políticas. El enfoque tecnocrático a la recomendación de políticas ve la planeación como la clave para un mundo mejor. Un buen ejemplo es la tradición costo-beneficio, cuyo objetivo es identificar las intervenciones que satisfacen ciertos objetivos sociales. Aquel enfoque constituye la mejor práctica para identificar las direcciones deseables para la reforma de políticas. El Banco Mundial ha abogado por ello durante muchos años como una piedra angular de su política de préstamos para un amplio rango de proyectos.

Hay dos razones de por qué la reforma real de políticas podría divergir de este ideal. El primero se refiere a los criterios distributivos. El análisis costo-beneficio debe asignar ponderaciones a los ganadores o perdedores para alcanzar un criterio agregado. Si el proceso de política usa diferentes ponderadores, podría haber diver-

gencias en ambas direcciones: las políticas serán seleccionadas para que fallen la prueba costo-beneficio en cuestión y proyectos aparentemente deseables no se adoptarán. No es difícil, usando un análisis de economía política, entender por qué estas divergencias de una prueba costo-beneficio son tan comunes. Un papel clave de un proceso político democrático es decidir de quiénes serán las preferencias que prevalecerán. Que en muchos países, las políticas están sesgadas en favor de las élites y divergen de la prueba de costo-beneficio que pondera a los pobres más fuertemente, podría ser lamentable, pero difícilmente es una sorpresa.

La reforma de políticas puede también divergir escogiendo una política que no sea seleccionada por una prueba costo-beneficio para *cualquiera de los ponderadores distributivos*. Éstos son fallos políticos reales. Un ejemplo clásico es el uso de la protección arancelaria, que la teoría económica ha mostrado por mucho tiempo está dominada en el sentido de Pareto por una combinación de un subsidio a la producción y un impuesto a los consumidores. Sin embargo, vemos protección arancelaria en todo el mundo. Un conjunto creciente de trabajos en economía política visualiza estas ineficiencias como arraigadas en la forma como operan las instituciones políticas —en particular, en las rotaciones del poder que tipifican los procesos democráticos en el que los políticos eligen las políticas para manipular las futuras elecciones—. ¡Éstos podrían terminar no sirviendo los intereses de nadie!

¿Cuál es entonces el papel del analista de políticas? Existe el peligro de que simplemente tomemos una perspectiva de política de, *lo que será, será*. Si el sistema político es una entidad autónoma que toma sus propias decisiones sin tener en cuenta lo que se recomienda, la noción de recomendar políticas se vuelve anodino. Por mucho tiempo los economistas han estado apegados a la soberanía del consumidor. Este punto de vista además argumenta por la soberanía de la democracia.

No me convence este argumento. Existe un radio de acción para un papel del análisis en mejorar el mundo. La visión tecnocrática tradicional del proceso de políticas trabajaba en un contexto de mercado en el que se aceptaba que los mercados podrían fallar en producir una distribución del ingreso socialmente aceptable y que el sistema era susceptible a un fallo de mercado. La extensión natural de esta visión para el proceso de políticas reconoce que las instituciones políticas que asignan los recursos podrían similarmente llevar a cabo una mala distribución e ineficiencia.

La forma de la recomendación de políticas, sin embargo, es más bien diferente y depende mucho de lo que uno visualiza como las palancas básicas y de políticas. Muchas de las palancas institucionales de política son ahora reglas institucionales y constitucionales, y, además, a menudo, es a través de cambios en estas reglas como las reformas de políticas se vuelven creíbles. Muchas de las preguntas principales sobre la agenda del desarrollo reflejan esas preocupaciones. ¿Es mejor para las sociedades tener una formulación de políticas más transparente, una prensa fuerte, límites en los gastos de las campañas, y así sucesivamente? ¿Es probable que las reglas que

autorizan la representación de los grupos de las castas inferiores o de la mujer lleven a políticas en favor de estos grupos tradicionalmente en desventaja? ¿Es más probable que la centralización, la descentralización o la privatización beneficien a los pobres? ¿Deberían los jueces ser elegidos o nombrados? Esta clase de economía política del bienestar presenta una agenda desafiante e importante para el futuro y está en el corazón de los intentos para mejorar la calidad del gobierno en los países en desarrollo.

Es muy difícil hacer buena economía política. Requiere una estrecha comprensión de las dimensiones teóricas y empíricas –ninguna por sí misma es suficiente. Un equilibrio tendrá también que ser adoptado entre los estudios de casos y las comparaciones más generales, reflejando el intercambio entre los valores de lo específico y lo portátil. Una de las más grandes divisiones entre los científicos políticos y los economistas concierne a las ponderaciones relativas que ellos asignan a los estudios de caso y a las comparaciones más amplias al formular las políticas.

Un área en la que deseo enfatizar mi concordancia con Grindle es su noción de que necesitamos tener una mejor comprensión de la importancia del liderazgo y el poder de las ideas en moldear las políticas. Esto se liga al punto de vista de que el papel de la sociedad civil es importante. Es sorprendente cómo el fortalecimiento de las instituciones sociales al nivel de las bases pueda llevar al surgimiento de líderes comunitarios. La diseminación de ideas también necesita un mejor entendimiento del papel de los medios de comunicación en moldear los procesos de políticas y una más aguda apreciación de la importancia de la transparencia en el proceso político. Esto no ha sido lo suficientemente estudiado, especialmente en el contexto de un país en desarrollo. Los beneficios sociales de una mayor alfabetización y de discusiones abiertas de ideas podrían ser mucho más altos que los beneficios privados, una vez se tienen en cuenta los efectos propagadores al interior del proceso político. Esto podría ser un área en donde el cambio tecnológico, en la forma de comunicaciones portátiles (por ejemplo, los teléfonos celulares), puede generar una ganancia importante al aumentar el acceso de los ciudadanos a información acerca de su misma sociedad, como también de otros actores. Además, el control político de los flujos de información es mucho más difícil en tales circunstancias.

Un papel clave de un análisis de economía política es enfatizar que el contexto de las decisiones y la naturaleza de las instituciones de la toma de decisiones son fundamentales para la calidad del gobierno. Existe, sin embargo, una pregunta más grande de cómo podemos llevar a cabo cambios reales en las instituciones y en las reglas constitucionales. Al igual que con las políticas económicas de baja calidad, es probable que existan fuertes intereses creados en mantener instituciones de baja calidad. Aquí, el análisis es la clave –creando la posibilidad de demostrar que ciertas prácticas benefician a grupos particulares a expensas de otros–. El papel del análisis de políticas de los cambios institucionales de alta calidad, basados en evidencias no debería ser subestimado. Además, existen buenos fundamentos para la validez del

análisis normativo en la dirección que he argumentado. El estudio de la economía política no impide usar las herramientas analíticas para *persuadir* a los responsables de formular políticas de que existen formas para mejorar el mundo. Es importante disipar el mito, en parte creado por algunas secciones de la escuela de la elección racional de la economía política, que modelar y entender al gobierno conduce al argumento de dismantelar al Estado. Es probable que los gobiernos de alta calidad, como las firmas de alta calidad, expandan el ámbito en donde operan. La cuestión clave es identificar las actividades en que el gobierno puede ser efectivo y entonces diseñar las soluciones institucionales que garanticen su efectividad en el largo plazo. Esta última parte es la que subraya la importancia de la economía *política*.

## LA TEORÍA ECONÓMICA MODERNA Y EL DESARROLLO

*Karla Hoff,  
Joseph E. Stiglitz\**

Los pasados 50 años han visto marcados cambios en nuestra comprensión del desarrollo. Sabemos que el desarrollo es posible, pero no inevitable. Hemos contado con una riqueza de experimentos. Claramente no existen fórmulas infalibles para el éxito; si existieran, habría más éxitos; algunas estrategias parece funcionan por un tiempo y luego se atascan. Algunas estrategias parecen funcionan en algunos países y no en otros<sup>1</sup>. La teoría económica ha evolucionado en explicar los éxitos y los fracasos. Este capítulo intenta describir estos cambios en la teoría económica —en los tipos de modelos usados y en los factores que están identificados que juegan papeles clave. Se enfoca en dos preguntas centrales: ¿Qué fuerzas pueden explicar la divergencia de ingresos entre los países? ¿Qué implicaciones podemos extraer de la naturaleza de las intervenciones que, con mayor probabilidad, promueven el desarrollo?

Un tema básico de este capítulo es que los países industrializados difieren de los países en desarrollo por mucho más que su nivel de capital —o incluso su capital humano—. Más capital podría ser útil, pero, extraordinariamente, aún una transferencia de fondos podría no tener un gran efecto sobre el crecimiento económico (*véase* World Bank 1999a). La eliminación de las distorsiones impuestas por el gobierno obviamente también es deseable, pero no parece ni necesaria, ni suficiente para el crecimiento sostenido<sup>2</sup>. Un punto de vista compartido por todas las perspectivas so-

---

\* Los autores agradecen a Abhijit Banerjee, Arnold Harberger, Gustav Ranis y Debray Ray por sus útiles comentarios. El primer borrador de este capítulo se preparó cuando Hoff era profesora visitante de la Universidad de Princeton y Stiglitz vicepresidente (Economía del Desarrollo) y economista en jefe, del Banco Mundial. Con gratitud, se reconoce el apoyo financiero que Hoff recibió de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur.

- 1 Por ejemplo, la política de sustitución de importaciones del Brasil generó tasas de crecimiento que promediaron 10 por ciento anual por nueve años (1968-76), pero evidentemente no era sostenible, o al menos no se sostuvo. Las estrategias de “liberalización” del Brasil de los años 1980 comenzaron finalmente a rendir sus frutos en los años 1990, aunque el crecimiento fue más modesto que en el período anterior y el crecimiento generado fue de más corta duración; parece también que se atascó con la crisis financiera mundial de 1998. Es demasiado pronto para saber si, y por cuánto tiempo, el crecimiento se restaurará.
- 2 El país de bajo ingreso con el crecimiento económico más sostenido ha sido China, que no ha privatizado, sin embargo tiene un régimen comercial restringido, y solamente ha eliminado gradualmente las distorsiones de precios.

bre el desarrollo que exploramos en este capítulo es que los países industrializados y en desarrollo están sobre diferentes funciones de producción y organizados de maneras diferentes. No se ve más al desarrollo como un proceso de acumulación de capital, sino más bien como un proceso de cambio organizacional.

Discutimos trabajos realizados en tres programas de investigación amplios e interrelacionados –la economía de la información, la teoría de los problemas de coordinación y la economía institucional–. Estos programas de investigación se apartan de los fuertes supuestos de la teoría neoclásica. En esa teoría, cada equilibrio es un óptimo de Pareto, y, en general, el equilibrio es único<sup>3</sup>. En contraste, en los programas de investigación aquí considerados, los individuos no necesitan hacer los intercambios correctos. Y en tanto que en el pasado pensábamos que la implicación era que la economía estaría ligeramente distorsionada, ahora entendemos que la interacción de estas conductas ligeramente distorsionadas podría producir distorsiones muy grandes. La consecuencia es que podría haber múltiples equilibrios y que cada uno de ellos podría ser ineficiente. Dado algún equilibrio inicial, aunque cada individuo pudiera conocer que existe otro equilibrio en el cual todos estarían mejor, los individuos no pueden coordinar los necesarios cambios complementarios en sus acciones para alcanzar aquel resultado. Este capítulo provee ejemplos en los que la búsqueda de rentas, las instituciones ineficientes, y la subinversión en investigación y desarrollo y en capacitación, pueden, cada uno, ser explicados como *un fallo de coordinación*<sup>4</sup>.

Los programas de investigación que se discuten aquí implican un cambio básico del enfoque y de las conclusiones de los modelos neoclásicos. Tales modelos tienen como hipótesis que uno puede explicar el producto, el crecimiento y las diferencias entre los países industriales y en desarrollo, concentrándose en los “fundamentos” –los recursos, la tecnología y las preferencias–. Si las preferencias son las mismas entre países, entonces las diferencias entre países en los recursos de capital se explican solamente por el hecho de que algunos países comenzaron a acumular antes que

---

3 Usamos el término *teoría neoclásica* como abreviatura para los modelos que postulan agentes maximizadores que interactúan a través de un *completo* conjunto de mercados perfectamente competitivos. Esta estrecha definición de la teoría neoclásica es sólo por conveniencia. Mucho del trabajo inicial de la economía institucional fue neoclásico en espíritu porque argumentaba que las instituciones reemplazaban a los mercados inexistentes de forma tal que condujeran a la eficiencia, una vez que se tomaran en cuenta los costos de redactar y exigir los contratos. El trabajo inicial de Douglass North (que podríamos llamar “North I”) ejemplifica esa posición. Aquel trabajo argumentaba que las instituciones superiores, en últimas, eliminarían a las inferiores de suerte que se alcanzaría la eficiencia (véase North y Thomas 1970, 1973). El trabajo posterior de North, que podríamos llamar North II porque sus conclusiones difieren agudamente de aquellas de sus primeros trabajos, desacredita las perspectivas de entender la historia económica como un movimiento más o menos inevitable hacia instituciones más eficientes: “A través de gran parte de la historia, la experiencia de los agentes y las ideologías de los actores no se combinan para conducir a resultados eficientes” (North 1990: 96; véase también North 1994). Una reseña se encuentra en Hoff (1992).

4 La Tabla B-1 presenta una lista de nuestros ejemplos importantes.



otros. Esto es, el subdesarrollo es el resultado de un comienzo tardío, y, en el largo plazo, todos los países convergerán en los ingresos *per cápita*. El apéndice A analiza el modelo de crecimiento neoclásico (Solow 1956) y argumenta que el poco capital no puede explicar el subdesarrollo.

La teoría neoclásica sostiene que el conjunto particular de instituciones en una economía no importa. Esta posición descansa en tres puntos: (a) los resultados están determinados por las fuerzas fundamentales (que reflejan los recursos, las preferencias y la tecnología), (b) estas fuerzas conducen a resultados eficientes en el sentido de Pareto, y (c) las instituciones no influyen ni siquiera en la elección del equilibrio. Por ejemplo, sea que una sociedad tenga una institución en la que la familia de la novia pague una dote, o la familia del novio pague un precio por la novia, o ni uno ni otro, la teoría neoclásica sostendría que –con los fundamentos dados– la distribución de los ingresos sería la misma a la que existiría sin estas instituciones (Becker 1973). La técnica estándar de modelización de la economía neoclásica es resolver los resultados que emergerían de una situación impersonal con un mercado para todos los bienes, todos los períodos y todos los riesgos, donde la gente hace intercambios “con el mercado”. La historia no importa. Ni siquiera la distribución de la riqueza importa si uno está interesado únicamente en la eficiencia. Éstas son fuertes hipótesis. Y al dejar por fuera a las instituciones, la historia y las consideraciones sobre la distribución, la economía neoclásica deja por fuera el corazón de la economía del desarrollo. La moderna teoría económica argumenta que los fundamentos no son los únicos determinantes profundos de los resultados económicos.

Los teóricos neoclásicos no podían, por supuesto, hacerse los de la vista gorda con el hecho de que la clase de convergencia predicha por la teoría no estaba ocurriendo, y por lo tanto tenían que centrarse en alguna intervención “exterior”. *Los fallos gubernamentales proporcionaron una fácil salida*. Cuando los economistas neoclásicos van más allá de los fundamentos de los recursos, la tecnología, y las preferencias, ellos se enfocan casi exclusivamente en el gobierno –son los impedimentos del gobierno a los mercados los que impiden que la economía funcione suavemente–. Pero muchas versiones de tales teorías son inherentemente insatisfactorias. En algunas versiones los fallos gubernamentales se asumen exógenos, dejando sin explicar por qué ellos deberían ser más grandes en algunas sociedades que en otras. En otras versiones se usan modelos de economía política para explicar los fallos gubernamentales –en cuyo caso ellos típicamente no explican cómo o cuándo ciertas intervenciones recomendadas se sobrepondrían a las fuerzas políticas que inicialmente condujeron a las distorsiones–. Seguramente, ¡el devoto discurso de un consejero externo sería improbable que removiera las fuerzas políticas fundamentales! De una manera más general, como lo señalamos adelante, la teoría del subdesarrollo de “la distorsión inducida por el gobierno” no tiene éxito en explicar los aspectos clave del proceso de desarrollo.

Hoy reconocemos que los fallos gubernamentales pueden ser críticamente importantes. Pero, también reconocemos que ellos necesitan ser explicados y a menudo pueden serlo; con un diseño institucional apropiado, ellos pueden incluso ser limitados. Reconocemos, también, que aún sin los fallos gubernamentales, los fallos de mercado son dominantes especialmente en los países en desarrollo<sup>5</sup>. El propósito de este capítulo, sin embargo, es ir más allá de la discusión clásica de los fallos de mercado y del desarrollo para identificar un amplio conjunto de influencias básicas sobre los resultados. Nos enfocamos en cuatro: las instituciones, la distribución de la riqueza, la historia, y la “ecología” –mediante los cuales caracterizamos el comportamiento de otros agentes en la economía que presentan efectos propagadores (*spillover*).

*Las instituciones.* La teoría neoclásica penetró el velo de las instituciones viendo a través (así se argumentó) de los determinantes más profundos de los resultados económicos –los fundamentos económicos–. Hoy reconocemos que los problemas de información y de exigibilidad imponen límites a las posibilidades económicas que son tan reales como los límites de la tecnología. Las instituciones por fuera del mercado surgen en respuesta a aquellos límites e influyen sobre los resultados, pero los mejoramientos en aquellas instituciones –“las buenas mutaciones”– podrían no sobrevivir por su propia cuenta si ellas requirieran cambios complementarios en otras instituciones sociales. “Si la matriz institucional recompensa la piratería, entonces nacerán organizaciones piratas”... (North 1994: 361). No existe ninguna teleología –ninguna fuerza evolucionista que asegure que los resultados serán eficientes–. Si existe un equilibrio de Nash en las instituciones, podría no ser eficiente. Suministraremos muchas ilustraciones.

*Penetrando las cajas negras de las instituciones.* Un gran impulso a la moderna economía del desarrollo es cambiar el límite entre lo que tratamos como caja negra (por ejemplo, tratar como una rigidez institucional) y lo que explicamos con nuestros modelos. El trabajo teórico inicial que se enfocó en los temas institucionales y en el alcance de políticas en el desarrollo, intentó identificar las características específicas institucionales de los países en desarrollo e incorporarlas como rasgos exógenos de los modelos. Éste fue el enfoque “estructuralista” del desarrollo; una visión general es Chenery (1975). El trabajo posterior trató de evaluar las políticas dentro del contexto de los modelos económicos articulados que explicaban los problemas para los cuales las políticas fueron diseñadas.

El cambio en este límite ha tenido fuertes implicaciones para nuestros puntos de vista sobre las políticas. El capítulo provee cinco ejemplos.

---

5 Véase, por ejemplo, Stiglitz (1989). Floro y Yotopoulos (1991) y Hoff, Braverman y Stiglitz (1993) proveen muchos estudios de casos demostrando la importancia de los fallos de mercado en los mercados rurales de crédito de los países en desarrollo.

- *Las complementariedades en la industrialización.* Los primeros modelos del “Gran Empuje” (Rosenstein-Rodan 1943) asumían simplemente complementariedades en la demanda, de suerte que las expectativas de baja inversión podían ser autorrealizadoras. La implicación era que el gobierno debería intervenir en el proceso de industrialización. Modelos posteriores, desarrollaron marcos en los que las complementariedades fueron derivadas como un resultado del equilibrio. En algunos casos, se mostró que las complementariedades no producían ineficacias (Murphy, Shleifer y Vishny 1989: sección 3) o que se desvanecían una vez la economía era abierta al comercio internacional. Pero en otros casos, las complementariedades sí producían ineficiencias y no existían medidas fáciles de política para resolverlas. Por ejemplo, podía no haber ninguna forma de evitar los costos de búsqueda.
- *El crédito rural.* Los primeros modelos simplemente asumieron que los mercados rurales de crédito no funcionaban bien. Modelos posteriores derivaron las imperfecciones del mercado de crédito de los costos de información y de exigibilidad. Una implicación de estos modelos era que las intervenciones habituales mediante subsidios al crédito podían no ser efectivas, pero que las intervenciones institucionales podían mejorar los mercados de crédito.
- *Los mercados laborales.* Los primeros modelos de desempleo urbano trataron al salario urbano como fijo y por lo tanto argumentaron que no reflejaba el costo de oportunidad del trabajo. Modelos posteriores explicaron por qué, en equilibrio, el salario urbano podría exceder al salario rural pero no obstante reflejar los costos de oportunidad de expandir el empleo urbano.
- *Las tasas de ahorro.* Los primeros modelos asumieron que una fracción más alta de las ganancias de los salarios o ingresos rurales se ahorra y que, por lo tanto, los ingresos rurales deberían ser gravados en forma desproporcionada. La experiencia posterior demostró que las tasas de ahorro rurales podían ser muy altas y la teoría arrojó luces sobre las influencias institucionales sobre el ahorro.
- *Las restricciones políticas.* Los procesos políticos son endógenos. Los primeros modelos tendían a ignorar los procesos políticos y asumieron que la intervención externa podía cambiar efectivamente las políticas. Nosotros distinguimos las “profundas” intervenciones, que afectan las fuerzas económicas y políticas subyacentes y por lo tanto cambian las políticas, de las “superficiales”, que no afectan y que realmente podrían empeorar las cosas.

*La inseparabilidad entre distribución, instituciones y eficiencia.* La economía neoclásica argumentó que ni las instituciones ni la distribución de la riqueza eran importantes para la eficiencia: los recursos productivos siempre se dirigían, a través del intercambio mercantil a las manos de la persona que más los valora. Una afirmación aún más fuerte de aquella idea es el *teorema de Coase*. Cuando una economía se desvía del supuesto de los mercados completos del modelo neoclásico, sostenía Coase (1960), la negociación privada proveería un antídoto, de suerte que la econo-

mía fuera aún eficiente. Sin duda, Coase reconocía que su teorema no se sostendría en presencia de costos de transacción (McCloskey 1998). Si una situación *sí* tiene costos de transacción o problemas de información, entonces *sí* importa cómo se distribuyen la riqueza y los costos de propiedad. Los costos de transacción son importantes, particularmente en los países en desarrollo. La teoría económica moderna enfatiza que los costos de transacción dependen de las instituciones, que las instituciones son endógenas, y que la distribución de la riqueza afecta la eficiencia económica tanto directamente como a través de su efecto sobre las instituciones<sup>6</sup>.

Es fácil ver cómo la distribución de la riqueza afecta la eficiencia en las relaciones entre el principal y el agente. En esas relaciones el principal (digamos, un prestamista) controla un recurso que él confía a otro individuo, su agente (digamos, un prestatario), y existe información imperfecta relativa a qué acción ha tomado el agente o qué debería emprender. En muchas situaciones, las acciones de un individuo no son fácilmente observables. Por ejemplo, un banco confía recursos a un prestatario pero no puede supervisar perfectamente sus inversiones y la iniciativa de aquél; un propietario agricultor encomienda la tierra a un arrendatario pero no puede supervisar fácilmente su esfuerzo y cuidado. La tarea del principal es la de diseñar un esquema de incentivos para tratar de alinear los incentivos del agente con los suyos. La literatura del principal y el agente se enfoca en el diseño de contratos para motivar al agente a actuar según los intereses del principal. Las provisiones del contrato que pueden alcanzar son las garantías, los bonos y las provisiones que transfieran el riesgo de obtener un producto deficiente hacia el agente. Entre mayor sea la capacidad del agente de otorgar garantías, de aportar un bono, pagar la renta anticipadamente, o absorber el riesgo, mayores son sus incentivos de tomar las acciones apropiadas<sup>7</sup>. De esta manera, la riqueza de un agente afectará su incentivo y su productividad. La riqueza en la forma de garantías juega un *papel catalítico* más que un papel como *insumo* que resulta consumido en el proceso de producción del producto (Hoff 1996).

El primer punto clave es que la magnitud en la que la riqueza *sí* juega este papel depende de su distribución. Claramente, si la distribución de la riqueza es tan

---

6 El vínculo entre distribución y eficiencia está demostrado en un marco de *negociación* en William Samuelson (1985). Uno de los primeros modelos de equilibrio general en relacionar la desigualdad con el funcionamiento agregado fue el de Dasgupta y Ray (1986). Los modelos de economías con relaciones entre el principal agente que demuestran el vínculo entre distribución y eficiencia incluyen a Bowles (1985), Braverman y Stiglitz (1989), Banerjee y Newman (1993), Hoff (1994), Hoff y Lyon (1995), Legros y Newman (1996), Aghion y Bolton (1997), Mookherjee (1997a, 1997b), y Hoff y Sen (2000). Este vínculo es también estudiado en los modelos de la acción colectiva de Bardhan y Ghatak (1999) y en un modelo de economía política de Robinson (1999). Brevemente discutimos en el Apartado II la evidencia de Engerman y Sokoloff (1997) y Engerman, Haber y Sokoloff (1999) de los canales políticos por medio de los cuales la desigualdad inicial de la riqueza afecta a las instituciones y al crecimiento.

7 De manera similar, los incentivos de una empresa dependerán de su valor neto (Greenwald, Stiglitz y Weiss 1984; Bernanke y Gertler 1990; Greenwald y Stiglitz 1993).

desigual que algunos individuos tienen más que suficiente riqueza para poner sus conocimientos al mejor de los usos mientras que otros tienen tan poca riqueza que no pueden ni siquiera obtener crédito para emprender un proyecto productivo, el papel catalítico de la riqueza estará limitado. Un segundo punto clave es, puesto que la distribución de la riqueza afecta las decisiones de mercado de los individuos, ella afecta las *variables macro*, tales como los precios y los salarios y por lo tanto el bienestar de cualquier agente individual depende, en general, de la distribución completa de la riqueza<sup>8</sup>.

Quizá la ilustración más clara del efecto de la distribución de la riqueza sobre los contratos es la aparcería, que es omnipresente en los países en desarrollo. La aparcería surge como un resultado de la desigualdad en la distribución de la riqueza (posiciones de la tierra) y de la ausencia de mejores formas de compartir el riesgo, o de la limitada capacidad del inquilino de absorber las pérdidas. Ello crea un problema del principal y agente entre el propietario de la tierra y el inquilino, que potencialmente impone inmensos costos a la economía—las distorsiones asociadas con una participación del 50 por ciento son similares a aquéllas asociadas a una tasa impositiva marginal del 50 por ciento. (Un estudio de caso es Banerjee, Gertler y Ghatak 1998). Los costos de agencia conjunta en los mercados de trabajo y capital pueden reducirse interconectando aquellos contratos, pero tal interconexión podría reducir el grado efectivo de competencia en la economía (Braverman y Stiglitz 1982, 1989); Ray y Sengupta 1989).

Un tercer punto clave es, puesto que la distribución de la riqueza afecta los contratos, los incentivos y los resultados en un período, ella afecta la distribución de la riqueza en el siguiente. Un individuo con ninguno o pocos activos podría ser relativamente improductivo (esto es, relativo a su producto en ocupaciones empresariales o bajo contratos de incentivos de alto poder que él pudiera suscribir si tuviera más riqueza). Y si existen muchos individuos con ninguno o pocos activos, las tasas salariales serán bajas. Con salarios bajos, los individuos con riqueza inicialmente baja dejarán pocas herencias a la próxima generación. Por ello, una distribución altamente desigual de la riqueza podría *reproducirse* a sí misma de un período al siguiente. Banerjee y Newman (1993) muestran que los efectos de una distribución altamente desigual de la riqueza pueden durar por siempre y pueden limitar permanentemente el crecimiento. Mookherjee y Ray (2000) presentan un resultado aún más fuerte, pues-

---

8 Es fácil perder de vista esto, quizá porque la “primera generación” de los modelos del principal y el agente (Ross 1973; Stiglitz 1974a) fueron modelos de equilibrio *parcial*. Estamos en deuda con los comentarios de Ray en este volumen por subrayar este punto. Lo que podríamos llamar la “segunda generación” de modelos del principal y el agente difieren de la primera en que analizan el riesgo moral bajo equilibrio *general*, donde los problemas de la agencia podrían afectar las tasas salariales (Banerjee y Newman 1993; Legros y Newman 1996), las tasas de interés (Aghion y Bolton 1997; Piketty 1997), y la senda de los precios de los activos (Hoff y Sen 2000).

to que ellos permiten a los agentes ahorrar durante sus infinitas vidas para maximizar su utilidad de por vida. ¿Por qué, ellos se preguntan, no ahorran agresivamente los agentes pobres para incrementar su productividad en el futuro? Al responder, ellos demuestran que estos agentes *lo harán* así si el mercado es competitivo, pero “si los agentes no tienen poder de negociación [y los prestamistas pueden solamente suscribir contratos de un período], entonces los retornos de los ahorros de los agentes pobres son completamente apropiados por los prestamistas, resultando en las trampas de pobreza” (Mookherjee y Ray 2000: 1).

*La historia.* Existen otras formas, además de la distribución de la riqueza, en que la historia afecta los resultados económicos. La historia influye sobre la tecnología de una sociedad, la base de conocimientos y las instituciones. No es necesariamente cierto que el impacto de los pasados eventos se erosione con el tiempo. Aquellos eventos podrían establecer las precondiciones que llevan la economía a un particular estado sostenido<sup>9</sup>.

El caso en que un evento transitorio tiene efectos persistentes se conoce como *histéresis*. Por ejemplo, la pérdida de vidas por la Peste Negra y la resultante escasez de trabajo indujeron innovaciones ahorradoras de trabajo en Europa, con profundas implicaciones para la evolución histórica del continente<sup>10</sup>.

La historia también afecta los resultados afectando las creencias. Un caso obvio es aquel en que las expectativas son (al menos parcialmente) adaptativas: los individuos esperan que la gente se comporte en el futuro como ellos se han comportado en el pasado. Pero incluso con expectativas totalmente racionales, la historia puede proyectar una gran sombra. Por ejemplo, un estallido de corrupción o la revelación de que algunas firmas en una industria hicieron pasar bienes de mala calidad como de alta, puede deslustrar la reputación de toda la industria. Eso, nuestra intuición nos dice, reduce el incentivo de cada miembro del grupo de comportarse honestamente en el futuro. Tirole (1996) explora esa idea más formalmente. Él asume que la reputación de un miembro del grupo (por ejemplo, un empleado de una organización o una firma en una industria) depende de su propia conducta pasada y también, puesto que su historia pasada es observada con ruido, sobre la conducta pasada del grupo. La revelación de que cualquier miembro del grupo fue deshonesto en el pasado *incrementará* el tiempo que toma para cualquier agente para establecer una reputación de honestidad. Esto *disminuirá* los incentivos del individuo de ser honesto y podría crear un *círculo vicioso de corrupción*, donde “los nuevos miembros de una

9 Existe una vasta literatura sobre este tópico. Una lista bastante selectiva de resultados interesantes incluye Azariadis y Drazen (1990), Krugman (1991), Ljungqvist (1993), Acemoglu (1995), y Mookherjee y Ray (1998). Un tratamiento diagramático simple del efecto de una distribución inicial de la riqueza sobre el estado sostenido se encuentra en Banerjee (2000).

10 Por ejemplo, una vez los altos salarios inducen una innovación ahorradora en trabajo, no es el caso que una subsecuente caída en el salario “deshaga” la innovación. Para una más amplia discusión, véase Landes (1998).

organización podrían sufrir del pecado original de sus mayores, mucho después de que estos últimos se hayan ido” (p. 1). Éste es un ejemplo de *dependencia de la trayectoria*, donde el nivel de una variable en el futuro depende de su nivel en el pasado.

La historia también cuenta porque afecta la exposición a los modelos culturales, que dan forma a las preferencias. Los cambios en las formas en que los miembros de una generación se ganan la vida podrían influir sobre la siguiente generación a través de los cambios en la maternidad, la escolaridad, las reglas informales de aprendizaje tales como el conformismo, los modelos y las normas sociales. El mercado en sí mismo es una institución social que da forma a las preferencias; podría fomentar las características de apertura, la competitividad y el egoísmo. (Discusiones interesantes se encuentran en Acemoglu 1995: sección 4, y Bowles 1998). Las preferencias, la tecnología, y las instituciones son todas endógenas, y los eventos transitorios pueden tener efectos persistentes sobre ellas.

*Los equilibrios múltiples.* Una de las más importantes intuiciones de la teoría del equilibrio general es que lo que sucede en un mercado tiene ramificaciones en otros. En los modelos neoclásicos habituales las interacciones están mediadas por los precios y normalmente existe un único equilibrio. Si, por el contrario, un continuo de equilibrios estuviera asociado con cualquier conjunto de fundamentos, entonces la teoría del equilibrio general no sería muy útil: uno no podría explicar mucha de la variación entre las economías enfocándose en los fundamentos. De hecho, el modelo de crecimiento neoclásico de Solow fue más allá afirmando que había un único equilibrio en un momento en el tiempo. En su modelo, el equilibrio de largo plazo no dependía de la historia, las instituciones o la distribución de la riqueza<sup>11</sup>. La celebrada predicción de su modelo fue la *convergencia* de los ingresos *per cápita* a través de las economías. Pero una vez uno amplía el análisis en la forma que lo hemos sugerido, es fácil construir modelos que tengan múltiples equilibrios, como mostraremos adelante.

“*La economía ecológica*”. La economía moderna del desarrollo, de manera más general, rechaza la misma noción del “equilibrio” que es la base del análisis neoclásico tradicional. En ese análisis, la dinámica de la economía es mecánica: el conocimiento de los fundamentos y de las condiciones iniciales le permite a uno predecir con precisión el curso de la “evolución” de la economía<sup>12</sup>. Aún si existieran eventos estocásticos, si uno conociera los procesos estocásticos que afectan las variables relevantes, uno podría predecir la distribución de probabilidad de los resultados en cada fecha. En

---

11 Ciertamente, Stiglitz (1969) mostró en una variante del modelo de Solow que la distribución del ingreso no dependía de las condiciones iniciales.

12 Escribimos “equilibrio” y “evolución” entre comillas porque el análisis neoclásico ignora a las instituciones y, sin embargo, como lo hemos argumentado, las instituciones sí afectan las asignaciones de los recursos. Además, las instituciones evolucionan en respuesta a cambios en las dotaciones, la tecnología y las políticas, y estas interacciones pueden estar entre las influencias más importantes sobre el desarrollo.

contraste, la moderna economía del desarrollo tiende a estar más influenciada por los modelos biológicos que por los modelos físicos. En tanto que los últimos enfatizan las fuerzas que halan hacia el equilibrio –y con fuerzas similares trabajando en todas las economías, todas deberían ser haladas hacia el mismo equilibrio–, los primeros se enfocan más en los procesos evolutivos, los sistemas complejos, y los eventos fortuitos que podrían hacer que el sistema diverja.

Cerca del final de *El origen de las especies*, Charles Darwin escribió, reflexionando sobre las Islas Galápagos:

[Las plantas y animales de las Galápagos difieren radicalmente entre las islas que tienen] la misma naturaleza geológica, la misma altura, clima, etc.... Esto me pareció por mucho tiempo una gran dificultad, pero ello surge en gran parte del error profundamente asentado de considerar las condiciones físicas de un país como las más importantes para sus habitantes; en tanto que no puede, creo, rebatirse que la naturaleza de los demás habitantes, con los cuales cada uno tiene que competir, es al menos tan importante, y generalmente un elemento mucho más importante del éxito (Darwin [1859] 1993: 540).

La economía es como un ecosistema, y Darwin implícitamente estaba reconociendo que los ecosistemas tienen múltiples equilibrios. Mucho más importante en la determinación de la evolución del sistema que los fundamentos (el tiempo y la geografía) son las variables endógenas, el medio ambiente ecológico. La suerte –los accidentes de la historia– podría jugar un papel en determinar aquel ambiente, y por ello en la selección del equilibrio.

Si éste es el caso, el desarrollo podría ser tanto más fácil cuanto más difícil de lo que previamente se pensó. Bajo la vieja teoría, “todo” lo que uno tiene que hacer para asegurar el desarrollo era transferir suficiente capital y eliminar las distorsiones impuestas por el gobierno. Bajo las nuevas teorías, “todo” lo que uno tiene que hacer es inducir un movimiento por fuera del viejo equilibrio, lo suficientemente lejos y en la dirección correcta, que la economía será “atraída” a un nuevo y superior equilibrio, aunque ello podría requerir menores recursos y tomar más conocimientos. Algunas perturbaciones podrían conducir a la economía a un equilibrio aún peor –como, algunos sostendrían, podría haber sido el caso en ciertas economías en transición–. En esta más amplia perspectiva, los “profundos” fundamentos de la teoría neoclásica –las preferencias y la tecnología– son ellos mismos endógenos, afectados por los entornos sociales y económicos.

Aunque la economía neoclásica ha fracasado en darnos un marco teórico para pensar acerca de los problemas del desarrollo, ha jugado un papel importante en la evolución de la teoría del desarrollo. Argumentar que las instituciones no importan, nos ha obligado a pensar por qué sí importan. Argumentar que la distribución de la riqueza no importa, nos ha obligado a pensar por qué sí importa. Y argumentar que las interacciones principales en una economía están mediadas por los precios, nos ha



obligado a pensar en una miríada de otras interacciones importantes de nuestro ecosistema.

## I. LOS OBSTÁCULOS AL DESARROLLO: MÁS ALLÁ DE LAS DOTACIONES DE CAPITAL Y DE LAS DISTORSIONES INDUCIDAS POR EL GOBIERNO

¿Cómo podemos explicar por qué la brecha en el ingreso entre los países industrializados y en desarrollo no se ha reducido en los últimos 50 años? Un punto de vista compartido por todas las perspectivas no neoclásicas sobre el desarrollo es que los dos grupos de países están sobre diferentes funciones de producción y están organizados de diferentes maneras. La pregunta más profunda atañe a las fuentes de estas diferencias. Este apartado explora en mayor detalle tres hipótesis complementarias: las instituciones, la “ecología” y el conocimiento.

### **Las instituciones, la organización y el capital social**

Un pensamiento central del reciente trabajo teórico es que aunque las instituciones que surgen en respuesta a los mercados incompletos y a los contratos podrían tener como su propósito un mejoramiento en los resultados económicos, no hay ninguna seguridad de que el mejoramiento realmente resultará. Las instituciones podrían ser parte de un equilibrio y sin embargo ser disfuncionales. Por ejemplo, Arnott y Stiglitz (1991) examinan los efectos de una institución social que surge a causa del seguro incompleto provisto por los mercados que enfrentan problemas de riesgo moral. Ellos muestran que un seguro social informal podría desplazar al mercado de seguros y disminuir el bienestar social. Con instituciones endógenas los países en desarrollo podrían estar atrapados en un círculo vicioso en el que los bajos niveles de desarrollo del mercado resultan en altos niveles de imperfecciones de mercado y estas imperfecciones de información ellas mismas dan lugar a instituciones –por ejemplo, redes informales y personalizadas de relaciones– que impiden el desarrollo de los mercados. (Otros ejemplos están en Kranton 1996; Banerjee y Newman 1998).

Una precondition para los mercados efectivos, especialmente aquellos asociados con los intercambios intertemporales, es la existencia de instituciones que aseguran los derechos de la propiedad privada, hagan exigibles los contratos, y provean la revelación de información. Esto requiere del gobierno. Sin duda, los mecanismos de exigibilidad al estilo de la mafia, pero tales mecanismos de exigibilidad tienen sus propias desventajas (Gambetta 1993). Para nombrar sólo uno, los mismos mecanismos extralegales usados para hacer exigibles los contratos son típicamente usados para disuadir la entrada. No es sólo un Estado demasiado opresivo lo que imposibilita los mercados; frecuentemente, el problema es un Estado demasiado débil (World Bank Mundial 1997).

En algunos casos, las partes privadas pueden hacer cumplir los derechos de propiedad mediante sus esfuerzos individuales, pero no hay ninguna presunción de que tal mecanismo de exigibilidad tenga algunas propiedades de optimización. De Meza y Gould (1992) demuestran este resultado en un escenario donde el Estado define los derechos de propiedad sobre un recurso natural, tal como la tierra o los minerales, pero la exigibilidad sobre el mismo depende de la decisión individual del propietario de incurrir en un costo fijo para hacerlo exigible –por ejemplo, cercar o patrullar la propiedad–. Si el propietario no incurre en los costos de hacer exigible los derechos, entonces, por el supuesto, otros individuos harán libre uso de su propiedad. El beneficio para un propietario en hacer exigible su derecho de propiedad es que él puede contratar trabajadores para trabajar con su recurso y puede recibir las rentas de ese recurso. Al decidir si hacer valer su derecho de propiedad, un propietario compara sus rentas potenciales con los costos fijos de hacer valer sus derechos. Estas rentas serán más grandes, entre menor sea el salario de reserva de los trabajadores. En equilibrio, el salario de reserva de los trabajadores en sí mismo depende de cuántos otros propietarios están haciendo exigibles sus derechos de propiedad: a medida que la fracción de propietarios de los derechos que hagan exigibles sus derechos *se incrementa*, las oportunidades externas de los trabajadores caen y así también el salario de reserva. Con salarios más bajos, las rentas potenciales de los recursos *se incrementan*. Dos equilibrios estables podrían existir por lo tanto –uno en el que todos los propietarios hacen exigibles sus derechos de propiedad y obtienen altas rentas y otro en el que ninguno los hace exigibles y es baja la renta que un único propietario podría obtener de hacer exigible los derechos<sup>13</sup>. (Véase la Figura 1).

Como Coase (1937) enfatizó, cuando la exigibilidad de los derechos privados de propiedad es costosa, un mercado podrían, o no podría, ser el mejor sistema de asignación. Pero como Coase no lo reconoció, cualquiera que sea el sistema de asignación, una economía descentralizada con costos privados de exigibilidad podría no lograrlo. Las anécdotas históricas recientes van más allá de esta observación y muestran que los sistemas de exigibilidad de los contratos exhiben dependencia de la trayectoria<sup>14</sup>.

El capital social (que incluye las normas, las redes de información, los mecanismos de reputación, y las sanciones legales) puede algunas veces servir como sustitución

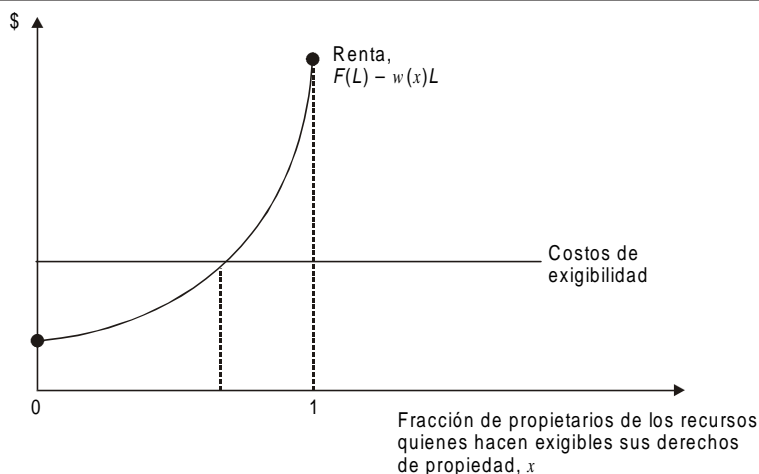
---

13 Formalmente, suponga que cada propietario del recurso que hace exigible sus derechos de propiedad contrata  $L$  trabajadores y que el valor de su producto es  $F(L)$ . Las rentas de cada propietario son por ello  $F(L) - w(x)L$ , donde  $w$  es la función salarial que disminuye con la fracción  $x$  de los propietarios del recurso quienes hacen exigible sus derechos de propiedad.

14 Véase, por ejemplo, Bardhan (2000) y Greif (1997). Greif apunta, “Puesto que la relativa eficiencia de un sistema particular de [exigibilidad de los contratos] depende del entorno económico como también de [factores sociales, culturales y políticos] no existe razón para esperar que un sistema particular en una sociedad particular sea económicamente eficiente” (p. 257).

**Figura 1**

Los equilibrios múltiples (con soluciones de esquina)  
en el nivel de exigibilidad de los derechos de propiedad



to de los mecanismos formales de exigibilidad. Los contratos implícitos, hechos exigibles mediante encuentros repetidos, podrían ser tan importantes en asegurar una “buena conducta” como los contratos explícitos. Existe la preocupación de que al inicio del proceso de desarrollo, las normas y las redes de información se lleguen a debilitar y por ello las sanciones sociales se vuelvan menos efectivas. En la medida en que las comunidades tradicionales se resquebrajan con la amplia migración desde las aldeas y con las altas tasas de cambio (por ejemplo, la movilidad laboral), la exigibilidad de los contratos implícitos se vuelve difícil. El problema se exagera si las tasas de interés son altas. Los resquebrajamientos en los mecanismos informales de exigibilidad normalmente ocurren previo al restablecimiento de nuevos lazos y al desarrollo de mecanismos formales efectivos: el capital social es destruido antes de crearse nuevamente.

Nosotros visualizamos a la sociedad como una *organización*, en la cual el intercambio y la producción están mediados no solamente por los mercados sino por una serie de arreglos formales e informales. Las primeras etapas del desarrollo están a menudo caracterizadas por el retroceso y la descomposición más que por un incremento en el capital social y en el capital de información; estas pérdidas son compensadas (parcial o completamente) por incrementos en el capital físico y humano. La consecuencia de las pérdidas es que los incrementos en productividad son más pequeños de lo que de otra manera podría haberse esperado. Por ejemplo, la ampliación de los mercados reduce el papel de los mecanismos de exigibilidad comunitarios y podría incrementar la necesidad de estándares uniformes y de instituciones

seleccionadoras, pero éstas podrían emerger sólo lentamente en el tiempo. (Un recuento informal se encuentra en Klitgaard 1991). Hasta que ellas emerjan, el cambio técnico puede de hecho exacerbar los problemas de información hasta tal punto que algunas, todas, o incluso más de todas las ganancias del cambio técnico se disipen (Hoff 1998)<sup>15</sup>.

El ritmo y la secuencia de las reformas impuestas por el gobierno podrían atenuar o exacerbar estas fuerzas de la desorganización. Los efectos secundarios de la reforma pueden en gran medida contrarrestar o más que contrarrestar las ganancias de eficiencia de las, de otra manera, reformas deseables. Por ejemplo, un efecto potencialmente gigante y no intencionado de las rápidas reformas en las normas bancarias o en los ajustes al tipo de cambio es destruir los valores de franquicia de los bancos y reducir los valores de otros activos. Esto debilita a los bancos (que es entonces más probable que se involucren en el pillaje o en la toma excesiva de riesgos), y por ello incrementa la probabilidad de las quiebras bancarias. Si los bancos quiebran, las contracciones resultantes del crédito causan bancarrotas en las empresas, llevando a destrucciones adicionales del capital de las organizaciones e informativo.

Muchos países en desarrollo enfrentan el reto dual de una pérdida de capital social en la medida en que el desarrollo avanza y una carencia de instituciones formales e informales que limiten al gobierno para actuar dentro del mandato de la ley. La democracia es un control al gobierno. La capacidad del gobierno de actuar como un agente del desarrollo podría depender de la fortaleza de las fuerzas democráticas y de la magnitud con la que los votantes estén divididos en clases o líneas étnicas. Muchos países en desarrollo están polarizados por clases o etnias, lo que impide la capacidad del Estado de actuar como un “Estado desarrollista” en las decisiones sobre los bienes públicos (Easterly 1999) o sobre la redistribución (Tornell y Lane 1999). Otros enfrentan problemas de niveles crecientes de violencia. En África los disturbios civiles han demostrado ser un importante obstáculo al desarrollo (Easterly y Levine 1997).

Visualizar el desarrollo desde una perspectiva ecológica/evolutiva introduce nuevos elementos dentro del proceso dinámico. Es una cuestión de localizar no solamente la dinámica de la acumulación de capital (sobre la que se enfocó la economía neoclásica tradicional) o incluso de la transmisión de conocimiento (sobre la cual se enfocó la teoría schumpeteriana), sino la evolución de las instituciones sociales, económicas y políticas. Necesitamos conocer cómo, por ejemplo, las intervenciones par-

---

15 Para ver esto, note que hasta que las instituciones seleccionadoras sean creadas, los bienes heterogéneos pero que lucen idénticos se comercian al mismo precio. El precio depende de la calidad promedio, que es como un recurso de propiedad común en el que (a) él genera un flujo de ingresos a los productores, (b) el flujo de ingresos depende de las acciones de todos los productores, quienes pueden bajarlo o incrementarlo según sea que ellos sean productores de baja o alta calidad, y (c) ningún productor tenga derechos privados de propiedad sobre él. Si el cambio técnico induce nueva entrada de productores marginales de baja calidad, ellos pueden bajar la calidad promedio en tanto que ningún productor gana con el cambio técnico. La intuición es la misma como aquella de la tragedia de los (bienes) comunes.

ticulares afectan los costos de erigir ciertas instituciones, que a su vez afectan los tipos de reformas que pueden ser establecidos posteriormente. Retornaremos a estos temas en la sección II.

### Algunos ejemplos de los problemas de coordinación

Solamente un limitado progreso se ha logrado en modelar el proceso dinámico del cambio institucional descrito en el párrafo precedente, pero ha habido considerable progreso en la formulación de modelos en los que pueden ocurrir fallos de coordinación<sup>16</sup>. Aquí, presentamos una visión general de ese trabajo. El trabajo captura la idea de que una miríada de actividades que son centrales al proceso de desarrollo, tales como la innovación, la honestidad en el intercambio, la inversión, la capacitación laboral y el ahorro, pueden crear externalidades. Las externalidades podrían estar mediadas por (a) los cambios en las creencias y la información, (b) los efectos sobre la tecnología del agente individual, (c) los cambios en el conjunto de mercados que existen, (d) los cambios en el tamaño del mercado, y (e) los cambios en los costos de búsqueda. Estas externalidades afectan los pagos a las actividades y llevan a la existencia de múltiples equilibrios, cada uno con una diferente estructura de pagos. Por ello, este trabajo describe los escenarios en los que un conjunto dado de fundamentos –análogos a la geología, el clima y los recursos naturales de las Islas Galápagos descritas por Darwin– puede sostener como equilibrio a cualquiera en un amplio conjunto de conductas.

Posponemos hasta el apéndice B un tratamiento formal de la estructura matemática de estos modelos y hasta la sección II una breve discusión de la dinámica. Para anticiparnos a la última discusión, hacemos notar que es posible encajar el equilibrio estático que describiremos en un modelo intertemporal, como lo hacen Adserà y Ray (1998), y mostramos que incluso cuando los agentes tienen perfecta previsión, podría no existir una trayectoria de equilibrio a lo largo de la cual una economía pueda escaparse de un “mal” equilibrio. La trampa se sostiene.

Presentaremos adelante los modelos de economías de *mercado* con un gran número de participantes, de suerte que cada uno ignora el efecto de sus acciones sobre los demás, y, de hecho, aquel efecto es infinitesimal. (Nos enfocamos por ello en los equilibrios de Nash). Los modelos son estructuralmente similares a *juegos* con complementariedades estratégicas, pero hay algunas distinciones conceptuales importantes. En los modelos teóricos de juegos, la misma noción de las interacciones estratégicas sugiere que cada jugador es conocedor de que sus acciones podrían afectar las acciones de los demás, mientras que en los modelos de equilibrio de mer-

---

16 Aquí nos enfocamos en las aplicaciones de la teoría de los problemas de coordinación para el desarrollo. Cooper (1999) trata las aplicaciones a la macroeconomía.

cado sobre los que nos enfocamos, tales interacciones estratégicas son eliminadas como supuesto. Argumentaremos que para analizar los problemas de los mercados, los modelos de mercado son mucho más relevantes que los modelos teóricos de juegos (aunque los últimos podrían ser importantes en comprender la interacción entre un inquilino aislado y su propietario).

*1. Los efectos propagadores de la investigación y el desarrollo (I&D).* Una manera de conceptualizar la clase de I&D que la mayoría de los productores emprende consiste en una transformación de un conjunto de hechos conocidos y principios aceptados en una nueva aplicación potencialmente rentable. En esta perspectiva, el rendimiento esperado de una inversión en I&D se incrementa en la medida en que la reserva (*stock*) de ideas que son del dominio público se incrementa. Si algo del resultado de la investigación privada se filtra en el “fondo común público”, entre más investigación privada se lleve a cabo, más grande es el fondo de ideas sobre el cual extrae cada productor. Con una reserva más rica de ideas, el incentivo de cada productor de emprender I&D aumenta (Romer 1986).

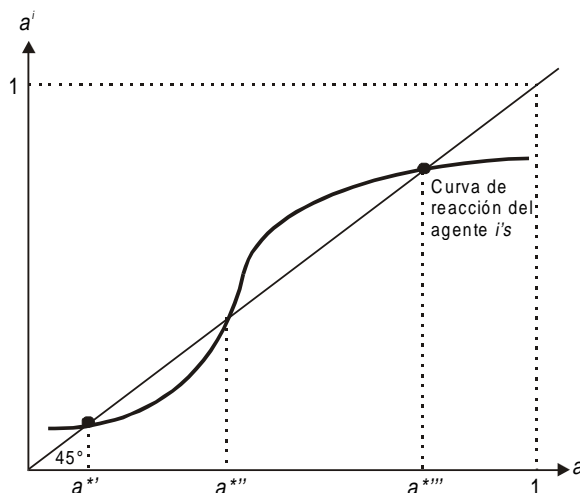
Para analizar esta situación, considere un modelo simple en el que el beneficio (utilidad) de cualquier productor (se asume que todos los productores son idénticos) depende de los precios, su propio nivel de I&D (su acción  $a^i$ , que puede ser cualquier valor entre 0 y 1), y el nivel de I&D de todos los demás (sus acciones  $a$ ). Puesto que estaremos interesados solamente en los equilibrios simétricos, consideramos solamente el caso en el que todos los demás productores escogen la misma acción. Por ello, describimos la función de beneficios como  $U^i[a^i; a, p(a)]$ , donde  $p$  es el vector de precios (que en sí mismo depende del vector de acciones de los agentes). Asuma para cada agente rendimientos marginales decrecientes por un incremento en el nivel de su acción. Cada agente escoge su acción para maximizar su beneficio, dadas las acciones de los demás. (Cada agente es lo suficientemente pequeño que no existen interacciones estratégicas, y él ignora su efecto sobre  $p$ ).

La función de reacción

$$u_1^i[a^i; a, p(a)] = 0 \quad (1)$$

caracteriza la acción que el agente representativo  $i$  tomará para todos los posibles valores seleccionados de  $a$  por parte de los actores restantes. La función  $u_1^i$  es la derivada parcial de  $u^i$  con respecto a su primer argumento  $a^i$ . La ecuación (1) afirma que, dado  $a$ , el agente no puede obtener una mayor ganancia con un cambio marginal en el nivel de su acción. La Figura 2 describe el caso en el que una acción más alta  $a$  por parte de todos los demás agentes llevará al agente restante  $i$  a hacer lo mismo: formalmente, una acción mayor por parte de los demás agentes incrementa el rendimiento marginal de una mayor acción por parte de cada uno. Decimos que las acciones de los diferentes agentes son *complementos*.

**Figura 2**  
Equilibrios estables duales en un modelo con actores simétricos



Los equilibrios interiores, simétricos son valores de  $a^*$  que resuelven la ecuación:

$$u_1^i[a^*; a^*, p(a^*)] = 0. \quad (2)$$

Múltiples equilibrios podrían presentarse si las complementariedades entre los agentes son lo suficientemente grandes. La Figura 2 ilustra un equilibrio estable de bajo nivel en  $a^{*'}$  y un equilibrio estable de alto nivel en  $a^{*'''}$ . Cuando otros llevan a cabo poca I&D, no le es rentable a ninguna empresa llevar a cabo mucha I&D. Un choque que cambie el nivel de I&D por parte de cada empresa a un nivel incluso ligeramente superior por encima de  $a^{*''}$  podría generar una respuesta que cambie el equilibrio hacia  $a^{*'''}$  (véase Romer 1986 y Krugman 1991 para una discusión de la dinámica).

El modelo captura la idea simple de los efectos propagadores positivos a través de los agentes. En contraste, en la teoría neoclásica las únicas variables endógenas que afectan a un agente son los precios. Los precios siempre señalan el camino de las asignaciones eficientes porque los mercados son *completos*. (Esto es, se necesitaría tener un mecanismo por medio del cual una empresa fuera compensada por las demás empresas por los efectos propagadores de su I&D).

2. *Los efectos propagadores de los burócratas, los buscadores de rentas y los forzadores colectivistas.* La literatura sobre los problemas de coordinación atañe no

solamente al *nivel* de las actividades (tales como I&D o la inversión), sino también a los *tipos* de conductas y las instituciones que caracterizan una economía. ¿Se comportan los individuos de una manera burocrática o buscan innovaciones? ¿Son ellos rentistas o productores? A fin de hacer exigibles los contratos, ¿confían ellos en las sanciones impuestas por los grupos informales, por el individuo, o por el Estado? La conducta de un individuo crea externalidades. Las externalidades pueden determinar la *clasificación* de los cursos alternativos de conducta. Esto puede llevar, como en el ejemplo precedente, a la existencia de múltiples equilibrios, cada uno con una estructura diferente de recompensa. Consideramos seguidamente estos tres casos<sup>17</sup>.

*La conducta “burocrática” versus la conducta innovadora.* Sah y Stiglitz (1989a) formularon un modelo de equilibrio de la sociedad en el que los individuos pueden elegir comportarse “burocráticamente” o “innovadoramente”. Los burócratas le hacen la vida más difícil a los innovadores y viceversa.

Sea  $x$  la fracción de la población que elige ser innovadora. Sea  $U(I; x, p)$  la utilidad asociada con la estrategia de innovación y sea  $U(B; x, p)$  la utilidad asociada con la estrategia burocrática. Cada individuo escoge la actividad que le genera la mayor utilidad, tomando como dados a  $x$  y al vector de precios  $p$ . Si la mayoría de la gente elige comportarse burocráticamente, las recompensas a la innovación serán bajas y sólo le reeditaría a unos cuantos comportarse de manera innovadora. Pero si la mayoría de la gente se comporta de manera innovadora, las recompensas a la innovación podrían ser altas, generando eso también un equilibrio. Un equilibrio interior (donde  $x$  está entre 0 y 1) es una fracción  $x^*$  que soluciona la ecuación

$$U[I; x^*, p(x^*)] = U[B; x^*, p(x^*)]$$

y podría haber múltiples de tales equilibrios. Los equilibrios de “esquina” donde todos los agentes hacen la misma elección podrían también existir –uno que comporta la conducta burocrática, si

$$U[I; 0, p(0)] < U[B; 0, p(0)]$$

y otro que comporta una conducta innovadora, sí

$$U[I; 1, p(1)] > U[B; 1, p(1)]$$

---

17 En la sección I discutimos un cuarto ejemplo que surge de las complementariedades en el proceso de hacer exigibles los derechos de propiedad (el modelo de 1992 de de Meza y Gould). En este modelo, las complementariedades en las acciones de exigibilidad de los propietarios de la propiedad llevan a múltiples equilibrios, algunos con un más alto excedente social agregado que otros. Sin embargo los resultados de equilibrio no se pueden ordenar siguiendo un criterio de Pareto (en este modelo, los trabajadores siempre prefieren menos exigibilidad), y por ello no puede surgir un *fallo de coordinación*.



Una ligera variante de este modelo puede usarse para explorar la dinámica evolutiva. Asuma que, en vez de la *elección* del individuo de ser innovador, o burócrata, las tasas reproductivas diferenciales son una función de los niveles de utilidad, de suerte que

$$\frac{d \ln x}{dt} = k[U(I; x, p) - U(B; x, p)]$$

para alguna constante positiva  $k$ . Entonces el conjunto de equilibrios será el mismo de antes y el equilibrio sobre el que converge la economía depende de su historia. Los eventos históricos –por ejemplo, la apertura de un país a la competencia internacional que en forma diferencial afecta a las firmas “burocráticas”– podrían mover la economía de un equilibrio a otro, afectando consecuentemente la tasa de largo plazo del progreso tecnológico.

*Los rentistas versus los productores.* Otra variante del modelo precedente se enfoca en la búsqueda de rentas (Murphy, Shleifer y Vishny 1993; Acemoglu 1995). Esta variante arroja luces sobre por qué algunos países fracasan absolutamente en crecer cuando la búsqueda de rentas pública y privada hace inseguros los derechos de propiedad. Una razón es que la “búsqueda de rentas, en particular, la búsqueda de rentas por parte de funcionarios gubernamentales, es probable que afecte a las actividades innovadoras más que a la producción de cada día” (Murphy, Shleifer y Vishny 1993: 409). “La búsqueda de rentas públicas ataca a la innovación, puesto que los innovadores necesitan bienes provistos por el gobierno, tales como permisos, licencias, cuotas de importación, y así sucesivamente...” (p. 402).

Murphy, Shleifer y Vishny consideran una economía granjera en las que los individuos escogen emprender una de tres actividades. Un individuo puede ser un “innovador”, que en algunas economías puede significar simplemente producir un cultivo comercial para el mercado; el punto clave es que su producto es vulnerable al rentismo. O puede producir un cultivo de subsistencia, en cuyo caso su producto no es vulnerable a la búsqueda de rentas. O puede ser un buscador de rentas y expropiar parte del producto de los innovadores. Un equilibrio es una asignación de la población entre las tres actividades. Los autores hacen el plausible supuesto de que en algún rango, entre más recursos se trasladen hacia la búsqueda de rentas, los rendimientos a la innovación caerán más rápidamente de lo que hacen los rendimientos de la búsqueda de rentas. Como consecuencia, los rendimientos de la búsqueda de rentas, relativos a los de la innovación, se incrementan y esto da lugar a múltiples equilibrios. En un equilibrio, la fracción de innovadores es baja y los rendimientos de la innovación son bajos porque la fracción de buscadores de rentas es alta. Pero existe otro equilibrio en el cual lo contrario es cierto.

*La exigibilidad “colectivista” versus la exigibilidad “individualista”.* La mayoría de los economistas del desarrollo está ahora de acuerdo en que entre los más

importantes conjuntos de instituciones de cualquier economía están aquellos que proveen la exigibilidad de los contratos. Greif (1994) examina los factores culturales que podrían explicar por qué dos sociedades premodernas (los magrebíes en el Norte de África y los genoveses) evolucionaron a lo largo de trayectorias diferentes de organización de la sociedad. Para ilustrar las principales ideas, Greif presenta un modelo en el que existen dos clases de actores: los mercaderes y los agentes. Los agentes llevan a cabo el comercio de ultramar en nombre de los mercaderes. Un mercader toma una decisión; él elige un mecanismo de exigibilidad de sus contratos con los agentes de tipo colectivista o individualista. Los mecanismos de exigibilidad colectivista implican castigar a un agente (rehusando contratarlo) que se sabe ha engañado a algún mercader en el grupo colectivo. El mecanismo de exigibilidad individualista implica el castigo de un mercader solamente a agentes que le han engañado. Greif muestra que si el mercader cree que la exigibilidad colectivista es probable que ocurra, en general el mercader no tendrá interés en contratar al agente que se sabe ha engañado a otros mercaderes. Eso convierte a tales expectativas en autorrealizadoras. La intuición de este resultado es directa: un agente que ya ha dañado su reputación tiene poco qué perder engañando nuevamente y por ello estará más fácilmente tentado a engañar a su actual empleador de lo que sería un agente con una reputación intachable. Eso hace menos deseable contratar a un agente que ya ha dañado su reputación engañando. Sin embargo, si el mercader cree que el mecanismo de exigibilidad individualista ocurrirá, el motivo para una exigibilidad de tipo colectivista desaparece. Por ello, dos equilibrios, uno implicando una exigibilidad colectivista y otro implicando una exigibilidad individualista pueden existir. El equilibrio que es “seleccionado” dependerá de las creencias (cultura).

En el corto plazo, la confianza en mecanismos de exigibilidad individualista será más costosa puesto que no aprovecha al más fuerte mecanismo de castigo a nivel de grupo. Pero en el largo plazo, la exigibilidad individualista fortalecerá a las fuerzas que contribuyen al surgimiento de mecanismos formales de nivel estatal de hacer exigibles los contratos y adjudicar los conflictos. Al facilitar la ampliación de los mercados, tales instituciones tienden a promover el crecimiento de largo plazo. Greif (1994) interpreta a la historia de Occidente en tales términos.

*3. La propagación (spillover) y la desigualdad.* Un rasgo importante de las economías es que las diferencias en los atributos individuales dan lugar a diferencias en los resultados. ¿El mercado las reproduce, atenúa o magnifica? ¿Es único el trazado (*mapping*)? Presentamos dos ejemplos donde no lo es; puede haber equilibrios múltiples ordenados según el criterio de Pareto.

*Las externalidades de la información.* Las acciones que la gente toma a menudo revelan información no sólo de ella misma sino también acerca de otros que *no* tomaron aquellas acciones. Esto será cierto cuando quiera que alguna calidad oculta de un

individuo está correlacionada con el beneficio neto de tomar esa acción. La intuición podría sugerir que los individuos racionales siempre tomarían las opciones eficientes por encima de la selección. Sin embargo, puesto que sus elecciones crean “externalidades de información”, éste no necesariamente será el caso, como se ilustró en uno de los primeros modelos de los problemas de coordinación (Stiglitz 1975).

El modelo se basa en la idea de que un papel clave de la educación no es sólo producir capital humano, sino también caracterizar (*to screen*) a los individuos por su capacidad innata. Las credenciales educativas clasifican a la gente en distintos grupos en el mercado laboral. Stiglitz (1975) presenta un modelo en el que la educación *no* tiene efectos sobre las capacidades innatas pero puede servir como una cortina. El modelo aborda dos preguntas simples: ¿Es único el equilibrio? ¿Es óptimo en el sentido de Pareto?

Se asume que los individuos tienen información privada acerca de sus capacidades. Entre mayor sea su capacidad, menor será su costo no pecuniario (e. g., el costo del esfuerzo) de obtener una credencial de educación. Los empleadores no pueden directamente verificar la capacidad de un individuo, pero pueden observar si él tiene o no una credencial. Pueden también observar la capacidad promedio de aquellos que han, o no han obtenido credenciales.

Al decidir sí obtener una credencial, un individuo compara la ganancia —la diferencia entre el salario de un trabajador con credencial y el salario de uno sin credencial— con el costo de obtener la credencial. El costo está dado por  $C = C(z)$  que depende de su capacidad  $z$ . Considere el caso más simple, donde un individuo es de alta capacidad,  $H$ , o baja capacidad,  $L$ . Es fácil ver que existen dos equilibrios, uno implica *screening* el tipo de alta capacidad y otro implicando no *screening*, si

$$C(L) > w(H) - w(L) > C(H)$$

y

$$w(H) - \mu < C(H)$$

donde  $\mu$  representa el nivel promedio de productividad de la población. Las desigualdades anteriores implican que en los dos equilibrios sin *screening* los individuos de alta capacidad como los de baja capacidad obtienen ingresos *más altos*. No obstante si todos los demás agentes de alta capacidad obtienen una credencial, cada agente de alta capacidad está mejor haciendo lo análogo y, por lo tanto, el caso de *screening* es también un equilibrio.

Este modelo ilustra la idea de *las complementariedades en el proceso de la creación de mercados*. Para ver esto, sea la acción  $a$ , donde  $a$  es una variable binaria que define entre *screen* o *not to screen*. Las elecciones de los individuos determinan si existe un mercado de trabajo o dos (uno para cada nivel de capacidad).

Si las desigualdades de arriba se satisfacen, existen dos equilibrios y aquél con sólo un mercado de trabajo es mejor para todos<sup>18</sup>.

*La estructura de propiedad: una parábola del capitalismo.* El siguiente ejemplo considera la elección de contratos hecha por individuos con diferentes riquezas. Hoff y Sen (2000) consideran una economía en la que los mercados de capital son imperfectos y, como resultado, el costo de obtener una participación accionaria en la empresa o casa propia es más alto para los individuos de baja riqueza. Pero una participación accionaria es valiosa porque crea incentivos de alto poder para el esfuerzo. El tratamiento estándar de este problema no asume ningún efecto propagador entre los agentes. Pero la evidencia sugiere que los efectos propagadores son importantes. Las ideas se propagan entre las empresas del Valle del Silicon; un gran adelanto en un mercado de exportaciones por parte de un empresario incrementa las oportunidades para otros en la economía; un mejoramiento por parte de un propietario de una casa inevitablemente incrementa el valor de las parcelas poseídas por otros en el vecindario<sup>19</sup>. Por ello, el impacto de un número más grande de empresarios (propietarios de casas) es que el rendimiento por ser empresario en un cinturón industrial (o de ser propietario de vivienda en un vecindario) podría aumentar. Como en el ejemplo precedente, podría haber múltiples equilibrios ordenados según el criterio de Pareto en las elecciones hechas por un individuo de una clase dada. Y una vez permitimos un nivel adicional de complejidad—la migración libre entre los cinturones industriales (o vecindarios residenciales)— las consecuencias de los fallos de coordinación pueden ser magnificadas.

Para ser más específicos, considere un entorno en el que la función de distribución acumulativa de la dotación de riqueza es  $F(W)$ . (Por el momento, tratamos al conjunto de agentes en el entorno de interacción como fijo). Suponga que cada empresa es administrada por un trabajador asalariado o por un individuo con una substancial participación patrimonial en la empresa (“un empresario”). El mercado de capital es imperfecto: la tasa de interés para los prestatarios individuales es más alta que la de los prestamistas. Esto significa que un individuo con baja riqueza escogerá convertirse en empresario sólo si su retorno esperado es lo suficientemente alto para

---

18 La idea de que el conjunto de mercados podría ser ineficiente está demostrada también en Hart (1975). Un tratamiento reciente es Makowski y Ostroy (1995). Al observar el problema de por qué uno no puede tener mercados completos, aún ante la ausencia de las clases de problemas de información asimétrica enfatizada en Stiglitz (1975), Matsuyama (1997: 145) observa, “Aún si uno tuviera éxito en hacer una lista completa, sería imposible abrir los mercados para todos: aún con costos muy pequeños de establecer mercados, todos los recursos de la economía serían absorbidos de suerte que nada quedaría para usarse en desarrollar estas actividades”.

19 Por ejemplo, cuando cualquier conjunto de empresas en un país se establecen ellas mismas como exportadoras exitosas, es más probable que los compradores extranjeros establezcan oficinas locales, que a su vez elevan los rendimientos de los esfuerzos de cada empresario de expandir sus exportaciones. Este tema es resaltado en el estudio de caso de la industria de la confección de Morawetz (1981).

contrarrestar los costos de transacción de pedir prestado. Cada individuo escoge la actividad que le genera la mayor utilidad, tomando como dada la fracción  $x$  de empresas en la economía administradas por empresarios. Sea  $V(e, x, W)$  la utilidad asociada con un esfuerzo alto  $e$  y cualquier nivel dado de riqueza  $W$ , y sea  $V(n, x, W)$  la utilidad asociada con los mismos parámetros y con un esfuerzo bajo,  $n$ . Entonces, si existe un equilibrio interior, está caracterizado por un nivel crítico de dotación de riqueza,  $W^*$ , en el cual el individuo es indiferente entre ser empresario y ser un trabajador asalariado; esto es,

$$V[e, x, W^*] = V[n, x, W^*].$$

Un incremento en  $x$  eleva el lado izquierdo más que el lado derecho si existen complementariedades entre los empresarios. Una caída en la riqueza disminuye el lado izquierdo más que el lado derecho, puesto que, además de la pérdida de consumo, existe un incremento en los costos de transacción de pedir prestado. Por lo tanto asociado a un  $x$  más alto, hay un  $W^*$  más bajo: podemos escribir el umbral del nivel de riqueza como

$$W^* = W^*(x).$$

Dada la distribución de la riqueza en la economía,  $F(\cdot)$ , asociada con cualquier valor de la riqueza  $W$  hay una proporción de la población,  $x$ , cuyo ingreso excede  $W$ . Podemos escribir esta proporción como

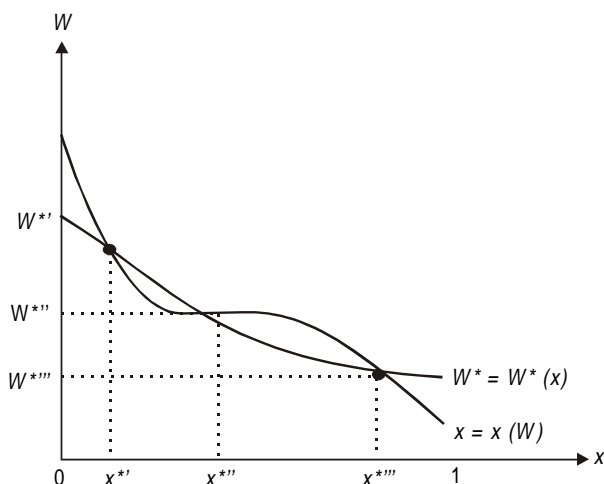
$$x = 1 - F(W) \equiv x(W).$$

La solución simultánea de estas dos ecuaciones caracteriza los equilibrios del modelo. Estas dos curvas de pendiente descendiente pueden tener múltiples cruces. Como se ilustra en la Figura 3, podría existir un equilibrio de bajo nivel en el que una fracción minoritaria  $x^*$  de individuos compra suficientes acciones para llegar a ser empresario (quien pone un alto esfuerzo); las resultantes externalidades positivas locales son pocas; y este resultado sostiene la decisión mayoritaria de permanecer con un contrato salarial y producir un pequeño producto. Solamente los individuos con riqueza en el nivel crítico  $W^*$  o por encima de él se convierten en empresarios. En contraste, cuando una fracción más grande ( $x^{**}$  o  $x^{***}$ ) de individuos se convierte en empresarios comprando acciones en las empresas que ellos administran, ellos generan el nivel más alto de efectos propagadores locales que hace de ese mejor estado de las cosas un equilibrio. El nivel crítico de riqueza cae, respectivamente, a  $W^{**}$  o  $W^{***}$ .

Un nivel adicional de complejidad y realismo puede introducirse en este modelo reconociendo que muchos de los efectos propagadores que son críticos para el crecimiento son *locales*, no globales (por ejemplo, ellos están restringidos al Valle del Silicon o a una comunidad residencial individual y los agentes están dispersos a través

**Figura 3**

Los equilibrios estables duales en un modelo con actores heterogéneos



de varios cinturones industriales o comunidades residenciales). La intuición podría sugerir que la libre migración a través de áreas resolvería el problema de los fallos de coordinación. Ello en verdad tendería a suceder si los individuos pudieran, sin costo, formar nuevos grupos y moverse a nuevos negocios o a nuevas áreas residenciales. Suponga, sin embargo, que la tierra apta tiene una oferta fija. Entonces, los precios de la tierra se equilibrarán para hacer que aun aquellas áreas con fallos de coordinación sean deseables para algún conjunto de individuos. En este caso la migración podría exacerbar las consecuencias de un fallo de coordinación. Hoff y Sen (2000) muestran que cuando las complementariedades entre empresarios (o propietarios de viviendas) son lo suficientemente fuertes, los agentes ricos y pobres se estratificarán por el “tipo de contrato” y por el ingreso —los ricos en áreas con un alto nivel de “partes involucradas” y externalidades positivas, y los pobres en áreas con bajos niveles de ambos—. De esta manera uno puede explicar los “focos de subdesarrollo” al interior de un país industrial sin asumir cualquier innata diferencia en las capacidades o preferencias entre los agentes<sup>20</sup>.

20 Durlauf (1999) hace una revisión de trabajos recientes sobre los efectos de grupos con estratificación endógena. La contribución de esta literatura es estudiar las interdependencias en conducta o resultados entre agentes en los que la agrupación de individuos dentro de un entorno dado de interacción (e. g., un vecindario, una escuela, o una empresa) es *endógena*, no fija.

4. *La teoría del gran empuje: los vínculos.* La teoría del “gran empuje” de Rosenstein-Rodan es uno de los primeros y celebrados enunciados de los problemas de coordinación en el desarrollo. Rosenstein-Rodan sugirió una variedad de mecanismos a través de los cuales un fallo de coordinación puede ocurrir. Considere su ejemplo de los “vínculos perdidos”. Él argumentó que no le era conveniente a una empresa producir, por ejemplo, acero si no hubiera empresas que usarán el acero; sin embargo, ninguna empresa se crearía para usar el acero, si el acero no estuviera disponible. Tales problemas no surgen en el modelo neoclásico porque existe un conjunto completo de mercados para las mercancías que son o podrían ser producidas y los precios “virtuales” del acero inducirían la entrada tanto de empresas productoras de acero, como de empresas usuarias del mismo. Pero incluso ante la ausencia de un conjunto completo de mercados, a este ejemplo particular le falta coherencia porque una empresa individual podría normalmente producir tanto el acero como los productos que lo usan. Solamente si se pudiera argumentar que existen grandes deseconomías de alcance parecería que el fallo de coordinación fuera significativo.

Un rasgo crucial sobre el cual descansa la relevancia de los modelos del gran empuje son las externalidades difusas, donde los efectos de interacción ocurren a través de variables amplias al sistema, tales como la demanda agregada, la demanda industrial por insumos o los costos de búsqueda. Murphy, Shleifer, y Vishny (1989) formalizaron la teoría del gran empujón centrándose en una variedad de tales efectos propagadores difusos. Lo más conocido de sus modelos se enfoca en las propagaciones de la demanda: la expansión del sector manufacturero de alta productividad lleva a ingresos más altos, lo que lleva a una demanda más alta por los productos de aquel sector.

Pero aunque las externalidades difusas son necesarias para una teoría convincente del gran empujón, ellas no son suficientes. Por ejemplo, en una comunidad global una empresa que consume acero podría comprar el acero del exterior y una empresa productora de acero podría venderlo en el exterior. El comercio internacional resuelve el problema de coordinación, como Tinbergen (1967) lo reconoció anteriormente. Un pequeño país en desarrollo debería, al menos en el largo plazo, poder encontrar una demanda esencialmente sin límites para sus productos. La experiencia de las estrategias orientadas hacia las exportaciones de las economías del Este asiático sugiere que las limitaciones de la demanda no han jugado un papel crítico en limitar el crecimiento de aquellos países.

Sin embargo, existen otras formalizaciones de la teoría de Rosenstein-Rodan en las que el comercio internacional no resuelve el fallo de coordinación. Las tecnologías modernas a menudo requieren una variedad de insumos *locales* y servicios de apoyo. Una versión de la teoría del gran empuje se concentra en la no transabilidad de una gama de insumos diferenciados e intermedios usados en el “sector avanzado” de la economía que es producida bajo rendimientos crecientes de escala y competen-

cia imperfecta (Helpman y Krugman 1985; Rodríguez-Clare 1996; Rodrik 1996). Una expansión del “sector avanzado” incrementa la demanda por estos insumos no transables, que disminuye sus costos medios e incrementa la variedad disponible. Con una variedad mayor de insumos intermedios, la producción es más eficiente. (El sector intermedio se modela como uno de productos diferenciados, como en Dixit y Stiglitz 1977). Por ello, puede darse el caso de que cuando todas las demás empresas entran al “sector avanzado”, sea remunerativo a la empresa restante hacerlo también, pero cuando todas las demás empresas permanecen en el sector tradicional de baja tecnología, le sea conveniente a la empresa restante permanecer también. Un equilibrio de bajo nivel por lo tanto puede sostenerse incluso cuando la economía está completamente abierta al comercio internacional.

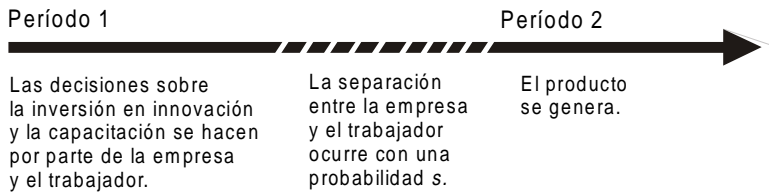
Existen varias formas de pensar acerca de los insumos no transables. Una es que ellos representan bienes de insumos físicos. Otra es que ellos representan categorías diferentes de trabajo calificado especializado, tales como técnicos de computación y diseñadores de software. Como Rodrik (1996: 2) argumenta, “La decisión de un trabajador de invertir en una habilidad especializada depende tanto de la demanda por esa habilidad en particular como de la existencia de habilidades complementarias en la economía”. Pero este ejemplo plantea la pregunta: ¿Por qué no puede una empresa individual capacitar la fuerza de trabajo que necesita y así internalizar las externalidades? La sección siguiente presenta un modelo de dos períodos que muestra por qué incluso un proceso de contratación perfecto al interior de una empresa, puede fracasar en proveer una solución completa a la interdependencia entre las decisiones hechas por los trabajadores y las empresas.

*5. La teoría del gran empuje: los costos de búsqueda.* Esta versión de la teoría del gran empuje se enfoca en el problema de la búsqueda en el mercado laboral. La productividad de la capacitación depende de la habilidad del trabajador entrenado de encontrar empleadores que hayan innovado; esta capacidad, a su vez, depende de la proporción de empresas en la economía que hayan innovado. Para capturar esta idea, bosquejamos una versión simple del modelo de Acemoglu (1997). Hay dos tipos de actores: las empresas, que podrían o no adoptar una nueva tecnología, y los trabajadores, que podrían o no llegar a ser capacitados para usar la nueva tecnología. El número de empresas y trabajadores es grande e igual y cada empresa emplea sólo un trabajador. Existen dos períodos. En el primer período cada empresa es aparejada con un trabajador; conjuntamente toman decisiones sobre la capacitación y la innovación, y existe un completo mecanismo de contratación entre ellos —es decir, no existen problemas de información o costos de transacción—. Al final del primer período hay algún riesgo de separación. Si la separación acontece, una empresa tiene que hallar a un nuevo trabajador, y un trabajador tiene que encontrar a una nueva empresa. En el segundo período se genera el producto.



Si el trabajador es capacitado y su empresa es una de las que ha adoptado la nueva tecnología, el valor del producto conjunto se incrementa en  $\alpha$ . Se asume que las habilidades y la tecnología son fuertemente complementarias, de suerte que si la capacitación o la innovación no ocurren, no existiría ninguna retribución al conocimiento o a la nueva tecnología. Sea  $C$  el costo combinado de las dos inversiones (capacitación e innovación), y sea  $r$  la tasa de interés. Para hacer interesante al modelo, asuma que la capacitación y la innovación son potencialmente valiosas: esto es,  $\alpha > C(1 + r)$ .

Un potencial fallo de coordinación surge en esta economía porque existe el riesgo de separación entre la empresa y el trabajador al final del período 1. Asuma que con probabilidad  $s$ , el trabajador y la empresa recibirán un choque adverso y específico a su combinación (*match*) que les obliga a separarse. En ese evento, una empresa debe encontrar un nuevo empleado y un trabajador debe hallar a un nuevo empleador. La línea del tiempo se ilustra abajo:



La capacitación le imparte al trabajador habilidades que él puede usar con cualquier empresa que haya adoptado la nueva tecnología. Por lo tanto, si no hubiera costos de búsqueda en el mercado laboral, la separación entre una empresa y un empleado no crearía una pérdida: si la separación ocurriese, el trabajador simplemente se movería a otra empresa que hubiese adoptado la nueva tecnología, y todo el excedente de la capacitación y la inversión sería capturado por las empresas y los trabajadores que realizaron las inversiones. Pero suponga que la búsqueda es costosa. Entonces el aparejamiento será imperfecto. No existe garantía de que la empresa con la inversión en la nueva tecnología sea aparejada con el trabajador que tiene la capacitación.

Sea  $\phi$  la probabilidad de una buena combinación. Por simplicidad, asumimos que el proceso de aparejamiento es aleatorio (sin embargo, para cualquier supuesto excepto el de no tener costo, un perfecto aparejamiento también serviría). Entonces  $\phi$  es la proporción de empresas con la nueva tecnología (que es igual a la proporción de trabajadores que están capacitados). Desde la perspectiva de la empresa y su trabajador que toman las decisiones de invertir en el período 1, los rendimientos combinados de la capacitación y la innovación son iguales a  $-(1 + r)C + (1 - s)\alpha + s\phi\alpha$ . Ello dice que con probabilidad  $(1 - s)$ , el par no se separa y captura el rendimiento

$\alpha$  sobre sus inversiones. Con probabilidad  $s$ , el par se separa, y por ello el rendimiento esperado combinado sobre sus inversiones es solamente  $\phi\alpha$ .

Al sustituir  $\phi = 1$ , podemos ver que existe un equilibrio en el cual todas las empresas innovan y todos los trabajadores se capacitan: los rendimientos privados respecto al entrenamiento y la inversión son positivos. Al sustituir  $\phi = 0$ , podemos ver que un equilibrio sin capacitación e inversión podría también existir. Las ganancias esperadas combinadas para la empresa y el trabajador de la innovación y la capacitación cuando nadie más adopta la nueva tecnología son solamente  $(1 - s)\alpha - (1 + r)C$ , que será negativo si  $s$  es suficientemente cercano a uno. En este ejemplo, por lo tanto, *un equilibrio posible es: nada de innovación y nada de capacitación en la economía*. Otra consecuencia de una búsqueda costosa, que no desarrollamos aquí pero que Acemoglu (1997) desarrolla, es que hay competencia imperfecta en el mercado de trabajo. Esto deprime el rendimiento por capacitarse del trabajador y erosiona aún más sus incentivos de capacitarse.

La razón para la multiplicidad de equilibrios es que la probabilidad de una empresa de encontrar al trabajador correcto depende de la *densidad (thickness)* del mercado (el número de trabajadores capacitados). Similarmente, la probabilidad de un trabajador de encontrar al empleador correcto depende de la *densidad* del mercado provisto por las empresas que han adoptado la nueva tecnología<sup>21</sup>. Por supuesto, sin el riesgo de separación ( $s = 0$ ) no habría ineficiencias, puesto que no habría interacciones con los futuros empleados o empleadores. La ineficiencia surge a causa de una externalidad entre el trabajador y su *futuro* empleador, y entre la empresa y su *futuro* empleado, que no puede internalizarse porque la identidad del actor con el que pueden ser aparejados es desconocida.

Para recapitular, el ejemplo muestra cómo los costos de búsqueda en el mercado laboral pueden convertir en altamente interdependientes las decisiones de las empresas y los trabajadores en formas que no son capturadas por los precios. Algunas economías podrían no invertir en nueva tecnología y capacitación como resultado de un fallo de coordinación de los costos de búsqueda.

## Las brechas en el conocimiento

El conjunto precedente de hipótesis sobre los obstáculos al desarrollo se enfoca en los problemas de coordinación (“ecología”). Otro conjunto diferente de hipótesis argumenta que son las brechas en el conocimiento –entre los países industriales y en desarrollo, y entre las empresas más avanzadas y menos avanzadas dentro de los países en desarrollo– las que explican la falta de desarrollo.

---

21 Para un trabajo seminal sobre las complementariedades densas de mercado (en un contexto keynesiano), véase Diamond (1982).

Existen dos temas separados. Uno son las barreras al flujo de conocimiento: los ambientes con enfermedades en una economía pueden ser una barrera si la transferencia tecnológica requiere del flujo de personas. Los conteos de las interacciones de África con el resto del mundo en los últimos 500 años sugieren que la malaria ha sido una gran barrera a la integración normal de África en la economía mundial (Gallup y Sachs 1999). Los no nativos carecen de la resistencia a las enfermedades que los africanos han adquirido y las medicinas disponibles son imperfectas<sup>22</sup>. Boom y Sachs (1998) estiman que el efecto económico de la simple y más mortífera cepa de la malaria es el de reducir el crecimiento del producto interno bruto (PIB) en más del uno por ciento anual.

Otro tema es la subinversión en conocimiento. El conocimiento tiene las propiedades del bien público, y aun cuando no es un bien público puro, puede haber importantes externalidades (véase, por ejemplo, Arrow 1962a; Gilbert, Dasgupta y Stiglitz 1982; Stiglitz 1999). En su famoso modelo de aprender haciendo, Arrow (1962) expuso la hipótesis de que en una industria emergente la rentabilidad de cada empresa depende de la experiencia acumulada en la industria. Tales propagaciones (*spillovers*) darían a entender que las fuerzas del mercado no producirán una inversión óptima.

Las propagaciones ocurren también en el proceso de adquirir información *localizada* que es relevante a la producción. La incertidumbre sobre la idoneidad de las condiciones locales para la producción significa que los productores individuales, en la medida en que experimentan con la nueva tecnología, pueden jugar un papel en reducir, para períodos futuros, las barreras de información en la adopción de la nueva tecnología (Hoff 1997). Los economistas han comenzado a tratar de medir tales efectos propagadores de la información (Besley y Case 1994; Foster y Rosenzweig 1995; Conley y Udry 1999). Por ejemplo, Conley y Udry encuestaron aldeas ghanesas en donde un sistema establecido de producción de maíz y casabe es transformado en una producción intensiva de piña para exportación a Europa. Su objetivo es el de determinar exactamente qué conocen los granjeros acerca de las actividades agrícolas de los demás y cómo ellos se enteran de ello. Encontraron que las decisiones de adopción, como también la rentabilidad de una producción de piñas de un granjero, dependen de las características locales de la red de información del granjero. Esto ayuda a explicar por qué en algunas áreas encuestadas –pero no en otras con similares suelos, clima, etc.– se cultiva poca piña, pese al aparentemente alto potencial de rentabilidad. Las características de las redes de información parecen explicar por qué existe divergencia tecnológica *aún entre aldeas*.

---

22 La malaria mata principalmente a niños. Los nativos de África que sobreviven la edad adulta tienen alguna resistencia a la enfermedad, de la cual carecen los no nativos.

## II. PERSPECTIVAS DE POLÍTICA

Los cambios en las teorías económicas del desarrollo esbozadas en las secciones previas implican marcados cambios en las perspectivas de política. Algunos de los cambios implicados son obvios: si las diferencias entre países industriales y en desarrollo dependen de las diferencias en conocimiento como de las diferencias en capital, las políticas para estrechar la brecha del conocimiento asumen una importancia de primer orden. Como consecuencia, los mejoramientos en los sistemas educativos secundarios y terciarios, no solamente el acceso incrementado a la educación primaria, se vuelven importantes (World Bank 1999b). Si, la geografía importa, las políticas necesitan enfocarse en abordar las limitaciones impuestas por la geografía –por ejemplo, en la erradicación de la malaria y en las políticas migratorias–. En este apartado, deseamos ir más allá de las recomendaciones específicas de política a los temas teóricos relacionados con la naturaleza de las intervenciones y las estrategias de reforma.

### **Dos perspectivas extremas: “el desarrollo racional” y la teoría de la elección pública**

Implícitas en mucha de la discusión de política en el pasado han estado dos perspectivas de las intervenciones de política. Una está basada en la premisa del “desarrollo racional”: Todo lo que se requiere es proveer a los individuos en la economía con información acerca de las consecuencias de las diferentes políticas y la racionalidad coasiana asegurará que las partes hagan uso de aquella información para llegar a una solución eficiente. Sin duda, podría haber fallos de mercado, pero las instituciones sociales surgen espontáneamente para abordarlas. Por ello, solamente la falta de información podría conducir a “resultados ineficientes”. (En algunas variantes de esta perspectiva, el gobierno aparece como un dictador benevolente por fuera de la economía, con la capacidad de actuar libremente sobre ella. Por ello, todo lo que un analista de política necesita hacer es averiguar qué políticas maximizan el bienestar social y transmitir esa información al gobierno).

Hoy pocos se apegan a esa perspectiva. Si el asesor muestra que existe un óptimo conjunto de tarifas y estimula al gobierno a poner en marcha una estructura tarifaria altamente diferenciada, el consejo podría ser aceptado. La estructura de tarifas, sin embargo, dependerá no de los sutiles argumentos de las pérdidas irreversibles de eficiencia del asesor de política, sino, más bien, de la influencia corruptora de los grupos de intereses especiales que tratan de aprovechar la ocasión otorgada por una estructura diferenciada de tarifas para incrementar la protección de sus industrias. Sin duda, ellos podrían incluso seguir las “reglas del juego,” contratando analistas económicos para mostrar que una industria satisface las condiciones estipuladas para una mayor protección tarifaria. Pero, por supuesto, tanto ellos como el gobierno conocen que éstos son simplemente argumentos necesarios para satisfacer las demandas por honestidad.

La segunda perspectiva polar es la perspectiva extrema de la *elección pública*: Como científicos sociales, podemos solamente observar e interpretar la representación del drama del desarrollo— no podemos cambiar las políticas. En esta perspectiva, las fuerzas políticas producen un conjunto de equilibrio de políticas. No existen grados de libertad para la intervención normativa —una situación que ha sido llamada la paradoja de la determinancia (Bhagwati, Brecher y Srinivasan 1984).

Nosotros —y nos atreveríamos en decir la mayoría de los economistas del desarrollo— rechazamos ambas de estas extremas perspectivas del papel de la recomendación externa. Condicionales a la información disponible, los equilibrios a menudo no son eficientes en el criterio de Pareto. Las instituciones que surgen en respuesta a fallos del mercado podrían no solamente fracasar en curarla sino podrían, de hecho, empeorar las cosas, como lo vimos en las secciones previas. Agentes externos pueden, sin embargo, tener un efecto sobre los resultados —y en formas diferentes a las de, simplemente, cambiar los conjuntos de información de los participantes—. Pero nuestra comprensión de los procesos por medio de los que las intervenciones sí afectan los resultados, es seriamente incompleta, y muchos de los fracasos del pasado pueden remontarse a la ingenuidad de las estrategias de intervención.

Por ejemplo, existe una creciente evidencia de que la práctica de condicionar la ayuda externa a un país a la adopción de reformas de política no funciona, al menos en el sentido de conducir a cambios sostenidos en las políticas que incrementen el crecimiento y reduzcan la desigualdad y la pobreza. Uno no puede “comprar” buenas políticas (World Bank 1999a). Hay buenas razones para esto: se reconoce ampliamente hoy que las políticas exitosas necesitan tener la “propiedad” del país —no solamente el apoyo *del* gobierno, sino también un amplio consenso *dentro* de la población —para ser efectivamente llevadas a cabo—. Las políticas impuestas desde el exterior serán evadidas, podrían generar resentimiento y no resistirán las vicisitudes del proceso político (*véase* Bruno 1996; Stiglitz 1998c).

## Las teorías de la ineffectividad de la intervención gubernamental

El tema planteado por la escuela de la elección pública es si un asesor puede influir la política. Un segundo tema diferente es si, en una economía de mercado, la intervención del gobierno puede promover buenos resultados. Existe una larga tradición en economía de que el único papel adecuado del gobierno es definir y hacer exigibles los derechos de propiedad y proveer los bienes públicos. Más allá de eso, es probable que las intervenciones gubernamentales sean —en las versiones extremas, inevitablemente lo serán— ineffectivas, innecesarias o contraproducentes<sup>23</sup>.

---

23 Un enunciado general se encuentra en Hayek (1978); una aplicación a la conducción de la política monetaria se encuentra en Lucas (1973, 1976); y una aplicación a los países en desarrollo está en Krueger (1993).

El hecho de que la mayoría de los casos exitosos de crecimiento económico ha involucrado fuertes dosis de intervención gubernamental provee un fuerte contrapeso a esos alegatos generales. Por ejemplo, desde 1863, en los Estados Unidos el gobierno ha jugado un papel en la regulación del mercado financiero. La evidencia de que desde la Segunda Guerra Mundial los descensos en la actividad económica han sido menos profundos y más cortos y las expansiones más largas son consistentes con la hipótesis de que un mejor manejo macroeconómico sí funciona. Aún en países industriales, los Estados Unidos tienen una historia creíble –desde la fundación de la industria de telecomunicaciones, con la primera línea de telégrafo entre Baltimore y Washington en 1842, hasta su más reciente contribución a esa industria, la creación de la Internet; desde el apoyo a la investigación y diseminación en el sector dominante del siglo XIX, la agricultura, hasta apoyar la investigación en las industrias dominantes de alta tecnología de hoy. Sin embargo, vale la pena deshacerse rápidamente de los mayores argumentos teóricos subyacentes a la ineffectividad de la intervención.

*El gobierno es innecesario: cualquier cosa que el gobierno pueda hacer, el sector privado puede hacerlo mejor.* El hecho es que el gobierno está dotado con capacidades que el sector privado no tiene, y estas capacidades son esenciales para abordar los problemas de los bienes públicos y de las externalidades que son comunes en toda la economía. Los seguidores de Coase simplemente no tienen razón en argumentar que las partes privadas, con derechos de propiedad dados y bien definidos, siempre resolverán estos temas<sup>24</sup>.

*Cualquier cosa que el gobierno haga será deshecha por el sector privado.* Aunque existen modelos específicos para los cuales esta aseveración es cierta (véase por ejemplo, Lucas 1973; Lucas y Prescott 1974), no es generalmente cierta –por ejemplo, cuando el gobierno cambia los precios relativos a través de impuestos–. Sin embargo, hay una moraleja en estos modelos: las consecuencias reales de las políticas gubernamentales pueden ser marcadamente diferentes de las buscadas.

*El gobierno siempre es capturado por los grupos de interés especial* (Stigler 1971). Sin duda, existen incentivos para los grupos de interés conformados por productores, de tratar de capturar, por ejemplo, el proceso regulatorio. Pero existen incentivos compensatorios para otros grupos. Stigler no explica por qué en algunos Estados son los grupos de consumidores los que capturan, digamos, la regulación de

---

24 Por ejemplo, Farrell (1987) muestra que un compromiso descoordinado realizado por un burócrata con información imperfecta puede ser un mejor punto de partida para la negociación entre dos partes que el resultado más preferido de cualquiera de las partes. Hoff y Lyon (1995) muestran que cuando existe selección adversa en el mercado de crédito y los prestamistas no pueden hacer exigible la exclusividad en los contratos de crédito, el gobierno puede mejorarlo en el sentido de Pareto mediante una política de transferencia de impuesto que transforme parte del ingreso futuro con riesgo del individuo, en un pago de transferencia sin riesgo (virtualmente) que pueda servir como garantía. El incremento en la garantía mitiga los problemas de incentivos y por lo tanto reduce los costos de pedir prestado, lo que favorece a todos.

la electricidad, mientras que en otros parece son los grupos de productores. En esto, también, hay una importante moraleja: los procesos políticos son críticos, pero el resultado de los procesos políticos es más complicado de lo que las simples teorías de la captura sugerirían.

Una variedad de intervenciones puede afectar los resultados. Adelante consideramos varias clases de intervenciones: (a) las intervenciones para solucionar los problemas de coordinación, (b) la información como una intervención, (c) las intervenciones para cambiar la dinámica del proceso político y (d) las intervenciones para cambiar la distribución de la riqueza.

### **Las intervenciones para solucionar un problema de coordinación**

Algunos de los modelos de equilibrios múltiples discutidos anteriormente sugieren intervenciones que pueden mover una economía hacia un equilibrio más favorable. Pero al igual que el conjunto de equilibrios de las conductas en una economía descentralizada podría no ser eficiente en el sentido de Pareto, uno no puede saltar a la conclusión de que probablemente emerjan del proceso político mejoramientos del tipo de Pareto. (Al final de este apartado proveemos ejemplos de caso en los que ellos no lo son).

Además, para hacer preciso el análisis de la intervención se requiere un marco dinámico. Por ejemplo, solamente en un marco dinámico puede uno preguntarse si un fallo inicial de coordinación de hecho se transmitirá él mismo en el tiempo. ¿Por qué no adoptarían agentes previsores (*forward-looking*), con tasas de descuento lo suficientemente bajas, una trayectoria (que podría incluir la opción de cambiar sus conductas varias veces) que les permitiera como equilibrio un movimiento autorrealizador por fuera de un mal equilibrio hacia un buen equilibrio? ¿Existe realmente algún espacio para las políticas? Adserà y Ray (1998) abordan estas preguntas en un escenario en el que cada agente hace una elección discreta entre dos actividades (que podría interpretarse como la entrada a un sector de alta tecnología *versus* uno de baja tecnología). Ellos obtienen un resultado impresionante: *si las externalidades positivas de moverse a un conjunto más favorable de actividades aparecen con un rezago temporal (que puede hacerse arbitrariamente corto), entonces el resultado final depende completamente de las condiciones iniciales a menos que haya alguna ganancia de ser el primero en cambiarse.* Para ponerlo de otra manera, a menos que haya alguna ganancia de estar entre los primeros en cambiarse, cada agente racionalmente esperará que los otros sean los primeros en cambiarse, y así ¡nadie se cambiará en lo absoluto! Por ello las condiciones iniciales determinarán completamente el resultado de equilibrio.

El modelo de Adserà y Ray muestra que en una variedad de circunstancias existe un papel *potencial* para las políticas de permitirle a una economía liberarse de la

historia. Un subsidio temporal puede “forzar” un equilibrio, y no obstante una vez el equilibrio es alcanzado, el subsidio no es más necesario para apoyarlo. Seguidamente consideramos algunas de tales intervenciones.

*1. La acción afirmativa y los programas anticorrupción.* Un cambio en el estatuto legal podría ser capaz de forzar un equilibrio si la trayectoria al nuevo equilibrio implica una revisión de las creencias y las creencias revisadas sostienen al nuevo equilibrio. Stiglitz (1974b) muestra cómo los programas de acción afirmativa pueden eliminar equilibrios en los que la productividad es desigual entre grupos (e. g., razas o grupos étnicos) cuyas capacidades innatas son idénticas pero cuyas historias son diferentes. La productividad entre grupos podría ser desigual si, por ejemplo, las preferencias de los individuos por educación dependieran de la educación de sus padres y si las diferencias resultantes en educación llevaran a expectativas diferenciales por parte de los empleadores, respecto a las ganancias de capacitar trabajadores. Las decisiones de los empleadores podrían entonces encerrar diferentes grupos en posiciones diferentes en la distribución del ingreso. Un programa de acción afirmativa cambia la conducta de los empleadores, la nueva conducta crea una nueva “historia” y revela información acerca del grupo contra el que se discriminó y la información revisada puede llevar a un equilibrio en el que los eventuales empleadores no desean discriminar más. Similarmente, el modelo de reputación de grupos de Tirole (1996), discutido arriba, demuestra el papel que un programa anticorrupción de suficiente duración y severidad puede jugar en cambiar una economía de un equilibrio con alta corrupción –sostenido por las expectativas de alta corrupción– a uno con baja corrupción, sostenido por expectativas de baja corrupción.

*2. La promulgación de normas sociales en ley.* Siguiendo a Cooter (2000), suponga que una persona que castiga a alguien por violar una norma social se arriesga a una confrontación o venganza, pero que este riesgo disminuye en la medida en que la proporción de personas partidarias del castigo aumenta. Suponga también que la promulgación en una ley reglamentaria de la norma social (digamos, usar técnicas contables generalmente aceptadas, o enviar los niños a la escuela) disminuye los costos privados de exigibilidad del individuo porque crea la posibilidad de que los infractores de la norma enfrentan un castigo civil. Al hacerlo así, ello podría llevar al individuo a pensar que otros individuos harán cumplir la norma, y la expectativa puede ser autorrealizadora. La promulgación de la ley puede por ello “atraer” actividad privada más que “desplazarla” (como ocurre en el análisis tradicional del suministro gubernamental de los bienes públicos). Por extensión, un Estado gobernado por leyes que reflejan las normas sociales (un “mandato del Estado de la ley”) tiende a ser uno que es difícil de corromper (Cooter 1997). Un punto de vista relacionado con la ley reglamentaria es desarrollada por Basu (2000), quien argumenta que la *única* manera en que una ley promulgada por el gobierno puede influir en una economía es cam-



biarla de un equilibrio a otro: si un resultado (que incluye un conjunto de normas consistente con ese resultado) no es un equilibrio posible en ausencia de la ley, tampoco es un equilibrio bajo cualquier régimen legal concebible.

3. *Los pisos salariales temporales.* Existen situaciones en las que una economía se caracteriza por múltiples equilibrios, algunos preferidos sobre otros por parte de los responsables de formular las políticas, pero en los que los equilibrios no pueden ser ordenados por el criterio de Pareto. En estos casos podría haber intervenciones que cambiarán una economía al mejor equilibrio, forzando un cambio en la distribución del ingreso. El ejemplo clásico de múltiples equilibrios en el modelo neoclásico surge cuando la curva de oferta de trabajo se echa hacia atrás. Entonces, podría existir un equilibrio de mercado con bajos salarios, alta oferta laboral y altos beneficios, y otro con altos salarios, baja oferta laboral y bajos beneficios. El equilibrio de bajos salarios es más favorable para los capitalistas, el otro para los trabajadores. En tal escenario, la legislación sobre salario mínimo podría servir para *eliminar* el equilibrio de bajos salarios. Una vez el equilibrio de altos salarios fuera alcanzado, la ley del salario mínimo no sería una restricción activa. Esto es, no se necesitaría hacer ningún esfuerzo para hacer obligatorio el salario porque, partiendo del equilibrio de altos salarios, no habría oferta de trabajadores para el salario más bajo<sup>25</sup>.

### La información como intervención

Aunque por sí misma la información a menudo no es suficiente para asegurar que los equilibrios eficientes predominen, puede ser una intervención efectiva en muchos casos, puesto que ella sí cambia la conducta de los participantes (*véase*, por ejemplo, Dixit 1996). Las reglas relativas a la revelación de información y a los estándares de contabilidad cambian las conductas, aunque sólo sea para llamar la atención sobre ciertos “hechos” relevantes. La revelación de información puede también hacer posible la exigibilidad informal de los estándares comunitarios. En el área del control a la contaminación, por ejemplo, existe evidencia de que la exigibilidad informal ha tenido efectos significativos (*véase* el estudio de los niveles de contaminación a través de los distritos indonesios de Pargal y Wheeler 1996).

Es precisamente porque la información sí afecta la conducta de los votantes que los gobiernos a menudo trabajan tan duro para mantenerla en secreto (Stiglitz 1998b).

---

25 Otros ejemplos de políticas temporales que pueden forzar un cambio de un equilibrio a otro son la ley de bancarrota y una prohibición al trabajo infantil. Miller y Stiglitz (1999) presentan un modelo en el que una ley de bancarrota que establece derechos más fuertes para el deudor elimina el equilibrio “malo” en el que existe un gran número de bancarrotas como resultado de las grandes transferencias asociadas con grandes bancarrotas amigables de los acreedores. Basu y Van (1998) muestran cómo las leyes sobre la explotación de menores pueden eliminar un equilibrio “malo” que involucra trabajo infantil. En el equilibrio favorable que resulta, nadie en realidad desea tener trabajando a sus niños.

Aunque no existe un teorema general que asegure que las partes privadas se comprometerán con el nivel socialmente deseable de revelación, existen fuertes razones para creer que los titulares en el proceso político trabajarán duro para suprimir información relevante<sup>26</sup>.

En verdad, la información sobre la importancia de la información ha afectado la cantidad de información que se revela y la forma en que es revelada. Mientras que es cierto que las reglas de revelación podrían inducir conductas para tratar de evadir los requerimientos, típicamente éstas son imperfectas, particularmente si los requerimientos de revelación están bien diseñados.

### **Las intervenciones que afectan la dinámica del proceso político**

La teoría de la elección pública ha ofrecido considerable ilustración de la naturaleza del proceso político, incluyendo los problemas asociados con la formación de los grupos de interés (Olson 1965; Becker 1983). Por ejemplo, los problemas del oportunista (*free-rider*) juegan un papel importante en determinar qué grupos de interés se forman, así como también juega un papel importante en el suministro de bienes públicos. Las acciones públicas afectan los costos y los beneficios asociados con la formación de los grupos de interés. Puesto que los costos de la formación de grupos de interés son, hasta cierto punto, costos fijos, las intervenciones que afectan la dinámica del proceso político –por esta razón afectando los resultados subsecuentes– pueden tomarse como intervenciones *profundas*. Ellas implican irreversibilidades.

Un ejemplo de la dinámica del proceso político ayudaría a ilustrar lo que tenemos en mente. Asuma que el gobierno está contemplando privatizar un monopolio. Existen varios potenciales compradores. Cada uno tiene un interés en asegurar que las regulaciones que imperen después de la privatización le permitan continuar gozando de las ganancias monopolísticas y quizás incluso apalancar más el poder monopolístico. Pero cada uno, pensando que tiene una pequeña probabilidad de ganar, no está deseoso de gastar mucho para asegurarse este bien “colectivo” (o bien indeseable, dependiendo de la perspectiva de cada uno). Además, cada uno podría enfrentar grandes costos de identificar cuáles son los otros compradores potenciales. Aun si un potencial comprador tiene éxito en identificar a los demás, si ellos son numerosos aun existirá el problema del oportunista, cada uno reclamando en forma pública que él mismo obtendrá altas ganancias a través de una eficiencia incrementada más que por la explotación del poder monopolístico<sup>27</sup>. *Pero una vez la privatización haya ocurri-*

---

26 El ejemplo de la sección I de las credenciales ilustra un caso de múltiples equilibrios ordenados según el criterio de Pareto en la revelación de información; véase también Grossman (1989).

27 Palfrey y Rosenthal (1984) presentan un modelo en el que entre más grande el número de potenciales beneficiarios de un bien público discreto, es menos probable que el bien público sea ofertado.

do, existe una única parte que es el “ganador”. No existe más el problema de la acción colectiva, y el ganador tiene el incentivo y los recursos para pelear la legislación que imponga regulación o competencia. Por ello, antes de la privatización, podría ser posible pasar las regulaciones que promuevan la competencia (puesto que no hay una resistencia organizada en el sector privado) y podría haber grupos de interés público (reconocidamente débiles) presionando por ello<sup>28</sup>. La secuencia de las reformas –esto es, si las políticas regulatorias preceden o siguen a la privatización– es importante. En una secuencia, el resultado podría ser una industria competitiva o regulada, donde los beneficios de la privatización en términos de precios más bajos a los consumidores se realizan. En la otra secuencia, uno podría terminar con un monopolio sin regulación, que, sin duda, podría ser más eficiente de lo que fue como un productor del sector público, pero que podría ser más eficiente no sólo en producir bienes, sino también en explotar a los consumidores.

Las intervenciones *profundas* necesitan distinguirse de las intervenciones *superficiales* que típicamente componen una parte de los paquetes de “reforma” en las negociaciones entre países prestatarios y las organizaciones financieras internacionales. Considere las medidas para disminuir las tarifas. Las intervenciones que imponen tales reformas tarifarias como parte de una condicionalidad o como parte de un acuerdo con la Organización Mundial del Comercio (OMC) no necesariamente cambian las fuerzas políticas subyacentes. Si ellas no las cambian, ocurre un proceso que Finger (1998) llama *fungibilidad política*: las fuerzas políticas que generaron las barreras iniciales al comercio simplemente buscan otras intervenciones que sean legales para la OMC. Éstas podrían tener el mismo efecto protector pero podrían ser más distorsionantes. El uso incrementado de barreras no tarifarias, que incluyen medidas *antidumping*, en los países en desarrollo es consistente con esta teoría.

Es precisamente porque la historia importa que las intervenciones pueden ser efectivas en el largo plazo. Una perturbación al sistema en una fecha puede tener efectos permanentes. (En contraste, en las teorías neoclásicas y relacionadas, son los fundamentos –que incluyen aquellos asociados con el proceso político– los que determinan los resultados de largo plazo). Un conjunto particular de circunstancias en las que la historia puede importar es cuando existen múltiples equilibrios y un choque histórico “selecciona” el equilibrio. Una perturbación lo suficientemente grande puede mover una economía en una dirección que converja a un equilibrio diferente del estado sostenido.

---

28 En la sección siguiente discutimos el caso, que es especialmente relevante en las economías en transición, de una resistencia organizada a la privatización *al interior del gobierno*.

## Las intervenciones para cambiar la distribución de la riqueza

Entre los conjuntos más importantes de intervenciones están aquellos que cambian la distribución de la riqueza. Tales intervenciones pueden conducir a una nueva distribución del estado sostenido de la riqueza,  $W^*$ , definida por

$$W^* = A(W^*)W^*$$

donde  $A$  es la matriz de transición y  $W$  es el vector de niveles de riqueza. Escribimos  $A = A(W)$  para enfatizar que la matriz de transición depende de la distribución de la riqueza, el vector  $W$ . Como se discutió en la sección I, la distribución de la riqueza afecta el desempeño económico a través de muchos canales. Afecta la severidad de los problemas de agencia (por ejemplo, el acceso a los mercados financieros), la vulnerabilidad al riesgo, y las instituciones que surgen para hacer frente a los problemas de agencia y riesgo (tales como la aparcería). Estos factores afectan los resultados directamente y también indirectamente a través del efecto sobre los precios, los salarios, las tasas de interés y la distribución de la riqueza en las generaciones *que tienen éxitos*.

La distribución de la riqueza también afecta el apoyo *político* a las instituciones que, al facilitar o impedir la participación de los individuos en las actividades comerciales, influyen sobre el crecimiento. La investigación en marcha explora la relación empírica entre la distribución de la riqueza y el desarrollo institucional en las economías del Nuevo Mundo en los años 1700 (*véase* Engerman y Sokoloff 1997; Engerman, Haber y Sokoloff 1999). Estos autores encuentran que las sociedades que comenzaron con mayor desigualdad tendieron a poner mayores restricciones al acceso a la educación primaria, el acceso a la tierra, a la franquicia, al derecho al voto en secreto, al derecho a crear compañías, y al derecho a patentar una invención y a proteger ese derecho en las cortes. En América Latina estas restricciones tendieron a perpetuar la desigualdad y a limitar el crecimiento.

## Una precaución: intervenciones profundas *versus* superficiales

Cuando las intervenciones que promueven la reforma económica no son “profundas” en el sentido arriba definido, no solamente podrían deshacer sus efectos a través de un proceso de fungibilidad política, sino que podrían en realidad ser dañinas, al menos en algunas dimensiones. Considere nuevamente el tema de la privatización. Uno de los argumentos principales contra la administración de empresas por parte de los gobiernos es que los funcionarios públicos agotan las rentas. Se argumenta también que la privatización elimina el ámbito para esta clase de abuso político<sup>29</sup>. En muchos

---

29 En las economías en transición, se ha argumentado que la privatización de los monopolios naturales y las industrias altamente concentradas debería continuar incluso cuando el gobierno está demasiado dividido entre

casos, infortunadamente, esto no se ha demostrado que sea el caso. Uno debería haber sido receloso cuando líderes políticos presuntamente corruptos abrazaron la doctrina de la privatización. Quizá no fue tanto que ellos se hubieran convertido por los sermones de los sacerdotes visitantes de la nueva ortodoxia a abandonar sus formas corruptas: más bien, ellos podrían haber visto en las prédicas de aquéllos una oportunidad para explotar al público aún más. Ellos se dieron cuenta de que al romper el proceso de privatización, podrían apropiarse no solamente algunas de las rentas de hoy, sino también de una fracción del valor descontado presente de las rentas del futuro. ¿Por qué dejar esas rentas ahí para que futuros políticos las apropien? ¿Debería sorprendernos que tantos casos de privatización hayan estado plagados de corrupción? En muchos casos aprendimos que vestir “la mano arrebatadora del gobierno” con “el velo de terciopelo de la privatización” hace poco para impedir su capacidad de arrebatar.

En muchos casos, también, aprendimos que el proceso de privatización podría incluso haber limitado la eficacia de detener el flujo de rentismo gubernamental *en curso*. Por ejemplo, si las autoridades locales tuvieran vigilancia regulatoria (medioambiental, permisos de construcción y así sucesivamente), se necesitaría la aprobación del gobierno local para la operación continua de un negocio. No importa qué pretexto use el gobierno para mantener (*hold-up*) la compañía: la eliminación de un pretexto deja aún una plétora de otros. Por ello la privatización no ata efectivamente las manos del gobierno. Solamente una profunda intervención que cambie la naturaleza de la conducta gubernamental tendrá éxito en abordar estas preocupaciones<sup>30</sup>.

---

fuerzas pro y antirreforma para crear un régimen regulatorio previo a la privatización (Boycko, Shleifer y Vishny 1996). Pero este argumento parecería violar el siguiente y directo criterio de consistencia: si uno argumenta que el gobierno no puede llevar a cabo una política  $\alpha$  (e. g., la regulación de una industria) a causa de una característica  $\beta$  (un gobierno dividido), entonces uno no puede también argumentar que el gobierno debería hacer una política  $P$  (privatización) a menos que uno pueda mostrar que  $P$  es consistente con la característica  $\beta$ . Si los reformadores tienen suficiente poder para imponer la privatización, el argumento de que ellos no pueden imponer la regulación es consistente –en el sentido de arriba–, sólo si la privatización es menos costosa a los ministros de lo que sería la regulación; esto es, *porque los ministros privatizan para ellos mismos* (Hoff y Stiglitz 2000).

30 Tales temas surgen, por supuesto, en países industriales como también en desarrollo. Las reformas exitosas requieren alguna forma de compromiso (algunos costos fijos de deshacer las reformas). Por ejemplo, cuando los Estados Unidos abolieron sus distorsionantes subsidios agrícolas –que daban a los granjeros un pago de suma total como compensación– muchos economistas alabaron la reforma. Otros fueron más escépticos. La fortaleza de cabildeo de los granjeros estaba intacta. ¿Por qué, habiendo recibido el subsidio de suma total, no intentarían los granjeros posteriormente restaurar sus distorsionantes subsidios? No existió ningún compromiso real sobre este punto –y ¿cómo podría haberlo?–. Sin duda, ellos esperarían por un “mal año”, con precios cayendo en picada, para presionar por alivios, por una reinstalación de los subsidios. Y eso es precisamente lo que parece estar sucediendo.

## Mirando al interior de las cajas negras

Los temas expuestos anteriormente reflejan uno de los temas centrales de este capítulo: la moderna economía del desarrollo ha estado mirando dentro de las cajas negras del pasado y tratando de explicarlas. ¿Cómo explicamos las instituciones? ¿Cuáles son las fuentes de los fallos de los mercados y de los gobiernos (una cuestión que desarrollamos adicionalmente en la siguiente sección)?

En el pasado, la teoría del desarrollo y las políticas a menudo tomaron a ciertas variables como rigideces institucionales *exógenas* o restricciones políticas. La teoría moderna ha cambiado el límite entre lo que nosotros consideramos como cajas negras (tratar como una rigidez institucional) y lo que podemos explicar al interior de nuestros modelos. Este cambiante límite tiene fuertes implicaciones para nuestros puntos de vista sobre las políticas. Aquí presentamos dos ejemplos adicionales –sobre los mercados de crédito y sobre el desempleo– cada uno de los cuales ha sido el tema de una enorme literatura.

*Los mercados rurales de crédito.* En las aldeas, los prestamistas cargaban tasas de interés usureras y nada podía hacerse al respecto, eso eran las primeras perspectivas en la economía del desarrollo. Las intervenciones de política tenían que tratar con tales restricciones. Puesto que la fuente del fallo de mercado no estaba bien analizada, era difícil decir la naturaleza verdadera de la restricción institucional, y esto dejó a la política en una posición precaria. Asuma que uno realmente creyera que las altas tasas de interés rurales reflejaban simplemente el poder de monopolio del prestamista. Entonces uno podría visualizar como solución la creación de un sistema de instituciones rurales de préstamo subsidiado por el gobierno, bajo el supuesto de que esto “proveería una alternativa institucional positiva al mismo prestamista, algo que competiría con él, lo quitara del frente y lo pusiera en su lugar” (Reserve Bank of India 1954, citado en Bell 1990: 297). Pero una vez se reconoce que existen problemas de información y de exigibilidad para prestar a los pobres, que los prestamistas formales no están en buena posición de solucionar, no sorprende que los préstamos subsidiados en el sector rural llegaran principalmente a los grandes granjeros quienes podían ofrecer tierras como garantías, mientras que los pequeños granjeros continuaban dependiendo del sector financiero informal.

Llevando el análisis un paso más adelante –a la estructura de la competencia en el sector informal de crédito y los determinantes de los costos de transacción de los prestamistas, Hoff y Stiglitz (1998) mostraron que un subsidio a los bancos rurales no necesita siquiera “llegar poco a poco hacia los pobres”. El subsidio normalmente incrementará el número de prestamistas (y los prestamistas en muchos arreglos también actúan como comerciantes, tomando una parte de la cosecha del granjero como pago de su deuda). Cuando los prestatarios en el sector informal tienen un gran número de lugares de venta para sus cosechas y más fuentes potenciales de crédito, podría ser más difícil para cada prestamista hacer exigible el repago. Con mayores

costos de exigibilidad, ¡las tasas de interés que los prestamistas cargan podrían elevarse en respuesta a un subsidio a los bancos rurales! El reconocimiento de los problemas de información y de exigibilidad en los mercados financieros rurales ha redireccionado las políticas en años recientes hacia la creación de programas de microfinanciamiento y al mejoramiento de las instituciones de ahorro que son accesibles a los pobres (Morduch 1999).

*El desempleo urbano y la brecha salarial urbano-rural.* Para tomar un segundo ejemplo, asuma que uno creyera que el desempleo urbano existiera porque el salario urbano es fijo en términos nominales. Entonces uno podría imponer un impuesto sobre los alimentos para elevar los ingresos, el que podría usarse para financiar un subsidio al salario, expandiendo el empleo. Pero seguramente, se podría pensar que, cualesquiera que sean las fuerzas económicas o políticas que determinen el nivel del salario, los trabajadores no son tan irracionales como para dejar de comprender tal disminución en el salario real; son los salarios reales lo que preocupa a todos los participantes en el mercado. Por ello, llevando el análisis más allá del simple supuesto de un salario nominal fijo, uno llega rápidamente a la presunción de que es alguna medida de los salarios reales la que debería asumirse rígida. Los primeros modelos, sin embargo, simplemente asumieron que el nivel nominal de los salarios urbanos era fijo y que el tamaño de la fuerza laboral urbana (la suma del empleado y desempleado urbano) era también fijo. Por ello, contratar un obrero más, significaba trasladar un trabajador de cero productividad (desempleo) hacia trabajo productivo y eso era claramente deseable.

Posteriormente, Harris y Todaro (1970) mostraron que contratar un obrero adicional a un salario por encima del salario rural induciría migración; el costo de oportunidad de contratar un trabajador aparentemente desempleado no es cero, sino igual al producto rural reducido que resulta de la migración inducida. Stiglitz (1974c) formuló un modelo simple en el que los salarios urbanos se fijaban endógenamente (el modelo de salarios de eficiencia) y la migración igualaba el ingreso esperado de los emigrantes y el salario rural. En el caso central examinado, el costo de oportunidad de contratar un trabajador adicional en el sector urbano era realmente igual al salario urbano. El salario sombra *era* el salario de mercado, aunque ¡la tasa de desempleo podía ser bien alta! Por ello, la explicación de rigideces aparentes en términos de factores más fundamentales de información e incentivos revertió las implicaciones de política de los primeros modelos, que habían tratado muchos aspectos del mercado laboral como restricciones fijas.

### **Las expectativas racionales y las barreras políticas al desarrollo económico**

En sociedades democráticas las intervenciones son promulgadas a través de procesos políticos. Los economistas han, ingenuamente, tendido a asumir que tales proce-

sos permitirán con certeza que ocurra algún mejoramiento del tipo Pareto; debería haber unanimidad en favor de tales reformas. Las distorsiones podrían surgir en la medida en que un grupo tratara de forzar un movimiento que mejorara su bienestar a expensas de otros, pero presumiblemente tales distorsiones serían deshechas entonces en la medida en que el proceso político una vez más se moviera hacia la “curva de posibilidades de utilidad”. Éste no parece ser el caso; aún cambios que parecen ser mejoras del tipo Pareto a menudo son combatidos (Stiglitz 1998b). La teoría de las intervenciones profundas ayuda a explicar esto. Con expectativas racionales, los participantes en el proceso político anticipan las consecuencias de cualquier acción –y aquellas consecuencias no se limitan necesariamente a los efectos inmediatos: los participantes comprenden la dinámica política. Ellos se resistirán a una mejora del tipo Pareto en el corto plazo que lleve posteriormente a un movimiento a lo largo de la curva de posibilidades de utilidad de una manera que los desfavorezca en el largo plazo. Por ejemplo, un titular [político] será disuadido de emprender inversiones de mejoras del tipo Pareto (una que provea a todos los individuos con beneficios netos directos) si ello cambia la identidad de los futuros responsables de formular las políticas de una manera que sea desventajosa para sus partidarios (Besley y Coate 1998). Los participantes en el proceso político comparan dónde están ellos con, hacia dónde es probable que se lleve el proceso político. La capacidad limitada de los gobiernos (o actores políticos) de hacer compromisos, y, en particular, comprometerse a no hacer cambios ulteriores adversos, hacen más difíciles los cambios –incluso aparentes mejoras del tipo Pareto<sup>31</sup>.

El hecho de que los individuos son aversos al riesgo y no pueden conocer de manera posible las completas ramificaciones de cualquier cambio hoy, vuelve aún más difícil una reforma. Una reforma puede generar beneficios *agregados libres de riesgo*, mayores que los costos, pero implica *incertidumbres específicas al individuo* acerca de quiénes serán los ganadores. Si no se provee compensación a los perdedores, las ganancias deben ser lo suficientemente grandes para compensar el riesgo desventajoso de las pérdidas. La votación mayoritaria podría llevar a los ciudadanos a oponerse a tal reforma para mantener los beneficios generados por el *statu quo* (Fernández y Rodrik 1991; Krusell y Ríos-Rull 1996).

Jain y Mukand (1999) desarrollan un modelo en el que se asume que el gobierno tiene la capacidad de identificar *ex post* a los perdedores de la reforma y de compen-

---

31 Besley y Coate (1998: 151-52) proveen una definición de *fallo de política* que es parecida a la del fallo de mercado. Se comienza en cada caso por identificar el conjunto de asignaciones de utilidad tecnológicamente factibles. Para el caso del fallo de política, esto refleja los instrumentos disponibles de política –por ejemplo, impuestos, transferencias e inversiones–. Las instituciones políticas son entonces modeladas. Por analogía con un fallo de mercado, un fallo de *política* surge cuando las escogencias de políticas de equilibrio resultan en una consecuencia en la que es tecnológicamente factible (dados los disponibles instrumentos de impuestos, transferencias, información, y así sucesivamente) llevar a cabo una política de mejoramiento del tipo Pareto, pero esa política no es una selección de equilibrio.



sarlos, pero existe una restricción política sobre compromisos creíbles: los responsables de formular las políticas pueden ser castigados por quebrantar un compromiso, para compensar a los perdedores, solamente perdiendo las elecciones. En este ambiente, una reforma que *lesione* una mayoría del 51 por ciento (mientras que *beneficia* a una minoría del 49 por ciento) puede ponerse en marcha, mientras que otra en la que las fracciones de ganadores y perdedores son revertidas no puede serlo. En el primer caso el gobierno puede confiadamente comprometerse a compensar a los perdedores, pero en el último caso no puede, porque la violación al contrato no desencadenará un movimiento de revancha exitoso en las urnas contra el gobierno.

El problema del compromiso creíble, y las oportunidades resultantes perdidas para el desarrollo económico, surgen de una manera diferente en las dictaduras. Considere tres situaciones. En la primera situación hay un dictador, muchos granjeros pobres y un combatiente guerrillero a quien le gustaría tumbar al dictador. Al construir una carretera, el dictador tiene el potencial de incrementar tanto las riquezas de los granjeros como la suya propia. Con solo un guerrillero, es posible que el dictador pueda obtener un compromiso de los granjeros de prohibir a la guerrilla usar la carretera para atacar al dictador. Ahora cambie la situación suponiendo que cada granjero puede volverse un combatiente guerrillero. La dificultad de contratar para restringir las acciones de todos los granjeros podría ser entonces insuperable y el dictador podría no construir la carretera. Finalmente, considere el caso real del presidente Mobutu Sese Seko, por mucho tiempo dictador de Zaire. Cuando el presidente Juvenal Habyarimana de Ruanda le pidió apoyo armado para ayudar a combatir la insurgencia, Mobutu respondió:

Le dije que no construyera ninguna carretera... construir carreteras nunca trae ningún bien... He estado en el poder en Zaire por treinta años y nunca construí una sola carretera. Ahora ellos conducen en ellas para tumbarlo (*Jeune Afrique* 1991; citado en Robinson 1999: 2).

La perspectiva de Mobutu contrasta con la opinión de Olson (1993) de que un dictador quien tiene un “interés englobador” [*encompassing*] en su nación escogerá, para su propio interés, proveer derechos de propiedad y otros bienes públicos. Esa opinión sería correcta si no hubiera dificultades de compromiso de asegurar que la población con poderes no tratará de desbancar al dictador. Hay evidencia convincente, sin embargo, de que muchos dictadores ven a una sociedad subdesarrollada como clave para mantener el control del país (Robinson 1999: sección 4, y las citas allí). “Para los Estados depredadores, “las trampas de equilibrio de bajo nivel” no son algo de qué *escaparse*; son algo para ser *querido*” (Evans 1995; citado en Robinson 1999: 3; énfasis agregado). En forma más general, un obstáculo fundamental al desarrollo económico en todos los Estados, no sólo en las dictaduras, puede ser planteado por grupos cuyo poder político es amenazado por el progreso (Besley y Coate 1998; Acemoglu y Robinson 1999).

## **Algunas observaciones sobre las recientes experiencias de reforma**

Las experiencias recientes de liberalización de las economías del Este asiático y de las en transición al mercado en Europa oriental han impuesto costos gigantes sobre muchos grupos en estas sociedades. La forma como las reformas se han llevado a cabo en el pasado ha reforzado quizás un escepticismo racional, una aversión al riesgo de cambiar. Por ejemplo, los reformadores ovacionaron la liberalización del mercado financiero en el Este asiático para sostener la promesa de más rápido crecimiento. Los trabajadores vieron poca evidencia de incrementos substanciales en el crecimiento pero pronto vieron las consecuencias desastrosas en la forma de desempleo y reducciones salariales.

Existe una plétora de modelos económicos, con predicciones discordantes relativas a los resultados de varias políticas. Si los economistas no pueden resolver algunas de estas diferencias (y en muchos casos no tenemos la evidencia necesaria para verificar decisivamente entre modelos competidores, mientras que en otros casos parecería que las presuposiciones han dominado a una mirada cercana a la evidencia empírica o a la lógica teorización), ¿cómo puede hacerlo un trabajador no capacitado usando las “observaciones de forma reducida” de las consecuencias?

El informe de las reformas es en verdad uno que debería dejar cautelosos a los trabajadores aversos al riesgo y a los granjeros. Ellos han visto no sólo las liberalizaciones del mercado de capitales que han tenido efectos tan devastadores en los últimos dos años, sino también las liberalizaciones del mercado financiero en África que han conducido a más altas, no más bajas, tasas de interés (Aleem y Kasekende 1999) y los movimientos hacia economías de mercado en la antigua Unión Soviética que han llevado al hundimiento de los estándares de vida, no a mayores ingresos. Lo que está siendo juzgado no sólo son las reformas sino también los reformadores; su reputación y la veracidad de sus predicciones han estado sobre la cuerda, y en muchos casos ellos no han dado la talla. Al igual que existe una necesidad por mayor diferenciación en los mercados, de suerte que los inversionistas puedan distinguir entre buenas y malas firmas, países bien manejados y mal manejados, así también existe la necesidad de hacer una mayor diferenciación en la evaluación de las reformas, los procesos de las reformas y los reformadores. La buena noticia es que alrededor del mundo parece haber evidencia de esa aumentada diferenciación. La creciente capacidad institucional en los países en desarrollo les ha permitido diferenciar mejor las recetas de los ideólogos, de las prescripciones basadas en evidencias y teorías más sólidas.

Dados la aversión al riesgo y el ambicioso informe de campo de la reforma, y la amplitud con la cual están siendo acogidas las reformas alrededor del mundo es por ello quizá más sorprendente que no haya habido más reformas. Los intereses creados salieron perdiendo. ¿Cómo podemos explicar estos cambios? La respuesta yace en la complejidad de los procesos democráticos y la fortaleza del movimiento demo-

crático. El proceso de democratización tiene una fuerza histórica que los intereses creados no pueden controlar totalmente. Sin duda, ellos intentarán contenerlo; los intereses del dinero afectarán –y sí que lo harán– el resultado de las elecciones, y los intereses creados tratarán de mantener lejos del escrutinio público una variedad de actividades que favorecen a sus grupos<sup>32</sup>. Aún en sociedades democráticas no todos tienen un puesto en la mesa –o al menos no todos los puestos tienen el mismo tamaño.

Sin embargo los procesos económicos y políticos son tan complejos que nadie puede completamente predecir o controlar su evolución o la evolución de las reformas que emanan a través de ellos. Considere, por ejemplo, los recientes debates sobre transparencia. El interés en la transparencia en los informes financieros, como un factor clave detrás de la crisis del Este asiático, sirvió a los fuertes intereses políticos. Ello transfirió la culpa de los países industriales que habían presionado por una rápida liberalización de la cuenta de capitales y financiera –sin un correspondiente énfasis sobre la importancia de fuertes instituciones y vigilancia regulatoria– a los gobiernos de los países en desarrollo que habían fracasado en hacer cumplir la revelación de información. Y ello dio seguridad a aquellos en los países industriales –donde presumiblemente había mayor transparencia– que no era probable que fueran afectados por problemas similares.

La evidencia relativa al papel que jugó la falta de transparencia en la crisis fue escasa<sup>33</sup>. Pero una vez el fantasma de la transparencia se planteó, él tomó vida por sí mismo. Emulando la ingeniería pública del rescate de la firma norteamericana Long-Term Capital Management, hubo llamamientos de que la aumentada transparencia debería extenderse a las instituciones altamente apalancadas (los fondos de riesgos). Podría no haber sido del interés de algunos grupos ver la revelación y otras formas de regulación impuesta sobre estas instituciones, pero virtualmente todos los países industriales excepto el Reino Unido se unieron a estas demandas, y eventualmente un estudio del Tesoro de los Estados Unidos apoyó las recomendaciones a favor de mayor revelación. Si la comunidad financiera hubiese visto adónde eventualmente llevaban los llamados por una mayor transparencia, ellos podrían haber tomado mucho antes un rumbo diferente. Si las interacciones estratégicas son como un juego de ajedrez, entonces los jugadores pueden ver, a lo sumo, solamente unos cuantos movimientos futuros del juego.

---

32 Por ejemplo, los intereses financieros expondrán convincentes argumentos por un banco central independiente y, usando esa pantalla, presionar no sólo por un banco central que sea independiente, sino por uno cuya gobernabilidad no sea representativa de las partes afectadas por las políticas macroeconómicas.

33 Para un análisis empírico y teórico que arroja dudas sobre la centralidad de la transparencia como una causa de la crisis, véase Furman y Stiglitz (1999).

## OBSERVACIONES FINALES

En muchas formas, la teoría del desarrollo ha vuelto al punto de partida. Treinta o cuarenta años atrás, se enfatizaba en los vínculos entre las partes de la sociedad y la economía. La necesidad de un equilibrio, no sólo entre los sectores de la economía sino también entre los elementos de la sociedad, fue enfatizada. El desarrollo era visto como algo más que la eliminación de las distorsiones y la acumulación de capital. Verdaderamente, se reconoció que había otros elementos de una sociedad que limitaban su capacidad absorbente –su capacidad de usar bien las transferencias de capital<sup>34</sup>–. Se reconoció que una economía de plantación o una economía dual no era una economía desarrollada, aunque podría asegurar incrementos en el PIB.

Pero en las décadas siguientes, esto cambió. Nuestra comprensión de las economías de mercado se ha incrementado enormemente y con ese entendimiento ha llegado un reconocimiento de las dificultades vinculadas en hacer funcionar las economías de mercado. Los supuestos de la competencia perfecta, la información perfecta, el perfecto cumplimiento de los contratos, y los mercados y contratos completos; están lejos de ser triviales, aunque los últimos tres conjuntos de supuestos no fueron ni siquiera mencionados en el enunciado clásico del modelo competitivo (Arrow y Debreu 1954). Se nos dijo siempre que el modelo neoclásico era “sólo un punto de referencia” –una herramienta para pensar en problemas más complicados– pero ahora hay un reconocimiento creciente de que es probable que implicaciones sean falsas en escenarios realistas donde haya externalidades difusas–. Hemos mostrado que la teoría formal ahora se extiende a muchas áreas de la información imperfecta y la realización de contratos imperfectos. Este trabajo ha establecido que en muchos diferentes escenarios, las interacciones por fuera del mercado pueden dar lugar a complementariedades, que podrían estar asociadas con múltiples equilibrios. No son sólo las preferencias y las tecnologías las que determinan los resultados y la conducta. El más importante determinante de las acciones es el entorno de uno mismo, incluyendo las instituciones particulares en ese entorno. Más importante, aquellas instituciones no pueden ser derivadas de los “fundamentos” del modelo neoclásico. Y no son sólo las instituciones, los precios y las elecciones los que son endógenos; hasta las preferencias y las tecnologías lo son. Dadas la historia, las creencias y la suerte, ciertas conductas y atributos son recompensados y otros no. Las conductas y los atributos recompensados tenderán a incrementarse relativamente a otros, y eso podría incrementar más las recompensas de aquellas conductas y atributos. Las diferencias iniciales en las circunstancias y creencias podrían por lo tanto no solamente persistir sino ser magnificadas en el tiempo.

---

34 Véase Rostow (1952, 1960); Adelman y Morris (1965); Abramóvitz (1986); Stiglitz (1995a); Temple y Johnson (1998).

Así también las perspectivas acerca de las metas del desarrollo han evolucionado. Mientras que se han alabado de boca las amenidades medioambientales, hoy el medio ambiente tiene un lugar mucho más importante en nuestras percepciones del desarrollo sostenible. Hace cincuenta años vimos el rápido desarrollo y la participación democrática como acarreado un intercambio (Huntington 1968). Hoy es más probable que los veamos como complementos, para enfatizar la necesidad de voz y participación como un medio de asegurar que las reformas sean políticamente sostenibles, y de reconocer como un derecho fundamental el que los individuos se expresen sobre las decisiones que afectan sus vidas y sus sustentos (Sen 1999). Hace cincuenta años se veía a los incrementos en la desigualdad no solamente como un acompañamiento al desarrollo (Kuznets 1955), sino también facilitando realmente el desarrollo (Lewis 1954). Hoy reconocemos que no solamente son tales incrementos en la desigualdad innecesarios, sino también que ellos podrían en realidad ser perjudiciales para el crecimiento —al incrementar los costos de agencia en los mercados de crédito y alquiler de tierras, al tender a llevar los regímenes políticos que restringen el acceso a la educación y a los mercados, y al exacerbar los conflictos sociales.

Aunque las preferencias e ideas evolutivas de la sociedad podrían haber cambiado las ponderaciones relativas asociadas con los diferentes objetivos del desarrollo, la teoría moderna ha arrojado nuevas luces sobre las estrategias para alcanzar aquellos objetivos. Mientras que nuestra comprensión de las economías de mercado se ha acentuado enormemente —los mercados ya no se sientan sobre el pedestal en el que estaban en algún tiempo asignado—, nuestra apreciación de la importancia de las fuerzas no económicas (en particular, las fuerzas políticas) en los procesos de reforma también se ha incrementado. Pero nuestra comprensión de aquellos procesos está lejos de ser completa. Estamos al menos, en la etapa en la cual sabemos que no lo sabemos. Esto es, quizá, una buena forma de comenzar el nuevo siglo.

## APÉNDICE A

### POR QUÉ EL BAJO CAPITAL NO EXPLICA EL SUBDESARROLLO

Si la causa fundamental de la falta de desarrollo es simplemente una escasez de capital, entonces (dados rendimientos decrecientes de escala) ¿por qué no tienden a converger en el tiempo los ingresos de todas las economías? Este apéndice se dedica a la perspectiva neoclásica sobre el desarrollo, en el que la causa del subdesarrollo es simplemente una escasez de capital o de trabajo calificado. Argumentaremos que esta perspectiva es inconsistente con la evidencia sobre los flujos de capital. En su lugar, una escasez de capital debe ser un síntoma, no una causa, del subdesarrollo<sup>35</sup>.

---

35 Como North y Thomas argumentan en *The Rise of the Western World* (1973: 2), la innovación, las economías de escala, la educación, la acumulación de capital... no son causas del crecimiento; ellas *son* el crecimiento". Easterly y Levine (2000) documentan cuatro hechos estilizados del crecimiento económico que ellos sostienen no están bien explicados por los modelos de acumulación de los factores.

## Las implicaciones de la función de producción neoclásica

Si todos los países tuvieran la misma función de producción

$$Y = F(K, L) \quad (\text{A-1})$$

con el producto siendo una función del capital y el trabajo y con rendimientos decrecientes para cada factor (cuando los demás se mantienen fijos), los países con escasez de capital tendrían tasas más altas de retornos. El capital fluiría de los países ricos en capital a los pobres en capital, y en un menor orden, a medida que los retornos al capital se igualaran, así también lo haría el PIB *per cápita*<sup>36</sup>. El Producto Nacional Bruto (PNB) no se igualaría tan rápidamente, puesto que algo del capital de los países pobres estaría poseído por aquéllos en los países ricos. Pero eventualmente, incluso los ingresos *per cápita* se igualarían, en la medida en que las tasas de ahorro fueran las mismas. Si las tasas de ahorro fueran diferentes, las diferencias en los ingresos podrían explicarse totalmente por aquellas diferencias en las tasas de ahorro (Stiglitz 1969).

No solamente no parece que el comercio iguale los precios de los factores, sino que los flujos de capital de los países industriales a los en desarrollo son, para decir lo menos, mucho más débiles de lo que la teoría sugiere. Solamente desde 1990 han sido significativos los flujos privados de capital hacia los países en desarrollo (véase la Figura A-1), y los flujos han estado altamente concentrados, con flujos mucho más grandes yendo a los países de ingresos medios más que a los países de ingresos bajos. Esto es cierto sea que los flujos se midan en cantidades absolutas, como se muestra en el panel superior de la figura, o como una fracción del PIB, como se muestra en el panel inferior.

Si la acumulación de capital estuviera en el centro del desarrollo, y si los flujos internacionales de capital estuvieran limitados (a causa de impedimentos “institucionales” o “relacionados con la información”), entonces las características de la economía que incrementaron las tasas de ahorro asegurarían el crecimiento. Los modelos de economía dual suministraron una respuesta al famoso enunciado de W. Arthur Lewis del problema del desarrollo:

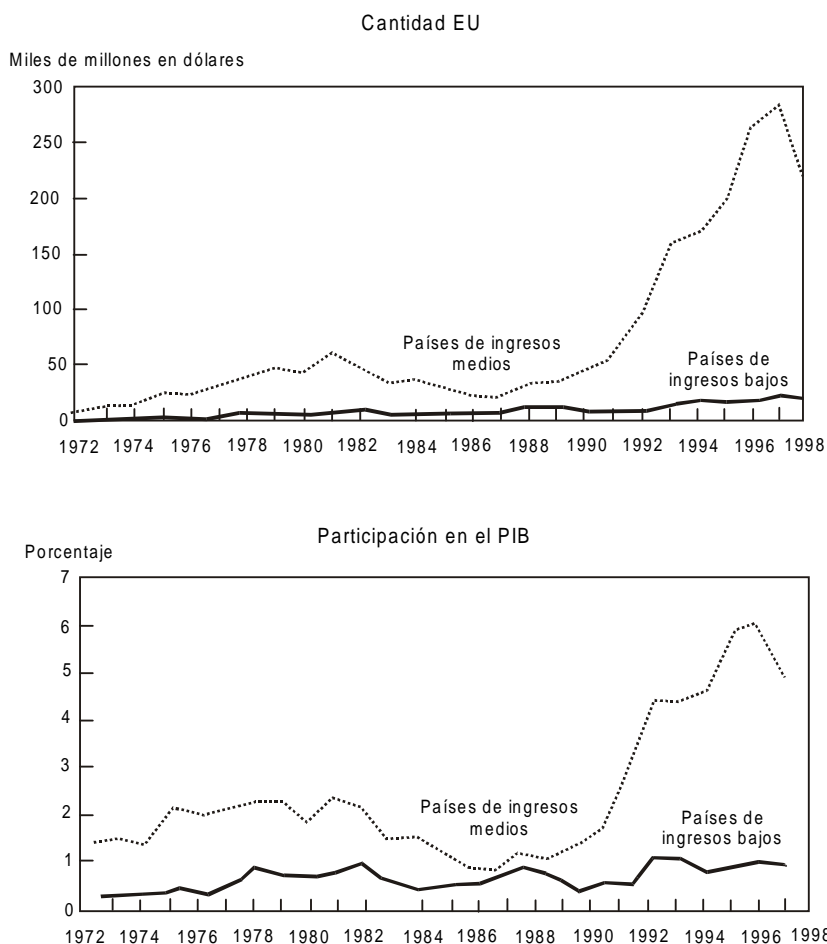
El problema central de la teoría del desarrollo económico es entender el proceso por medio del cual una comunidad que estaba previamente ahorrando e invirtiendo 4 o 5 por ciento de su ingreso nacional o menos, se convierte en sí misma en una economía donde el ahorro voluntario está aumentando en cerca del 12 al 15 por ciento del ingreso nacional o más. Éste es el problema principal porque el hecho central del desarrollo económico es la rápida acumulación de capital (incluyendo en el capital al conocimiento y a las habilidades). (Lewis, 1954: 155).

Dos hipótesis fueron clave en los modelos de la economía dual (Lewis 1954; Fei y Ranis 1969):

- Los capitalistas ahorran una fracción mayor de sus ingresos que los trabajadores o campesinos, por ello las políticas que incrementaban la desigualdad –dando mayores ganancias a los capitalistas de altos ahorros– promoverían el crecimiento.
- Había un excedente de trabajo en el sector rural.

36 Véase Stiglitz (1988). De hecho, entre las economías con razones capital-trabajo no demasiado disparas, los precios de los factores se igualarían simplemente con el comercio (Samuelson 1948).

**Figura A-1**  
Flujos privados netos de capital hacia países en desarrollo  
de ingresos bajos y medios, 1972-98



**Nota:** La clasificación de las economías se basa en el ingreso *per cápita*. Para 1998 los umbrales de los niveles *per cápita* son como sigue: ingresos bajos, US\$760 o menos; ingresos medios, US\$761 a US\$9.360.

**Fuente:** Información Estadística y Análisis de Gestión (IEAG), World Bank.

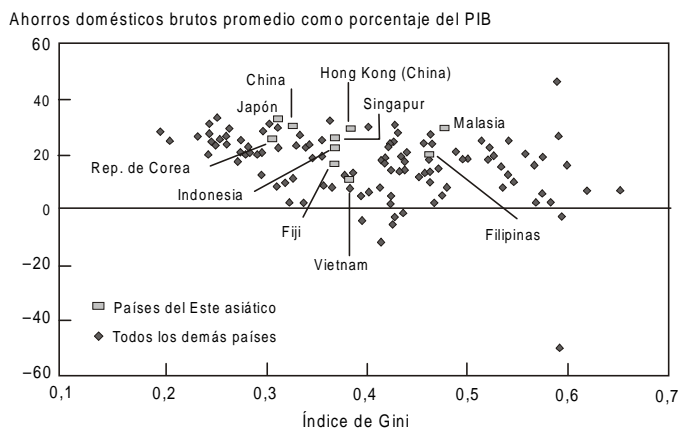
Si la primera hipótesis era correcta, políticas impositivas que aseguraran la ininterrumpida y pronta oferta de trabajo desde el sector rural propiciarían el desarrollo. Tales políticas mantendrían bajos los salarios urbanos y por ello contribuirían al fondo común de beneficios del cual se acumularían los ahorros. La segunda hipótesis –que había una elasticidad del trabajo cercana al infinito bajo las políticas “correctas”– consolidaba el

énfasis sobre el capital: era una escasez de capital, no de trabajo, la que impedía el crecimiento industrial.

La experiencia no ha sido amable con estas teorías. Un problema es que las políticas “correctas” no eran ejecutables. Por ejemplo, en muchos países el gobierno puede gravar solamente a los bienes transables –a través de compañías de comercialización o en los puertos–. Pero una vez se impone un impuesto a los transables, los granjeros tienden a reemplazar tales bienes. Un segundo problema es que si los granjeros llegan a creer que cualquier excedente agrícola será gravado, ellos perderán todos los incentivos de responder a las nuevas oportunidades productivas. Por ejemplo, como lo presentó Krueger (1993), en los inicios de los años 1980 no era infrecuente que los precios recibidos por los granjeros en los países en desarrollo fueran menos que 20 por ciento del precio fronterizo de las mercancías agrícolas. La consecuencia de la cuña impositiva y de la ineficiencia gubernamental en la comercialización fue que en Ghana el precio real al productor de cacao en 1984 era cerca del 10 por ciento de su precio de unos 30 años antes. “No es de extrañar que las exportaciones ghanesas de cacao cayeran cuando los granjeros habían virtualmente cesado de replantar y entonces dejaron de recoger la cosecha” (Krueger 1993: 98).

**Figura A-2**

Tasas promedio de ahorros y desigualdad, Este asiático y resto del mundo, 1960-95



Fuente: Información Estadística y Análisis de Gestión (IEAG), Banco Mundial.

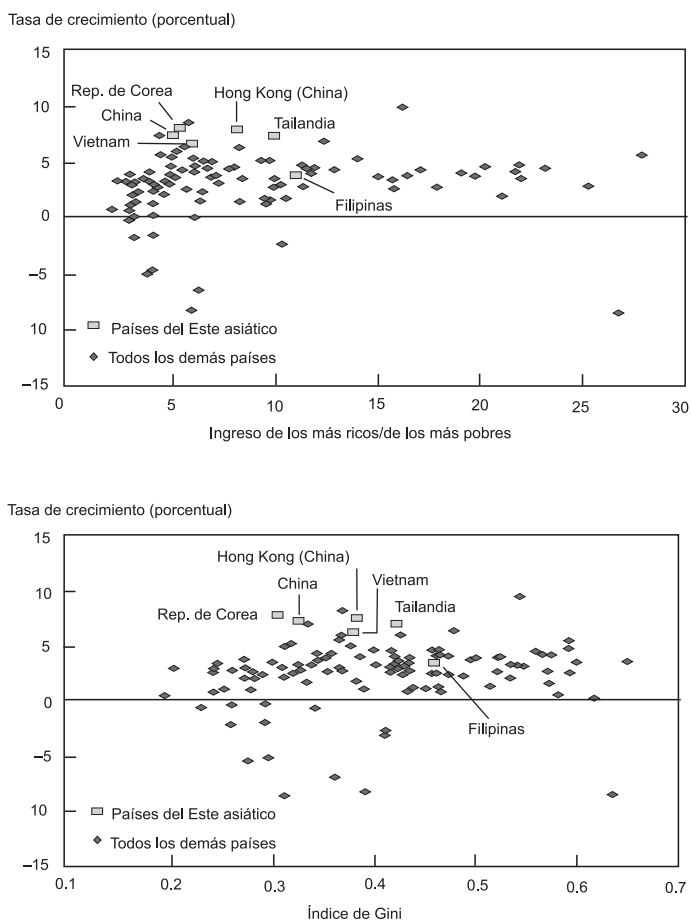
La experiencia del Este asiático también ayudó a menoscabar estas teorías. El Este asiático mostró que los países podían generar una muy alta tasa de ahorros voluntarios sin altos niveles de desigualdad. La Figura A-2 muestra que en el período 1960-95, las economías del Este asiático tenían tasas de ahorro mucho más altas que el promedio y desigualdad promedio o por debajo del promedio. Por ejemplo, Japón y la República de Corea tenían tasas de ahorro de 33,6 y 26,2 por ciento, respectivamente (comparadas con una promedio de 17,6 por ciento para todos los países), y ambos tenían coeficientes de Gini de aproximadamente 0,31 (comparados con un promedio de 0,40 para todos los países).



Altos ahorros y baja desigualdad se traducen en alto crecimiento y baja desigualdad. La Figura A-3 traza el crecimiento y la desigualdad, medidas de dos maneras diferentes. En el panel superior la medida de desigualdad es la porción del ingreso del quintil superior como proporción de la porción del ingreso del quintil inferior. En el panel inferior la medida de desigualdad es el índice de Gini. Usando estas medidas, el crecimiento más alto que el promedio para los países del Este asiático está asociado con una desigualdad promedio o por debajo del promedio.

**Figura A-3**

Tasas de crecimiento promedio y desigualdad, Este asiático y resto del mundo, 1960-95



a. Razón del ingreso del 20 por ciento más rico de la población al 20 por ciento más pobre.

Fuente: SIMA.

La experiencia del Este asiático planteó una nueva pregunta: ¿Cómo podía uno explicar la alta tasa de ahorro? La investigación empírica mostró que en el Este asiático las tasas de ahorro aumentaron con las tasas de crecimiento. Una hipótesis era que las funciones de ahorro del Este asiático eran similares a aquéllas en otra parte pero que, a lo largo de esta función, las tasas de ahorro aumentaban con las tasas de crecimiento. Es fácil construir modelos teóricos para los que éste podría ser el caso<sup>37</sup>.

El rasgo interesante de tal función de ahorro es que puede explicar las múltiples trayectorias de transición en las que una economía se acercaría al crecimiento de equilibrio de largo plazo del modelo neoclásico. En esta perspectiva, el Este asiático fue la primera región donde los países habían saltado hacia la trayectoria de alto crecimiento al equilibrio de largo plazo (y en este sentido, su desarrollo fue diferente de aquél de los primeros países industrializados, ninguno de los cuales había tenido tan altas tasas de ahorro). Si la tasa de ahorro depende de la tasa de crecimiento del ingreso *per cápita*,  $g$ , y sí la tasa de crecimiento de la población es  $n$ , entonces de una versión Cobb-Douglas de la función de producción agregada de la ecuación (A-1),

$$Y = AK^\alpha L^{1-\alpha} \quad (\text{A-2})$$

tenemos

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta A}{A} + \alpha \frac{\Delta K}{K} + [1 - \alpha]n$$

y así (puesto que  $g = \frac{\Delta Y}{Y} - n$ ),

$$g = \frac{\Delta A}{A} + \alpha [s\beta(k) - n] \quad (\text{A-3})$$

donde  $\beta(k)$  es la razón producto capital, una función decreciente del capital por trabajador,  $k$ .

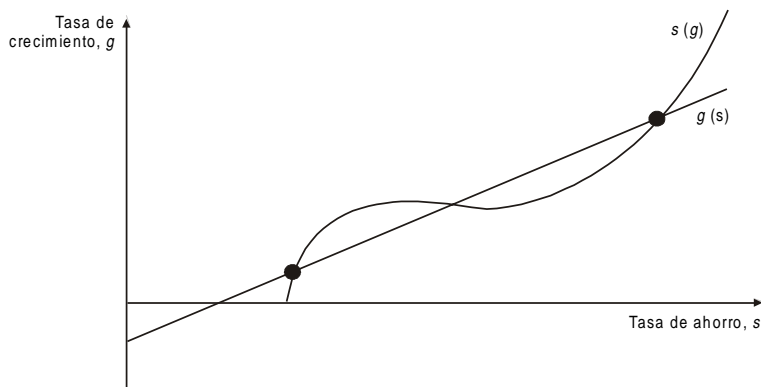
En el modelo neoclásico de crecimiento (Solow 1956), hay una fracción fija  $s$  del ingreso y una tasa de crecimiento del estado sostenido fijada de forma única por la tasa exógena del cambio técnico,  $\frac{\Delta A}{A}$ . Arrancando desde un punto *por fuera* del estado sostenido —e. g., una baja razón capital-trabajo, de suerte que  $s\beta(k) > n$ — el modelo predice una única trayectoria de transición hacia el estado sostenido. Pero si la tasa de ahorro se incrementa con la tasa de

---

37 Las restricciones del mercado de capitales vuelven a los niveles de consumo dependiente del pasado: el consumo de hoy ( $c_t$ ) dependerá del perfil de tiempo del ingreso en el pasado. Por simplicidad, asuma que  $c_t = f(y_{t-1})$  donde  $y_{t-1}$  es el ingreso del último período y  $f' > 0$ . Cuando la tasa de ahorros es alta,  $y_{t-1}/y_t$  es baja. Por lo tanto,  $c_t/y_t$  es baja, lo que implica que la tasa de ahorro es alta. De esta manera, las restricciones al endeudamiento contra futuros ingresos pueden volver a las tasas de ahorro una función creciente del crecimiento.

crecimiento, podría haber múltiples valores de la tasa de crecimiento de equilibrio en un momento en el tiempo, como se ilustra en la Figura A-4, y por ello múltiples trayectorias de transición que converjan asintóticamente a la misma tasa de crecimiento y al mismo nivel de ingreso como se ilustra en la Figura A-5 –la trayectoria de alta tasa de crecimiento y alta tasa de ahorros que caracterizó al Este asiático, y la trayectoria de baja tasa de crecimiento y baja tasa de ahorros que caracterizó a la mayoría del resto del mundo.

**Figura A-4**  
Equilibrios múltiples de corto plazo en los niveles de ahorros y crecimiento



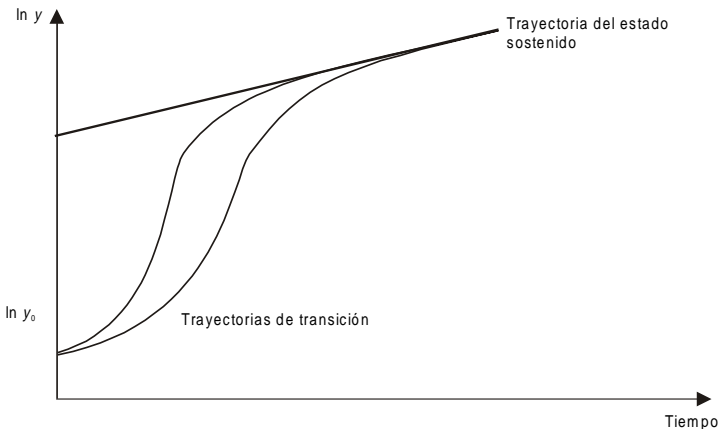
Obsérvese que la parte principal de este capítulo se enfocó en los equilibrios múltiples y sostuvo que podría *no* haber fuerzas para la convergencia, aun en el largo plazo. Aquí proponemos una idea completamente diferente. Aun si uno reconociera que los neoclásicos tienen razón acerca del mismo largo plazo, podría haber múltiples tasas a las cuales la economía se acercara al equilibrio de largo plazo. Existe un entorno ecológico y un conjunto de expectativas que fomentan las altas tasas de ahorro y las altas tasas de crecimiento y otra tal combinación que no lo hace<sup>38</sup>.

Sin embargo, parece que mientras la alta tasa de crecimiento puede explicar algo, o incluso mucho, de las altas tasas de ahorros del Este asiático, otros factores estuvieron en juego. Stiglitz y Uy (1996) argumentan que las altas tasas de ahorros fueron atribuidas al menos en parte a las políticas públicas que promovieron instituciones diseñadas para movilizar los

38 Stiglitz (1973) mostró en una variedad de modelos que las expectativas pueden jugar un papel clave en la determinación de los ahorros y en la trayectoria de acumulación de largo plazo de la economía. Él advirtió que las expectativas podrían incluso hacer que una economía oscilara entre diferentes técnicas y tasas de ahorro, ninguna de las cuales converge a la trayectoria de crecimiento balanceado como tampoco diverge de ella; la economía “simplemente ‘tambalea a lo largo’” (p. 141). Estos resultados no dependen de las expectativas incorrectas pero podrían mantenerse donde las expectativas de los precios en el inmediato futuro se cumplan.

ahorros, especialmente en el sector rural. La teoría moderna, que enfatiza los costos de información y de exigibilidad, ha jugado un papel importante al incrementar nuestra comprensión, de los tipos de política probables para promover el ahorro. Los ahorros, especialmente los ahorros disponibles para la industrialización, serán más grandes si los costos de transacción de ahorrar a través de instituciones financieras son menores, si el riesgo se reduce, y si los retornos se incrementan. La experiencia del Este asiático ha suministrado ideas de las magnitudes asociadas a aquellos efectos. Mientras que grandes retornos reales negativos, asociados con la represión financiera (Shaw 1973), han tenido efectos adversos sobre los ahorros, la elasticidad-interés de los ahorros ha sido relativamente baja: en tanto que los retornos sean positivos, los individuos se preocuparán más del riesgo. Las cuentas gubernamentales de ahorros postales, por ejemplo, con bajos costos de transacción, bajo riesgo y bajo retorno, tuvieron éxito en movilizar enormes ahorros en el Japón.

**Figura A-5**  
Múltiples trayectorias de transición hacia el estado sostenido



En resumen, el bajo capital parece una base insatisfactoria para explicar las bajas tasas de desarrollo, por dos razones. Primero, si el bajo capital es en sí mismo la barrera al crecimiento, los retornos al capital deberían ser lo suficientemente altos para atraer grandes flujos de capital. El problema, por lo tanto, se corregiría a sí mismo en un entorno de mercado. Segundo, la experiencia de las economías del Este asiático muestra que bajo al menos algún conjunto de instituciones, es posible que una economía genere tasas enormemente altas de ahorros y de inversión interna. Esto nos lleva a preguntar si existe una forma, *relajando algunos de los supuestos neoclásicos acerca de la función de producción*, de explicar el hecho de que aun cuando las barreras impuestas por el gobierno han sido derribadas, el capital no ha fluído a muchos de los países más necesitados de capital. Consideramos, a su vez, dos posibles explicaciones: (a) el papel del trabajo calificado en fomentar el producto marginal del capital en los países ricos en capital, y (b) las economías agregadas a escala. Presentamos un modelo

teórico consistente con (a), pero argumentamos que (b) no provee una explicación convincente a los bajos flujos de capital hacia los países pobres.

*Los rendimientos crecientes del trabajo calificado.* El modelo de la función de producción sugiere que es la escasez de los factores complementarios –no el trabajo en general, sino, más bien, el trabajo calificado y educado– lo que podría explicar los limitados flujos de capital a los países pobres en capital. Sin embargo, el fenómeno de la fuga de cerebros plantea preguntas acerca de esta explicación. ¿Por qué, por ejemplo, migraría el trabajo calificado de la India hacia los Estados Unidos si hubiera una escasez de trabajo calificado en la India y si esa escasez fuera la explicación de la falta de desarrollo de la India?

Existen modelos simples que van más allá del modelo neoclásico con rendimientos constantes de escala y que pueden explicar la aparente anomalía. Si la función de producción exhibe *rendimientos crecientes de escala para los trabajadores calificados*, les sería provechoso a todos los trabajadores calificados aglomerarse. Considere, por ejemplo, dos islas cada una con la misma dotación de capital y trabajo no calificado (asuma que no es posible migrar entre las islas) y una dotación de trabajo calificado, que puede migrar libremente de una isla a la otra. Asuma que la función de producción es

$$y = K^\alpha L^\beta (S + 1)^\gamma \quad \text{con } \alpha + \beta < 1 \quad \text{y} \quad \gamma > 1. \quad \text{A-4}$$

Entonces todo el trabajo calificado migrará a una isla. La productividad marginal de tanto el capital como del trabajo calificado será más alta en la isla, que llamaremos la “isla desarrollada”. Esto es cierto incluso cuando las islas, la desarrollada y la menos desarrollada, tengan la misma función de producción.

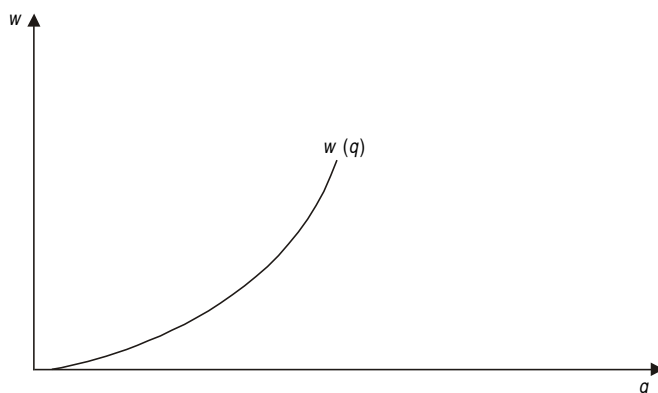
La teoría de producción del anillo en forma de *O* de Kremer (1993) es un notable ejemplo de una función de producción con las características clave de la ecuación (A-4), es decir, existen rendimientos crecientes respecto al trabajo calificado. La teoría del anillo en *O* toma su nombre del transbordador espacial *Challenger*, que explotó porque uno de sus componentes, un anillo en forma de *O*, falló. La explosión dramatizó la complementariedad entre insumos de un proceso de producción. No importa qué tan buenas las demás partes puedan ser, si una parte funciona mal, las demás crean poco valor, si acaso ninguno.

Para capturar esta idea, Kremer propone una inusual función de producción. Él supone que hay dos tareas en un proceso productivo. Por simplicidad, sea  $n = 2$ . Cada trabajador tiene una habilidad  $q$ , donde  $q$  está entre 0 y 1. Sea  $q_1$  la habilidad de la persona que realiza la primera tarea, y sea  $q_2$  la habilidad de la persona que realiza la segunda tarea. La función de producción de una empresa es  $y = Aq_1q_2$ . Una forma correcta de interpretar este modelo es que  $q$  es la probabilidad de que un trabajo se haga correctamente. Bajo esta interpretación, el valor del producto de una firma si ambos trabajos se hacen correctamente es  $A$ , y la probabilidad de ese evento conjunto es  $q_1q_2$ .

El equilibrio competitivo está caracterizado por una función de salarios, indicada por  $w(q)$  y una asignación de trabajadores a las empresas. Dada la función de salarios, cada empresa escogerá  $q_1$  y  $q_2$  para maximizar su ingreso esperado,  $Aq_1q_2 - w(q_1) - w(q_2)$ . La primera implicación del modelo es el “teorema de la agrupación de habilidades”: las fuerzas competitivas llevarán a la aglomeración de un trabajador de alta calificación con otros trabajadores de alta calificación, y similarmente para los trabajadores de baja calificación.

Ver esto es inmediato. Considere cualquiera de los diferentes valores  $a$  y  $b$ . Puesto que  $(a - b)^2 = a^2 + b^2 - 2ab > 0$ , debe ser cierto que  $a^2 + b^2 > 2ab$ . Sí permitimos que los valores  $a$  y  $b$  representen los niveles de calificación de los individuos que llevan a cabo la primera y la segunda tarea, se sigue que el producto esperado es más alto cuando los niveles de calificación en las dos tareas son del mismo nivel que cuando no. Intuitivamente, no es conveniente “desperdiciar” un trabajador con alta probabilidad de éxito emparejándolo con un compañero de trabajo que tiene una baja probabilidad de éxito. Esto significa que cualesquiera que sean el salario y los niveles de calificación, las fuerzas competitivas llevarán a los trabajadores de un nivel de calificación determinado a agruparse juntos en alguna unidad de producción. Si este modelo captura las fuerzas presentes en la economía como un todo, habrá rendimientos crecientes relativos a las habilidades, como se ilustra en la Figura A-6, y habrá incentivos para el capital humano de fluir hacia los países más ricos –la fuga de cerebros.

**Figura A-6**  
La tasa de salarios como una función de la calidad del trabajador



*Las economías de escala.* Además del fenómeno de la agrupación de habilidades, existe una segunda manera como uno podría retener la hipótesis de que los países industriales y en desarrollo tengan la misma función de producción pero que las economías industriales tengan un producto marginal del capital más alto: las economías de escala. Irónicamente, al postular las economías de escala, uno tiene que abandonar el modelo competitivo estándar, a menos que uno argumente que todos los rendimientos de escala son externos a la empresa (Marshall 1897)<sup>39</sup>. Con rendimientos de escala a nivel nacional, un país más grande será más

<sup>39</sup> Observe que el modelo presentado en la sección previa exhibía agregados rendimientos crecientes de escala. Si el capital y el trabajo fueran ambos móviles, ellos terminarían en la misma isla. Si solamente el capital fuera móvil, se movería desproporcionadamente a la isla con la agrupación de trabajo calificado. Los ingresos *per cápita* serían persistentemente diferentes entre las dos islas.

productivo que uno más pequeño y así tenderá a atraer mayores inversiones de capital. Aunque tales economías de escala subyacen en varias de las teorías del desarrollo que han recibido extensa atención en los pasados 15 años, encontramos estas teorías inverosímiles porque ellas pasan por alto las unidades fundamentales a través de las cuales podrían operar las economías de escala<sup>40</sup>. Éste es especialmente el caso en el que las economías de escala surgen de una externalidad. Entonces simplemente se asume que la externalidad se confiere a otros en el país pero no se extiende más allá de las fronteras del país. Con una globalización creciente (con las empresas, por ejemplo, operando a través de las fronteras nacionales), esta hipótesis parece dudosa. Hong Kong y Singapur tienen altos ingresos *per cápita*, aunque su ingreso agregado permanece bajo, simplemente porque ellos son pequeños. Si las economías de escala operan al nivel de toda la economía, la China debería ser relativamente rica, y Hong Kong y Singapur deberían ser pobres. Pero con el crecimiento del comercio internacional, es menos convincente que la unidad natural sea el país o la economía. Si las economías de escala operan al nivel de las ciudades (de las economías de aglomeración), entonces es posible que países pobres tengan polos de crecimiento en las ciudades ricas. Hasta el punto en que las economías de escala operen al nivel de una industria, los países pobres podrían nuevamente gozar de los beneficios de escala simplemente concentrándose en industrias particulares<sup>41</sup>.

### **Las distorsiones: los triángulos de Harberger y los rectángulos de Krueger**

Como lo observamos en la introducción, los teóricos neoclásicos típicamente plantean la hipótesis de que las distorsiones inducidas por el gobierno —que resultan de los impuestos, las tarifas y las cuotas, por ejemplo— son críticas en explicar los desempeños económicos divergentes entre las economías. Los controles gubernamentales sobre la actividad económica, no solamente asignan mal los recursos entre las actividades productivas, induciendo los triángulos de Harberger (1964), sino también claman por protección gubernamental que lleve a la disipación de los recursos de las actividades rentistas tales como el cabildeo. En un caso límite —los rendimientos constantes de escala en la búsqueda de rentas—, las actividades rentistas disiparán el valor total de las rentas, produciendo los rectángulos de Krueger (1974) de pérdida irre recuperable de eficiencia.

---

40 Para una discusión del papel de las multinacionales en la difusión de nuevas tecnologías, véase World Bank (1999b). Para una discusión de las implicaciones de hipótesis alternativas para el equilibrio de mercado, véase Dasgupta y Stiglitz (1988).

41 Anteriormente mostramos que pueden existir equilibrios múltiples resultantes de las economías de escala asociadas con los bienes no transables (véase pp. 409-410). De manera similar, la hipótesis de Lucas (1988) de que los iniciales desarrolladores pueden “elegir” las industrias con curvas de aprendizaje más pronunciadas falla en explicar sus sostenidos más altos ingresos y más altas tasas de crecimiento. Primero, asume que el aprendizaje no puede transmitirse a través de los límites nacionales. Segundo, deja de observar que si algunas industrias tienen curvas de aprendizaje más pronunciadas, las tasas más rápidas de crecimiento de la productividad típicamente se reflejarán en tasas más rápidas de declinación de los precios relativos; véase Skeath (1993).

Las distorsiones inducidas por el gobierno pueden ser tan grandes como para destruir el potencial de desarrollo de una economía, pero la evidencia sugiere que lo que está en juego para crear las precondiciones para el desarrollo es más que la eliminación de las distorsiones de precio. La experiencia después de la liberalización en Brasil –donde estas distorsiones fueron reducidas enormemente, si no eliminadas– fue que el crecimiento permaneció limitado (aún más limitado que durante los primeros períodos tal como la fase de sustitución de importaciones de Brasil). De manera similar, el contraste entre la transformación a una economía de mercado de los países de Europa oriental y la antigua Unión Soviética, de una parte, y la China, de otra, sugiere que algo importante estaba faltando en las prescripciones usuales de liberalización y privatización. Aun cuando las distorsiones se redujeron, el producto cayó –en marcado contraste con las predicciones de la teoría neoclásica estándar (Blanchard y Kremer 1997; Stiglitz 2000).

En un sentido, hubo una cercana similitud entre aquellos que veían el problema del subdesarrollo como uno de *fallos inducidos por el gobierno* y aquellos, tales como los teóricos de la economía dual, quienes lo veían como uno de *fallos fácilmente remediados por el mercado*. Ambos creían que intervenciones directas para abordar el problema de la mala asignación de los recursos –moviéndose desde el interior de la frontera de posibilidades de producción a sobre la misma frontera– suministraba la clave para exitosas transformaciones económicas. Las distorsiones económicas son costosas, particularmente para los países pobres que mal pueden permitirlos. Reducirlas puede sin duda transformar un país en desarrollo muy pobre en un país en desarrollo pobre. Sin embargo, reducir las distorsiones –sea por planeación o por la eliminación de las distorsiones del mercado inducidas por el gobierno– no provee aparentemente condiciones ni necesarias ni suficientes para el crecimiento sostenido<sup>42</sup>.

## APÉNDICE B

### LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN: UN TRATAMIENTO MATEMÁTICO

En la sección I presentamos una serie de modelos de problemas de coordinación. Este apéndice resalta su estructura matemática común.

Cada modelo tiene tres elementos: un conjunto de *actores*; el conjunto de acciones factibles para cada actor, i. e., *los conjuntos de estrategias*; y las *funciones de ganancia*. Las funciones de ganancia dependen en general de sus propias acciones, las acciones de otros y los precios (que dependen de las acciones de todos los individuos).

En algunas especializaciones del modelo, el impacto de otras acciones individuales es totalmente a través de los precios; esto es, las únicas externalidades son pecuniarias. Entonces las funciones de ganancia pueden escribirse como una función de solamente las acciones propias de uno y de los precios. Todo lo que importa es la “atmósfera”, que puede estar representada solamente por el sistema de precios. Ejemplos incluyen el modelo de

---

42 Para un desarrollo de este punto, véase Rodrik (1995); Stiglitz (1998a).



*screening* (Stiglitz 1975), el modelo de exigibilidad de los derechos de propiedad (de Meza y Gould 1992), y el modelo del “gran empuje” de Murphy, Shleifer y Vishny (1989: sección IV)<sup>43</sup>.

La Tabla B-1 provee una taxonomía que distingue tres formas de modelar a los actores: como idénticos (columna I), con diferencias individuales en las funciones de pago (columna II), o con diferencias individuales en los conjuntos de estrategias (columna III). La tabla distingue dos formas de modelar los conjuntos de estrategias: continua (fila superior) o discreta (fila inferior). Los modelos descritos en la sección I pueden situarse en seis categorías definidas por su matriz (I-C, I-D, y así sucesivamente). Aunque no describimos tales casos aquí, también existen híbridos de aquellos seis tipos. Por ejemplo, en una versión de Acemoglu (1997) la variable de elección de los trabajadores (la capacitación) es continua, pero la variable de elección de las empresas (la innovación) es discreta.

**Tabla B-1**  
Una taxonomía de los modelos de problemas de coordinación

Acciones	Actores		
	I. Los Actores son idénticos funciones de pago	II. Los actores difieren en sus estrategias	III. Los actores difieren en sus conjuntos de
C. Variable de elección continua	I&D (Romer 1986) Ahorros (apéndice A en este capítulo)	Entrenamiento e innovación (Acemoglu 1997)	
D. Variable de elección discreta	- Conducta innovativa (Sah y Stiglitz 1989a) - Exigibilidad en los contratos (Greif 1994) - Búsqueda de rentas (Murphy, Shleifer y Vishny 1993; Acemoglu 1995) Sen 2000)	- La educación como (mecanismo de) selección (Stiglitz 1975) - Conducta innovativa (Sah y Stiglitz 1989a) - Estructura de propiedad (Hoff y	- Modelos del “Gran Empuje” (Helpman y Krugman 1985; Murphy, Shleifer y Vishny 1989; Rodríguez-Clare 1996; Rodrik 1996) - Entrenamiento e innovación (Acemoglu 1997)

### Clase I-C. Actores idénticos y acciones continuas

La primera clase de modelos plantea como hipótesis actores idénticos con las preferencias (beneficios) del agente  $i$  siendo  $u_i(a_i; a, p)$ , donde  $a_i$  es la propia acción del actor,  $a$  es la

43 Un marco general con muchos otros ejemplos de externalidades pecuniarias en un escenario de riesgo moral y selección adversa se encuentra en Greenwald y Stiglitz (1986). Para un marco enfatizando las externalidades pecuniarias que surgen de la innovación, véase Makowski y Ostroy (1995).

acción de todos los demás, y  $p$  es un vector de precios –él mismo una función del vector entero de acciones–. Cada acción es una variable continua. Un incremento en la acción de todos los demás incrementa  $u_i$  (esto es,  $u_2^i > 0$ ). Resumimos la acción de todos los demás con la variable  $a$  porque limitamos nuestra discusión al caso de los equilibrios *simétricos*.

Asumiendo rendimientos marginales decrecientes para un incremento en la propia acción de uno (esto es,  $u_{11}^i < 0$ ), la conducta del agente representativo es descrita por la función de reacción:

$$u_1^i[a^i; a, p(a)] = 0 \quad (\text{B-1})$$

Esto es, si todos los demás escogen alguna acción  $a$ , el incentivo del enésimo agente sería escoger  $a^i$  para satisfacer (B-1). En ese punto él estaría en un óptimo, dado su entorno. Como lo observamos la sección I, los equilibrios simétricos interiores son los valores de  $a^*$  que solucionan

$$u_1^i[a^*; a^*, p(a^*)] = 0 \quad (\text{B-2})$$

puesto que en  $a^*$ , todos los actores están optimizando.

Las complementariedades son capturadas en este modelo por la condición que  $u_{12}^i > 0$ , y si las complementariedades son lo suficientemente grandes, habrá múltiples valores de equilibrio de  $a^*$  (véase la Figura 2). Todos los individuos están mejor en el equilibrio en el cual todos escogen una acción mayor, puesto que para cualquier  $a^i$ , un incremento en la acción de los demás incrementa la utilidad ( $u_2^i > 0$ ). Que un individuo halle entonces que es óptimo incrementar  $a^i$  incrementa más su bienestar.

#### Clase I-D. Actores idénticos y actividades discretas

La siguiente clase de modelos asume actores idénticos quienes tienen acciones *discretas*. El caso más simple es donde hay sólo dos acciones posibles o actividades (una elección binaria). Entonces la ganancia de cualquier actividad depende de la fracción  $x$  de agentes que emprenden, digamos, la primera actividad. La función de utilidad del enésimo agente puede escribirse como  $U^i = U^i[a^i; x, p(x)]$ , donde  $a = 1$  si el individuo emprende la primera actividad y  $a = 2$  si él emprende la segunda actividad. El valor  $p$  es una función de  $x$ :  $p = p(x)$ . El individuo escoge su actividad,  $a^i$ , para maximizar  $U^i[a^i; x, p(x)]$ , tomando a  $x$  como dada. Con un continuo de agentes, se describe un equilibrio en el que  $x \in (0,1)$  por los valores de la fracción  $x$  que soluciona

$$U^i[1; x^*, p(x^*)] = U^i[2; x^*, p(x^*)] \quad (\text{B-3})$$

Esto afirma que cuando una fracción  $x^*$  de la población emprende la primera actividad, todos los agentes son indiferentes entre las dos actividades. Las complementariedades exis-

ten en este modelo si el retorno relativo de la primera actividad es creciente en  $x$ : esto es, si la derivada parcial de la función de pago con respecto a  $x$ , designada por  $U_x^i$ , satisface

$$U_x^i[1, x, p(x)] - U_x^i[2, x, p(x)] > 0. \quad (\text{B-4})$$

Cuando las complementariedades son lo suficientemente fuertes, la *clasificación* de las actividades 1 y 2 para cada agente puede cambiar con  $x$ , y por ello puede haber múltiples valores de  $x^*$  que solucionen (B-3).

Con complementariedades, las soluciones de esquina son también posibles. Una solución de esquina donde todos los individuos escogen la actividad 1 existe, si

$$U^i[1; 1, p(1)] > U^i[2; 1, p(1)] \quad (\text{B-5})$$

y otra solución de esquina existe donde todos escogen la actividad 2, si

$$U^i[2; 0, p(0)] > U^i[1; 0, p(0)]. \quad (\text{B-6})$$

(B-5) afirma que cuando todos los demás individuos escogen la primera actividad, es individualmente óptimo escoger la primera actividad. (B-6) afirma que cuando todos los demás individuos escogen la segunda actividad, es individualmente óptimo escoger la segunda actividad.

Este modelo de elección binaria puede generalizarse a un número arbitrariamente grande de actividades discretas. En Murphy, Shleifer y Vishny (1993), hay tres actividades: producción de cultivos comerciales, una actividad de subsistencia y búsqueda de rentas (depredación). Los retornos a la actividad de subsistencia, designada por  $\gamma$ , son exógenos, mientras que los retornos a la producción de cultivos comerciales y a la búsqueda de rentas son decrecientes con la razón  $n$  de rentistas relativa a los productores de cultivos comerciales. Un equilibrio interior es descrito por el valor  $n^*$  que soluciona

$$U^i[1; n^*, p(n^*)] = U^i[2; n^*, p(n^*)] = \gamma. \quad (\text{B-7})$$

Suponga que en algún rango de  $n$ , los retornos están decreciendo más abruptamente para la producción de cultivos comerciales que para la búsqueda de rentas. Esto implica que en un algún rango de  $n$ , los retornos *relativos* a la búsqueda de rentas son crecientes en  $n$ . En este caso, múltiples equilibrios ordenados según el criterio de Pareto podrían existir. Algunos están caracterizados por una baja fracción de buscadores de rentas donde los pagos de todos los individuos exceden (por ello no hay productores de subsistencia). Otros equilibrios están caracterizados por una alta fracción de buscadores de rentas donde los pagos de todos los actores son disminuidos al retorno de subsistencia.

## **Clase II-D. Diferencias individuales en las funciones de pagos y actividades discretas**

En la clase precedente de modelos, algunos individuos escogieron una acción y otros escogieron otra. Todos los individuos eran idénticos, y por ello la teoría no provee ninguna

explicación de por qué esto pasaba –y, de hecho, no hace ninguna diferencia–. Todo lo que se requiere es que los individuos sean indiferentes en cuanto a lo que ellos hacen. Pero, en general, *existen* importantes diferencias individuales. Cuando quiera que tales diferencias existan, ellas podrían explicar por qué algunos individuos escogen una acción más que la otra. La siguiente categoría de modelos implica diferencias individuales en las funciones de ganancia.

La estructura de estos modelos es tal que existe alguna característica del individuo, reflejada en, digamos, su función de utilidad o riqueza y designada por  $c$  y existe una distribución de probabilidad de los individuos de acuerdo con  $c$ , digamos  $F(c)$ . Suponga como antes que los individuos tienen una elección binaria de actividades. Cada individuo escoge su actividad,  $a^i$ , para maximizar su pago, digamos  $V^i(a^i; x, c)$ , tomando a  $x$  como dado. [Por simplicidad, suprimimos la dependencia de las ganancias sobre  $p(x)$ .] Las funciones de utilidad tienen la estructura para que podamos ordenar a los individuos por  $c$  tal que existe un valor crítico  $c^*$  que satisface:

$$V[1, F(c^*), c] \begin{matrix} \geq \\ \leq \end{matrix} V[2, F(c^*), c] \quad \text{en la medida en que} \quad c \begin{matrix} \geq \\ < \end{matrix} c^* \quad (\text{B-8})$$

Esto afirma que los individuos cuyo atributo está por encima de  $c^*$  prefieren la actividad 1, los individuos cuyo atributo es igual a  $c^*$  son indiferentes, y los individuos cuyo atributo está por debajo de  $c^*$  prefieren la actividad 2.

Las complementariedades están definidas, como en la ecuación (B-4), por la condición de que el retorno relativo de la actividad 1 es creciente en la fracción  $x$  de individuos emprendiendo la actividad 1:  $V_x^i(1, x, c) - V_x^i(2, x, c) > 0$ . Cuando las complementariedades son lo suficientemente fuertes, pueden existir múltiples soluciones para  $c^*$ .

### Clase III. Diferencias individuales en conjuntos de estrategias

Los fallos de coordinación pueden también emerger de la interacción de diferentes tipos de actores. Considere una situación con dos grupos de actores que difieren en sus conjuntos de estrategias –por ejemplo, las empresas que pueden innovar o no, y los trabajadores quienes pueden capacitarse o no. Por simplicidad, representaremos cada grupo por un solo actor, pero de hecho cada grupo puede constar de un gran número de actores. En ese caso, buscamos la solución para el equilibrio simétrico de cada clase de actores usando las técnicas de la Clase I-C.

Suponga que hay dos grupos de actores, y suponga que la acción del primero es una variable continua designada por  $a$  y la acción del segundo es una variable designada por  $b$ . Entonces, el primer grupo maximiza una función de pago  $v^1[a; b, p(a, b)]$  con respecto a  $a$ , dados  $b$  y  $p$ , y el segundo maximiza  $v^2[a; b, p(a, b)]$  con respecto a  $b$ , dados  $a$  y  $p$ .

Un equilibrio interior es una solución a las funciones de reacción

$$v_a^1[a^*, b^*, p(a^*, b^*)] = 0 \quad (\text{B-9})$$

y

$$v_b^2[a^*, b^*, p(a^*, b^*)] = 0 \quad (\text{B-10})$$

Podrían existir múltiples valores de  $(a^*, b^*)$  que solucionan estas ecuaciones si existen complementariedades entre los dos grupos de actores, lo que se captura por la condición de que  $v_{ab}^i > 0$ .

## REFERENCIAS

- Abramovitz, Moses. 1986. "Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind". *Journal of Economic History* 46 (2, junio): 385-406.
- Acemoglu, Daron. 1995. "Reward Structures and the Allocation of Talent". *European Economic Review* 39: 17-33.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Training and Innovation in an Imperfect Labor Market". *Review of Economic Studies* 64 (220, julio): 445-64.
- Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2000. "Political Losers as a Barrier to Economic Development". *American Economic Review* 90 (2, mayo): 126-30.
- Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris. 1965. "A Factor Analysis of the Interrelationship between Social and Political Variables and Per Cápita Gross National Product". *Quarterly Journal of Economics* 79 (4, noviembre): 555-78.
- Adserà, Alicia y Debraj Ray. 1998. "History and Coordination Failure". *Journal of Economic Growth* 3 (3, septiembre): 267-76.
- Aghion, Philippe y Patrick Bolton. 1997. "A Theory of Trickle-Down Growth and Development". *Review of Economic Studies* 64 (2, abril): 151-73.
- Aleem, Irfan y Louis Kasekende. 1999. "Reforming Finance in a Low Income Country: Uganda". Finance Team, Development Research Group, World Bank, Washington, D. C. Multicopiado. Información disponible en [www.worldbank.org/research/projects/finliber.htm](http://www.worldbank.org/research/projects/finliber.htm)
- Amelina, Maria. 2000. "Why Is the Russian Peasant Still a Kolkhoznik?". *Post-Soviet Geography and Economics*. Por aparecer.
- Arnott, Richard y Joseph E. Stiglitz. 1991. "Moral Hazard and Nonmarket Institutions: Dysfunctional Crowding Out or Peer Monitoring?". *American Economic Review* 81 (1, marzo): 179-90.
- Arrow, Kenneth. 1962a. "The Economic Implications of Learning by Doing". *Review of Economic Studies* 29 (3): 155-73.
- \_\_\_\_\_. 1962b. "Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention". En *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, 609-25. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. y Gerard Debreu. 1954. "Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy". *Econometrica* 22 (3, julio): 265-90.

- Atkinson, Anthony B. y Joseph E. Stiglitz. 1969. "A New View of Technological Change". *Economic Journal* 79 (septiembre): 573-78.
- Azariadis, Costas y Allan Drazen. 1990. "Threshold Externalities in Economic Development". *Quarterly Journal of Economics* 105 (2): 501-26.
- Banerjee, Abhijit V. 2000. "The Two Poverties". Massachusetts Institute of Technology, Cambridge Mass.
- Banerjee, Abhijit V. y Andrew F. Newman. 1993. "Occupational Choice and the Process of Development". *Journal of Political Economy* 101 (2, abril): 274-98.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Information, the Dual Economy, and Development". *Review of Economic Studies* 65 (octubre): 631-53.
- \_\_\_\_\_, Paul Gertler y Maitreesh Ghatak. 1998. "Empowerment and Efficiency: The Economics of Tenancy Reform". Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Multicopiado.
- Bardhan, Pranab. 2000. "The Nature of Institutional Impediments to Economic Development". En Mancur Olson y Satu Kahkonen, eds., *A Not So-Dismal Science*, 245-68. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, y Maitreesh Ghatak. 1999. "Inequality, Market Imperfections, and Collective Action Problems". Cider Working Paper C99-108. Center for International and Development Economics Research, University of California, Berkeley.
- Basu, Kaushik. 2000. *The Social and Political Foundation of Economics: A Prelude to Political Economy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, y Pham Hoang Van . 1998. "The Economics of Child Labor". *American Economic Review* 88 (3, junio):412-27.
- Becker, Gary. 1973. "A Theory of Marriage: Part I". *Journal of Political Economy* 81 (2, julio-agosto): 813-46.
- \_\_\_\_\_. 1983. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economic* 98 (3, agosto): 371-400.
- Bell Clive. 1990. "Interactions between Institutional and Informal Credit Agencies in Rural India". *World Bank Economic Review* 4 (3): 297-328. Reimpreso en Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz, eds., *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*. 186-213 (Nueva York: Oxford University Press).
- Bernanke, Ben y Mark Gertler. 1990. "Financial Fragility and Economic Performance". *Quarterly Journal of Economics* 105 (1, febrero): 87-114.
- Besley, Timothy y Anne Case. 1994. "Diffusion as a Learning Process: Evidence from HYN Cotton". Research Program in Development Studies Discussion Paper 174. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, Princeton, N. J.
- Besley, Timothy y Stephen Coate. 1998. "Sources of Inefficiency in a Representative Democracy: A Dynamic Analysis". *American Economic Review* 88 (1): 139-54.
- Bhagwati, Jagdish, Richard Brecher y T. N. Srinivisan. 1984. DUP Activities and Economics Theory". En David Colander, ed., *Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*, 17-32. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Blanchard, Olivier y Michael Kremer. 1997. "Disorganization". *Quarterly Journal of Economics* 112 (4, noviembre): 1091-126.

- Bloom, David E. y Jeffrey D. Sachs. 1998. "Geography, Demography, and Economic Growth in Africa". *Brookings Papers on Economic Activity* 0 (2, septiembre): 207-73.
- Bowles, Samuel. 1985. "The Production Process in a Competitive Economy: Walrasian, Neo-Hobbesian, and Marxian Models". *American Economic Review* 75: 16-36.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Economic Institutions". *Journal of Economic Literature* 36 (1, marzo): 75-11.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer y Robert W. Vishny. 1996. "Second-Best Economic Policy for a Divided Government". *European Economic Review* 40 (3-5, abril): 767-74.
- Braverman, Avishay y Joseph E. Stiglitz. 1982. "Sharecropping and the Interlinking of Agrarian Markets". *American Economic Review* 72 (4, septiembre): 695-715.
- \_\_\_\_\_. 1986. "Cost Sharing Arrangement under Sharecropping: Moral Hazard, Incentive Flexibility and Risk". *Journal of Agricultural Economics* 68 (3, agosto): 642-52.
- \_\_\_\_\_. 1989. "Credit Rationing Tenancy, Productivity and the Dynamics of Inequality". En Pranab Bardhan, ed., *The Economic Theory of Agrarian Institutions*, 185-202. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Bruno, Michael. 1996. *Deep Crises and Reform: What Have We Learned?* Directions in Development Series. Washington, D.C.: World Bank.
- Chenery, Hollis B. 1975. "The Structuralist Approach to Development Policy". *American Economic Review* 65 (2, mayo): 310-16.
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm". *Economica* 4: 386-405.
- \_\_\_\_\_. 1960. "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.
- Conley, Timothy y Christopher Udry. 1999. "Learning and Innovation: The Adoption of Pineapple in Ghana". Working Paper, Agrarian Studies Colloquium Series. Yale University. New Haven, Conn.
- Cooper, Russell W. 1999. *Coordination Games: Complementarities and Macroeconomics*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Cooter, Robert D. 1997. "The Rule of State of Law and the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundation of Development". En Michael Bruno y Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, 191-238. Washington, D. C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Law from Order: Economic Development and the Jurisprudence of Social Norms". En Mancur Olson y Satu Kahkonen, eds., *A Not-So-Dismal Science*, 228-44. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Darwin, Charles. 1993. *The Origin of Species by Means of Natural Selection*. Modern Library edition. Nueva York: Random House. Primera edición 1859.
- Dasgupta, Partha y Debraj Ray. 1986. "Inequality as a Determinant of Malnutrition and Unemployment". *Economic Journal* 96 (384, diciembre): 1011-34.
- Dasgupta, Partha y Joseph E. Stiglitz. 1988. "Learning-by-Doing, Market Structure and Industrial and Trade Policies". *Oxford Economic Paper* 40 (2): 246-68.
- De Meza, David y J. R. Gould. 1992. "The Social Efficiency of Private Decisions to Enforce Property Rights". *Journal of Political Economy* 100 (3, junio): 561-80.
- Diamond, Peter. 1982. "Aggregate Demand Management in Search Equilibrium". *Journal of Political Economy* 90: 881-94.

- Dixit, Avinash K. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- \_\_\_\_\_ y Joseph E. Stiglitz. 1977. "Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity". *American Economic Review* 67 (3, junio): 297-308.
- Durlauf, Steven. 1996. "Neighborhood Feedbacks, Endogenous Stratification, and Income Inequality". En William A. Barnett, Giancarlo Gandolfo y Claude Hillinger, eds., *Dynamic Disequilibrium Modeling: Theory and Application Proceeding of the Ninth International Symposium in Economic Theory and Econometrics*, 505-34. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. "The Memberships Theory of Inequality: Ideas and Implications". En Elise S. Brezis y Peter Temin, eds., *Elites, Minorities, and Economic Growth*, 161-77. Amsterdam: Elsevier Science.
- Dyck, Alexander. 1999. "Privatization and Corporate Governance: Principles, Evidence and Future Challenges". Harvard Business School, Cambridge, Mass. Multicopiado.
- Easterly, William. 1999. "The Middle Class Consensus and Economic Development". Policy Research Working Paper 2346. Macroeconomics and Growth, Development Research Group, World Bank, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_ y Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Division". *Quarterly Journal of Economics* 112 (4, noviembre): 1203-50.
- \_\_\_\_\_. 2000. "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models". Policy Research Group, World Bank, Washington, D. C. Disponible en [www.worldbank.org/research/growth/wpdata.htm](http://www.worldbank.org/research/growth/wpdata.htm).
- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff. 1997. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States". En Stephen Haber, ed., *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, 260-304, Stanford, California: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_, Stephen Haber y Kenneth L. Sokoloff. 1999. "Inequality Institutions and Differential Paths of Growth among New World Economies". Department of Economics, University of California, Los Ángeles. Multicopiado.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Farrel, Joseph. 1987. "Information and the Coase Theorem". *Journal of Economic Perspectives* 1 (2, otoño): 113-29.
- Fei, John C. y Gustav Ranis. 1969. "Economic Development in Historical Perspective". *American Economic Review* 59 (2, mayo): 286-400.
- Fernández, Raquel y Dani Rodrik. 1991. "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty". *American Economic Review* 81 (5, diciembre): 1146-55.
- Finger, J. Michael. 1998. "GATT Experience with Safeguards: Making Economic and Political Sense of the Possibilities That the GATT Allows to Restrict Imports". Policy Research Working Paper 2000. Trade, Development Research Group, World Bank, Washington, D. C.



- Floro, Sagrario y Pan Yotopoulos. 1991. *Informal Credits Markets and the New Institutional Economics: The Case of Philippine Agriculture*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Foster, Andrew y Mark Rosenzweig. 1995. "Learning by Doing and Learning from Others: Human Capital and Technical Change in Agriculture". *Journal of Political Economy* 103 (6, diciembre): 1176-1209.
- Furman, Jason y Joseph E. Stiglitz. 1999. "Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia". *Brookings Paper on Economic Activity* (2): 1-114.
- Gallup, John Luke y Jeffrey Sachs, con Andrew Mellinger. 1999. "Geography and Economic Growth". En Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*, 127-78. Washington, D. C.: World Bank.
- Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Gilbert, Richard, Partha Dasgupta y Joseph E. Stiglitz. 1982. "Invention and Innovation under Alternative Market Structures: The Case of Natural Resources". *Review of Economics Studies* 49: 567-82.
- Greenwald, Bruce y Joseph E. Stiglitz. 1986. "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets". *Quarterly Journal of Economics* 101 (mayo): 229-64.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Financial Market Imperfections and Business Cycles". *Quarterly Journal of Economics* 108 (1, febrero): 77-114.
- \_\_\_\_\_, Joseph E. Stiglitz y Andrew Weiss. 1984. "Informational Imperfections in the Capital Markets and Macroeconomic Fluctuations". *American Economic Review* 74 (2, mayo): 194-99.
- Greif, Avner. 1994. "Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies". *Journal of Political Economy* 102 (5, octubre): 912-50.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Contracting, Enforcement, and Efficiency: Economics beyond the Law". En Michael Bruno y Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*. Washington, D. C.: World Bank.
- Grossman, Stanford J. 1989. "The Informational Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality". En Stanford J. Grossman, ed., *The Informational Role of Prices*, 166-89. Wicksell Lectures. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Harberger, Arnold C. 1964. "Taxation, Resource Allocation, and Welfare". En John Due, ed., *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Harris, John R. y Michael P. Todaro. 1970. "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis". *American Economic Review* 60 (1, marzo) 126-42.
- Hart, Oliver. 1975. "On the Optimality of Equilibrium When the Market Structure Is Complete". *Journal of Economic Theory* 11 (3, diciembre): 418-43.
- Hayek, Friedrich A. 1978. "Competition as a Discovery Procedure". En *New Studies in Philosophy, Politics Economics and the History of Ideas*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

- Hellman, Thomas, Kevin Murdock y Joseph E. Stiglitz. 1996. "Deposit Mobilization through Financial Restraint". En Niels Hermes y Robert Lensink, eds., *Financial Development and Economic Growth*, 219-46. Nueva York: Routledge.
- Helpman, Elhanan y Paul Krugman. 1985. *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hoff, Karla. 1992. Review of Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. *Kyklos* 45 (4): 582-85.
- \_\_\_\_\_. 1994. "The Second Theorem of the Second Best". *Journal of Public Economics* 54: 223-42.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Market Failures and the Distribution of Wealth: A Perspective from the Economics of Information". *Politics and Society* 24 (4): 411-32.
- \_\_\_\_\_. 1997. "A Bayesian Model of the Infant Industry Argument". *Journal of International Economics* 43 (3-4): 400-36.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Adverse Selection and Institutional Adaptation". Working Paper Series 98-02 (febrero): 1-40. Department of Economics, University of Maryland, College Park, Md.
- \_\_\_\_\_. 2000. "The Logic of Political Constraints and Reform, with Applications to Strategies for Privatization". World Bank, Washington, D. C. Multicopiado.
- \_\_\_\_\_ y Andrew Lyon. 1995. "Non-Leaky Buckets: Optimal Redistributive Taxation and Agency Costs". *Journal of Public Economics* 58 (3, noviembre): 365-90.
- \_\_\_\_\_ y Arijit Sen. 2000. "Homeownership, Community Interactions, and Segregation". World Bank, Washington, D. C. Multicopiado.
- \_\_\_\_\_ y Joseph E. Stiglitz. "Moneylenders and Bankers: Price-Increasing Subsidies in a Monopolistically Competitive Market". *Journal of Development Economics* 55 (2, abril): 485-518.
- \_\_\_\_\_, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz, eds. 1993. *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Jain, Sanjay y Sharun Mukand. 1999. "Redistributive Promises and the Adoption of Economic Reform". George Washington University, Washington, D. C., y Tufts University, Medford, Mass. Multicopiado.
- Klitgaard, Robert. 1991. *Adjusting to Reality: Beyond "State versus Market" in Economic Development*. San Francisco, California. ICS Press.
- Kranton, Rachel E. 1996. "Reciprocal Exchange: A Self-Sustaining System". *American Economic Review* 86 (4, septiembre): 830-51.
- Kremer, Michael. 1993. "The O-Ring Theory of Economic Development". *Quarterly Journal of Economics* 108 (3, agosto): 551-75.
- Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review* 64 (3, junio): 291-303.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Krugman, Paul. 1991. "History versus Expectations". *Quarterly Journal of Economics* 106 (mayo): 651-67.

- Krusell, Per y José-Víctor Ríos-Rull. 1996. "Vested Interests in a Positive Theory of Stagnation and Growth". *Review of Economic Studies* 63 (2, abril): 301-29.
- Kuznets, Simon. 1995. "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review* 45 (1, marzo): 1-28.
- Landes, David S. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. Nueva York: W. W. Norton.
- Legros, Patrick y Andrew F. Newman. 1996. "Wealth Effects, Distribution, and the Theory of Organization". *Journal of Economic Theory* 70 (2, agosto): 312-41.
- Lewis, W. Arthur. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour". *Manchester School of Economic and Social Studies* 22 (mayo): 139-91.
- Ljungqvist, Lars. 1993. "Economic Underdevelopment: The Case of a Mixing Market for Human Capital". *Journal of Development Economics* 40: 219-39.
- Lucas, Robert E. 1973. "Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs". *American Economic Review* 63 (3): 326-34.
- \_\_\_\_\_. 1976. "Econometric Policy Evaluation: A Critique". *Journal of Monetary Economics* 1 (2, suplemento): 19-46.
- \_\_\_\_\_. 1988. "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics* 22 (julio): 3-42.
- \_\_\_\_\_. y E. C. Prescott. 1974. "Equilibrium Search and Unemployment". *Journal of Economic Theory* 7 (2): 188-209.
- Makowski, Louis y Joseph Ostroy. 1995. "Appropriation and Efficiency: A Revision of the First Theorem of Welfare Economics". *American Economic Review* 85 (4): 808-27.
- Marshall, Alfred. 1987. "The Old Generation of Economist and the New". *Quarterly Journal of Economics* 11 (2, enero): 115-35.
- Matsuyama, Kiminori. 1997. "Economic Development as Coordination Problems". En Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara, eds., *The role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- McCloskey, Deirdre. 1998. "The So-Called Coase Theorem". *Eastern Economic Journal* 24 (3, verano): 367-71
- Miller, Marcus y Joseph E. Stiglitz. 1999. "Bankruptcy Protection against Macroeconomics Shocks: The Case for a Super Chapter 11". Presentado a la conferencia de "Capital Flows, Financial Crisis, and Policies". Banco Mundial, abril 15-16, Washington, D. C. Disponible en <http://www.Warwick.ac.uk/fac/soc/Economics/miller/>.
- Mookherjee, Dilip. 1997a. "Informational Rents and Property Rights in Land". En John H. Roemer, ed., *Property Relations, Incentives and Welfare: Proceedings of a Conference Held in Barcelona, Spain, by the International Economic Association*. Nueva York: St. Martin's Press.
- \_\_\_\_\_. 1997b. "Wealth Effects, Incentives and Productivity". *Review of Development Economics* 1 (1, febrero): 116-33.
- Mookherjee, Dilip y Debraj Ray. 1998. "Persistent Inequality and Endogenous Investment Thresholds". Boston University, Boston, Mass. Multicopiado.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Contractual Structure and Wealth Accumulation". Boston University, Boston, Mass. Multicopiado.

- Morawetz, David. 1981. *Why the Emperor's New Clothes Are Not Made in Colombia: A Case Study in Latin American and East Asian Manufactured Exports*. Nueva York: Oxford University Press.
- Morduch, Jonathan. 1999. "The Microfinance Promise". *Journal of Economic Literature* 37 (4, diciembre): 1569-1614.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer y Robert W. Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push". *Journal of Political Economy* 97 (5, octubre): 1003-26.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth?". *American Economic Review* 83 (2, mayo): 409-14.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Economic Performance through Time". *American Economic Review* 84 (3, junio): 359-68.
- \_\_\_\_\_. y Robert Paul Thomas. 1970. "An Economic Theory of the Growth of the Western World". *Economic History Review* 23: 1-17 (segunda serie).
- \_\_\_\_\_. 1973. *The Rise of the Western World*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development". *American Political Science Review* 87 (3, septiembre): 567-76.
- Palfrey, Thomas y Howard Rosenthal. 1984. "Participation and the Provision of Discrete Public Goods: A Strategic Analysis". *Journal of Public Economics* 24 (2, julio): 171-93.
- Pargal, Sheoli y David Wheeler. 1996. "Informal Regulation of Industrial Pollution in Developing Countries: Evidence from Indonesia". *Journal of Political Economy* 104 (6): 1314-27.
- Piketty, Thomas. 1997. "The Dynamics of the Wealth Distribution and the Interest Rate with Credit Rationing". *Review of Economic Studies* 64 (2, abril): 173-89.
- Ray, Debraj y K. Sengupta. 1989. "Interlinkages and the Pattern of Competition". En Pranab Bardhan, ed., *The Economic Theory of Agrarian Institutions*. Oxford Reino Unido: Clarendon Press.
- Robinson, James A. 1996. "Distribution and Institutional Structure: Some Preliminary Notes". Artículo presentado a la Fundación McArthur, mayo 3. University of Southern California, Los Ángeles. Multicopiado.
- \_\_\_\_\_. 1999. "When Is a State Predatory? University of California, Berkeley. Multicopiado.
- Rodríguez-Clare, Andrés. 1996. "The Division of Labor and Economic Development". *Journal of Development Economics* 49 (abril): 3-32.
- Rodrik, Dani. 1995. "Trade and Industrial Policy Reform". En Jere Behrman y T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, vol. 3 B, 2925-82. Amsterdam: North-Holland.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe". *Journal of International Economics* 40 (1-2, febrero): 1-22.
- Romer, Paul M. 1986. "Increasing Return and Long-Run Growth". *Journal of Political Economy* 94 (5, octubre): 1002-37.

- Rosenstein-Rodan, Paul. 1943. "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe". *Economic Journal* 53: 202-11.
- Ross, Stephen. 1973. "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem". *American Economic Review* 63 (2, mayo): 134-39.
- Rostow, Walt Whitman. 1952. *The Process of Economic Growth*. Nueva York: Norton.
- \_\_\_\_\_. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Sah, Raaj Kumar y Joseph E. Stiglitz. 1989a. "Sources of Technological Divergence between Developed and Less Developed Countries". En Guillermo Calvo y otros, eds., *Debt, Stabilization and Development: Essays in Memory of Carlos Díaz-Alejandro*, 423-46. Cambridge, Mass.: Basil Blackwell.
- \_\_\_\_\_. 1989b. "Technological Learning, Social Learning and Technological Change". En Sukhamoy Chakravarty, eds., *The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development*, 285-98. Nueva York: St. Martin's Press en asociación con la International Economic Association.
- Samuelson, Paul A. 1948. "International Trade and the Equalization of Factor Prices". *Economic Journal* 58 (230, junio): 163-84.
- Samuelson, William. 1985. "A Comment on the Coase Theorem". En A. E. Roth, ed., *Game-Theoretic Models of Bargaining*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf.
- Shaw, Edward. 1973. *Financial Deepening in Economic Development*. Oxford University Press.
- Skeath, Susan. 1993. "Strategic Product Choice and Equilibrium Traps for Less Developed Countries". *Journal of International Trade and Economic Development* 2 (1, junio): 1-26.
- Solow, Robert. 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* 70 (1, febrero): 65-94.
- Stigler, George. 1971. "The Economic Theory of Regulation". *Bell Journal of Economics* 2 (primavera): 3-21.
- Stiglitz, Joseph E. 1969. "Distribution of Income and Wealth among Individuals". *Econometrica* 37 (3, julio): 382-97.
- \_\_\_\_\_. 1973. "Recurrence of Techniques in a Dynamic Economy". En J. Mirlees, ed. *Models of Economic Growth*, 138-61. Nueva York: Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 1974a. "Incentives and Risk Sharing in Sharecropping". *Review of Economic Studies* 41 (2, abril): 219-55.
- \_\_\_\_\_. 1974b. "Theories of Discrimination and Economic Policy". En G. von Furstenberg, Ann R. Horowitz y Bennett Harrison, eds., *Patterns of Racial Discrimination*, 5-26. Lexington, Mass.: D. C. Heath, Lexington Books.
- \_\_\_\_\_. 1974c. "Alternative Theories of Wage Determination and Unemployment in LDC's: The Labor Turnover Model". *Quarterly Journal of Economics* 88 (2): 194-227.
- \_\_\_\_\_. 1975. "The Theory of Screening, Education and Distribution of Income". *American Economic Review* 65 (3): 283-300.

- \_\_\_\_\_. 1987. "Learning to Learn, Localized Learning and Technological Progress". En Partha Dasgupta y Paul Stoneman, eds., *Economic Policy and Technological Performance*, 125-53. Nueva York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1988. "Economic Organization, Information, and Development". En Hollis Chenery y T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, vol. 1, 93-160. Amsterdam: North-Holland.
- \_\_\_\_\_. 1989. "Markets, Market Failures, and Development". *American Economic Review* 79 (2, mayo): 197-203.
- \_\_\_\_\_. 1990. "Some Retrospective Views on Growth Theory". En P. Diamond, ed., *Growth/Productivity/Unemployment*, 50-68. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. 1992a. "Alternative Tactics and Strategies for Economic Development". En Amitava Krishna Dutt y Kenneth P. Jameson, eds., *New Directions in Development Economics*, 57-80. Aldershot, Reino Unido: Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_. 1992b. "Explaining Growth: Competition and Finance". *Revista di Politica Economica* (Italia) 82 (169, noviembre): 225.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Comments on 'Towards a Counter-Counterrevolution in Development Theory'". En Michael Bruno y Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1992*, 39-49. Washington, D. C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 1994a. "Economic Growth Revisited". *International and Corporate Change* 3 (1): 65-110.
- \_\_\_\_\_. 1994b. "Endogenous Growth and Cycles". En Y. Shionoya y M. Perlman, eds., *Innovation in Technology, Industries, and Institutions*, 121-56. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_. 1994c. "The Role of the State in Financial Markets". En Michael Bruno y Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1993*. Washington, D. C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 1995a. "Interest Rate Puzzles, Competitive Theory and Capital Constraints". En Jean-Paul Fitoussi, ed., *Economics in a Changing World*, vol. 5, 145-75. Nueva York: St. Martin's Press.
- \_\_\_\_\_. 1995b. "Social Absorption Capability and Innovation". En Bon Ho Koo y D. H. Perkins, eds., *Social Capability and Long-Term Economic Growth*. Nueva York: St. Martin's Press.
- \_\_\_\_\_. 1996a. "The Role of the Government in the Economy of Less Developed Countries". En *Development Strategy and Management of the market Economy*. New York: United Nations.
- \_\_\_\_\_. 1996b. "Some Lessons from the Asian Miracle". *World Bank Research Observer* 11 (2, agosto): 151-77.
- \_\_\_\_\_. 1998a. "An Agenda for Development in the Twenty-First Century". En Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference of Development Economics 1997*. Washington, D. C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions". *Journal of Economic Perspectives* 12 (primavera): 3-22.
- \_\_\_\_\_. 1998c. "Reflections on the Theory and Practice of Reform". Artículo presentado en Stanford University, septiembre 17.

- \_\_\_\_\_. 1999. "Knowledge as a Global Public Good". En *Global Public Goods*. Nueva York: United Nations Development Programme.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Whither Reform? Ten Years of the Transition". En Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*, Washington, D. C.: World Bank.
- Stiglitz, Joseph E. y Marilou Uy. 1996. "Financial Markets, Public Policy, and the East Asian Miracle". *World Bank Research Observer* 11 (2, agosto): 249-76.
- Temple, Jonathan y Paul A. Johnson. 1998. "Social Capability and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* 113 (3, agosto): 965-90.
- Tinbergen, Jan. 1967. *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam: North-Holland.
- Tirole, Jean. 1996. "A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)". *Review of Economic Studies* 63 (1, enero): 1-22.
- Tornell, Aaron y Philip R. Lane. 1999. "The Voracity Effect". *American Economic Review* 89 (1, marzo): 22-46.
- World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999a. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. World Bank Policy Research Report. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999b. *World Development Report 1998/99: Knowledge of Development*. Nueva York: Oxford University Press.

Éste es un capítulo interesante y estimulante. Comienza con una, más bien alentadora, andanada verbal contra la petulancia del paradigma neoclásico, que tiende, entre otras cosas, a culpar al fallo gubernamental y a las resultantes distorsiones por todo lo que haya salido mal y al equilibrio eficiente de Pareto por todo lo que haya salido bien. Por supuesto, sumergiéndose como una ameba, cualquier cosa incómoda que aparezca al convertirla en riesgo, gobernabilidad, o costos de transacción, la ortodoxia está tratando de protegerse a sí misma, de enmendar en el margen el Consenso de Washington, de enfocarse cada vez más en la simpatía por el mercado de las intervenciones gubernamentales, de ampliar los objetivos del desarrollo, y cosas por el estilo. Pero el emergente “Consenso de Dubrovnik”, como se refleja en el capítulo de Hoff y Stiglitz, va más allá de eso; apunta a los problemas reales: que la economía neoclásica es eterna y antihistórica y, por lo tanto, no puede manejar los procesos dinámicos; que los equilibrios únicos usualmente no existen; y que los mercados son incompletos y representan trabajo en curso. Tan complicado como haga al mundo, lo que la economía neoclásica asume como dado –no solamente la distribución, la tecnología, las preferencias, y las escogencias de política, sino también las instituciones– debería verse como endógeno. En realidad, detrás de las instituciones encontramos la dependencia de la trayectoria interactuando con la ideología e incluso la cultura, posiblemente basada en el origen étnico. Todo esto puede rápidamente volverse un ejercicio alucinante, pero, como Hoff y Stiglitz advierten, la lógica nos lleva a entrar en la selva.

A medida que lo hacemos, deberíamos recordar que mientras que los modelos de Solow son neoclásicos, no incorporan la distribución, y tienden a tener equilibrios únicos, el mismo Solow no debería de estar relacionado con el ala religiosa del partido. Realmente, su sensibilidad a la importancia de la historia y de las condiciones iniciales ha sido evidente en muchas ocasiones. Añadiría que Kenneth Arrow, a menudo observado como el gran sacerdote del neoclasicismo, de manera similar reconocía –apropiadamente en la reunión de Nueva Delhi de la Asociación Económica Internacional– que cuando se trata del desarrollo económico, el dualismo es una realidad y el equilibrio puede lograrse solamente en el largo plazo.

Pero no nos engañemos a nosotros mismos. La ortodoxia aún tiene la profesión firmemente sujeta. La economía del desarrollo es considerada por la mayoría preponderante de economistas como sólo otro campo aplicado de la economía –y después de todo, sí que tenemos una maquinaria conceptual nítida y coherente a nuestra disposición–. Además, cuando Hoff y Stiglitz presentan su análisis positivo en la



segunda parte de su artículo, de verdad encontramos una “mirada de otras importantes interacciones” además de los precios que determinan los resultados. Pero mientras encontramos muchos “árboles”, no vemos aún los contornos del “bosque” alternativo. No es que deberíamos esperar que Hoff y Stiglitz dramáticamente revelaran los preliminares de una nueva “teoría del desarrollo”; en su lugar, esperamos que se desarrollen marcos explicativos que sean específicos a la tipología o inclusive específicos a un país. Pero las cuatro clases de modelos reconocidamente muy interesantes y provocativas presentadas aquí parecen más como las obras completas de Stiglitz y sus asociados –más otros que él admira– que el comienzo de un tipo de tapiz aún parcialmente tejido.

Este artículo es claramente un trabajo en curso –el comienzo, ni siquiera aún el término medio de la sabiduría–. Quizá la principal crítica que tengo de la innovadora y fascinante hazaña de los autores es que promete demasiado. En la misma introducción, se nos dice que los autores intentan ejercer teoría sobre el desempeño diferencial de los países en desarrollo de Asia, África y América Latina, y prometen decirnos cuáles son las más probables intervenciones gubernamentales que conduzcan al éxito. Ellos no llegan a estar cerca de hacerlo. De hecho, aparte de un ejemplo episódico ocasional, existen pocos indicativos en cuanto a cuál de las cuatro clases de modelos de múltiples equilibrios es probable que sea la más relevante y para qué parte del mundo en desarrollo. Los modelos enfatizan la importancia de las instituciones en lugar de las inversiones, de las distorsiones en lugar del equilibrio, y del conocimiento, el capital social y, mucho más enfáticamente, los fallos de coordinación y las trampas del desarrollo como obstáculos; pero no hay ningún esfuerzo de comenzar a construir una teoría general o de arrojar luces sobre la experiencia concreta del desarrollo. No podemos, por supuesto, esperar la entrega de algo tan ambicioso. Pero me siento obligado, con Dani Rodrik, de recordar a los autores que “las promesas, las promesas” avivan las expectativas y deberían por lo tanto probablemente ser suavizadas.

La sección de política del capítulo es más bien corta. Uno sospecha que el tiempo y el espacio se acabaron, pero también que los autores se dieron cuenta de que tenían que *hacer sonar sus bocinas*. No obstante, encontré aleccionadora la diferencia entre intervenciones “profundas” y “superficiales” y el ejemplo del apoyo a la nomenclatura rusa de privatización tristemente convincente (puesto que ellos podían esperar obtener más grandes rentas en períodos más largos de tiempo).

Éstas son unas cuantas dimensiones de elección de la intervención de que me sorprendí no encontrar representada, sobre todo porque, al menos parcialmente, la endogeneidad de las políticas figura mucho en el asunto. La dicotomía de los problemas “elegidos” *versus* los “apremiantes” se relaciona más bien con el papel de los amplios recursos naturales y con la disponibilidad de capital extranjero “por la solicitud” de quitar presión a la necesidad de reformas de políticas. Esta extensión del

fenómeno de la “enfermedad holandesa” en el ámbito de la toma de decisiones fue, creo, bien ilustrada en la India durante los comienzos de los años 1990, cuando el capital extranjero dejó de llegar y se iniciaron reformas serias; en Taiwán (China) a comienzos de los años 1960, cuando un globo de asistencia económica estuvo asociada con el anuncio de que la ayuda llegaría a su fin a mitad de la década; y en Indonesia y México, donde, en el tiempo, podemos claramente discernir una relación entre mejores políticas y más bajos precios del petróleo.

Otra sorprendente omisión, y en especial puesto que Hoff y Stiglitz la citan como una de las metas del desarrollo, es la del papel de la democracia política en la elección de las intervenciones, como también en su secuencia. La “gran explosión” asociada con la radical aplicación de la economía neoclásica podía haber sido útilmente contrastada con un gradualismo institucionalmente sensible, a pesar de que podemos deducir mucho del énfasis general de los autores sobre el cambio institucional inducido.

Tengo un comentario específico aunque menor sobre uno de los ejemplos presentados: aquel que se relaciona con la hipótesis de los salarios de eficiencia, que permite la determinación de un salario industrial real de equilibrio. Siempre he considerado este modelo, basado en la experiencia de Stiglitz sobre Kenia, como ejemplo de un esfuerzo neoclásico de meter a la fuerza los hechos institucionales en una botella ortodoxa determinada por el mercado. Si los barrenderos no calificados de una subsidiaria de una corporación multinacional en Nairobi ganan cinco veces los salarios de los barrenderos no calificados de una empresa local, los argumentos diferenciales de la rotación laboral deben estar basados en un diferencial de calidad *ex ante* en la etapa de contratación (esto es, un sesgo de selección) o en la transformación, por el salario de eficiencia, del empleado de la corporación multinacional en un barrendero con mucha mayor productividad –ambos plausibles pero, en mi opinión, traídos de los cabellos. Más bien atribuiría este fenómeno, en concordancia con el énfasis de los autores sobre las instituciones y la historia, al hecho de que la fijación de salarios en Kenia estaba fuertemente influida por el esfuerzo de kenianizar trabajo expatriado en la industria de gran escala –incluyendo sus altos niveles salariales que entonces caían en cascada hacia el trabajo no calificado–. Los salarios institucionales en el sentido de Harris-Todaro, aplicados al trabajo industrial no calificado (como los salarios institucionales en el sentido de Lewis-Fei-Ranis, aplicados al trabajo agrícola no calificado) parecerían más consistentes con la idea principal del artículo.

Finalmente, un *obiter dictum* bien intencionado –es decir, amistoso–. Creo que ha sido alentador y de considerable estímulo para los profesionales, especialmente de fuera de los Estados Unidos, tener a alguien de la talla intelectual reconocida de Stiglitz –para no hablar de su posición de influencia en el Banco Mundial– cuestionando la sabiduría neoclásica convencional, en ambos niveles macro y micro. Todo esto en verdad ha venido como una bocanada de aire fresco y es un tributo a la nueva

apertura intelectual, en contraste con anteriores representantes del Banco. Esto es tanto mejor y provee considerable estímulo a aquellos que han creído por algún tiempo que los puestos de las instituciones financieras internacionales han, a menudo, sido círculos demasiado cerrados, monolíticos y de autoelogio. Pero existen también riesgos de que la crítica al análisis del equilibrio neoclásico no se convierta relativamente pronto en un conjunto coherente de proposiciones alternativas útiles para el análisis de políticas. La experiencia con la heterodoxia de “la nueva teoría del comercio” de Paul Krugman de hace algunos años ilustra el posible inconveniente si aquello no sucede relativamente rápido. El énfasis de Krugman del impacto de las economías de escala, la competencia imperfecta, y los intercambios de bienes intermedios sobre la teoría tradicional del comercio, que enfatizaba el libre cambio de bienes finales, lo interpretaron muchos analistas y responsables de hacer políticas en los países en desarrollo como un argumento intelectualmente respetable para retornar a las políticas de sustitución de importaciones de antaño. Krugman fue forzado en últimas a afirmar en forma impresa que la “nueva teoría del comercio” se pensó para aplicarla al comercio Norte-Norte, no a los países en desarrollo –pero la gran parte del daño ya se había hecho–. Un peligro similar se cierne aquí. No debería permitirse que las divergencias con la maquinaria neoclásica constituyan una invitación a “cualquier cosa funciona”.

El reto, por lo tanto, es claro: moverse tan rápidamente como sea posible para combinar las ideas de North y la virtuosidad analítica de Stiglitz en paquetes analíticos con contenido empírico y de política. Estamos de acuerdo en que la búsqueda no debería ser por una teoría general del desarrollo, sino por una que capture la realidad de regiones o países particulares e interprete el enfoque “amplio de desarrollo” del Banco Mundial en esta forma pragmática.

*Érase una vez una patita fea llamada la economía del desarrollo. Estaba llena de extraños supuestos y de una lógica contraria, y todas las demás economías se burlaban de ella. Pero a medida que crecía, reforzaba sus músculos teóricos y se liberaba de sus desagradables supuestos, y con su énfasis en las instituciones y las imperfecciones de mercado, se convirtió en la envidia de todos los demás.*

Ésta es la historia de la economía del desarrollo, ponga o tome un poco de imaginación, relatada por Hoff y Stiglitz. Es una historia alentadora –más aún porque tiene la ventaja de ser principalmente correcta, al menos en una interpretación.

Creo que el recuento es principalmente correcto en su descripción de las perspectivas de la actual generación de economistas académicos del desarrollo *sobre cómo funciona la economía*. La mayoría estaría de acuerdo con los autores con su punto de vista de que los fallos de mercado son tan dominantes como para hacer substancialmente irrelevantes a los mercados completos del modelo de Arrow-Debreu. Además, ahora se reconoce ampliamente que la negociación coasiana no es simplemente una forma realista de internalizar las externalidades que involucran a muchos participantes y, a menudo, a más de un mercado. A pesar del segundo teorema del bienestar, pocos creen ahora que las preguntas de eficiencia y crecimiento puedan ser resueltas independientemente de los temas sobre la distribución.

Sin embargo, existe mucho desacuerdo en la comunidad del desarrollo en cuanto a qué deberían hacer acerca de ello los responsables de hacer políticas. Hay muchos, en especial entre economistas realistas del desarrollo, quienes dirían con alguna justicia: “Seguro, los mercados no funcionan en África, pero entonces ¿qué funciona?”. En otras palabras, donde hay fallos de mercado, hay también fallos del gobierno, y no está claro que la cura (en la forma de intervención gubernamental adicional) pudiera no ser algunas veces peor que la enfermedad (el fallo del mercado).

Todo esto es perfectamente cierto. Y, por lo tanto, se argumenta que –y aquí vemos el salto de fe– quizá los gobiernos deberían ceñirse a sus funciones tradicionales de hacer exigibles los contratos, llevar a cabo la regulación, proteger los derechos de propiedad, diseminar la información, mantener una moneda estable, y asegurar que haya suficiente inversión en capital humano y en infraestructura.

Hoff y Stiglitz tienen una respuesta a esta posición “retroneoclásica”. Su punto de vista, brevemente, es que la categoría del fallo gubernamental es demasiado amplia para ser útil. Los gobiernos no siempre fracasan, y aun cuando lo hacen, existen

---

\* El autor agradece a Karla Hoff por discusiones detalladas.

grados de fracasos. Por lo tanto, los autores argumentan, lo que nosotros como responsables de hacer políticas necesitamos es una teoría articulada de por qué y dónde fallan los gobiernos. Una parte significativa e interesante de su artículo presenta al lector algunas de las dimensiones potenciales de tal teoría.

Lo que no se encuentra en el artículo, y quizás esto es lógico, es su punto de vista de cuál podría ser el ámbito apropiado para el gobierno. En particular, no es claro si, después de comprender mejor al gobierno, desearíamos volver al punto de vista retro-neoclásico. Hoff y Stiglitz claramente implican que esto no necesita ser el caso, pero ellos no dicen mucho que sea específico sobre dónde y por qué podríamos desear desviarnos de la agenda estándar. Esto es lo que yo intento aquí: mi comentario se basa necesariamente en una perspectiva muy *ad hoc* del gobierno, pero tiene la ventaja de ser muy específico y, por lo tanto, quizá más efectivo en revelar la perspectiva personal del mundo implícito en su capítulo<sup>1</sup>.

## LOS MERCADOS Y LOS FALLOS DEL MERCADO

¿Existen fallos de mercado que merezcan que sean tomados seriamente? Permítanme comenzar con las que son en alguna forma las respuestas más fáciles, las que se relacionan con lo que ha sido el dominio tradicional de la acción pública. En el caso de la educación, por ejemplo, un número de meticulosos estudios recientes ha sugerido que las tasas privadas de retorno sobre la inversión en educación en los países en desarrollo son significativamente mayores que el costo comparable del capital<sup>2</sup>. La falta de inversión, pese a las muy favorables tasas de retorno, señalan o acceso limitado al capital o la poca disposición de parte de los padres de pagar por ella. Bajo uno u otro escenario, es al menos discutible que la inversión pública en educación pueda incrementar el producto y pudiera incluso llevar a mejoramientos del tipo Pareto.

Existe también evidencia –circunstancial más que directa– de subinversión en la salud de los niños. Hay clara documentación de que los niños pobres son más peque-

1 Esta manera de plantear el problema ignora el papel jugado por las organizaciones no gubernamentales (ONG), que cada vez más están haciendo cosas que solían esperarse del gobierno. Las ONG no están inmunes a la corrupción o ineptitud burocrática y al menos una parte de la discusión aquí debería aplicarse también a sus intervenciones.

2 Un meticuloso estudio de Duflo (2000) argumenta que la tasa de retorno de los dineros públicos invertidos en la construcción de edificaciones de escuela primaria en Indonesia en los años 1970 fue alrededor de 10,5 por ciento, después de permitir un 20 por ciento de pérdidas irre recuperable de eficiencia de la tributación y de hacer proyecciones conservadoras sobre el crecimiento después de 1997. Aquello es considerablemente mayor que la tasa real promedio sobre bonos gubernamentales indonesios en el mismo período, que fue de cerca del 5 por ciento. Este cálculo no controla por el costo de oportunidad del tiempo gastado en la escuela, pero los estudiantes de las escuelas primarias ganan muy poco. Además, el cálculo de Duflo deja por fuera las ganancias de aquellos que habrían completado la educación primaria aún antes del programa. Estos niños presumiblemente se beneficiaron de tener ahora las escuelas más cerca de ellos. Véase también Clark y Hsieh (1999) y Spohr (1999) para una evidencia relacionada en Taiwán (China).

ños que su potencial. Existe también una significativa documentación de evidencia menos clara de que la gente pequeña gana menos. Finalmente, hay datos que indican que las familias pobres no están usando sus gastos alimenticios óptimamente desde el punto de vista de maximizar la salud infantil: existe mucho énfasis sobre la “calidad” en contraste con el valor nutricional<sup>3</sup>. La combinación de estos hechos parece sugerir que los padres no valoran la nutrición de sus hijos tanto como los cálculos de productividad lo señalarían.

Aunque el argumento a favor de intervención gubernamental para el desarrollo del capital humano no es relativamente polémico, existe controversia acerca de cuál es la mejor manera de intervenir. La receta tradicional –inversión en escuelas y hospitales públicos– parece funcionar razonablemente bien en algunos lugares pero no en otros. Por ejemplo, en muchas áreas de la India, tales como Rajastán y Uttar Pradesh, tanto el sistema de escuelas públicas como el sistema de salud público están casi difuntos como resultado de la generalizada apatía y corrupción, pero existen también áreas (por ejemplo, Himachal Pradesh y Kerala) donde las cosas funcionan mucho mejor. A la fecha, no existen señales de que las peores áreas se estén moviendo en la dirección de las mejores (véase Drèze y Sen 1995; Probe Team 1998).

La sobreexplotación de los recursos medioambientales es otro argumento ortodoxo para la intervención pública. Aunque no soy consciente de análisis empíricos rigurosos probando que haya sobreexplotación (que muestre, por ejemplo, que la tasa observada de deforestación no es la que la población desea), la evidencia de primera vista y la lógica de la teoría son tan convincentes que el argumento para alguna intervención parece directo<sup>4</sup>. Aquí la preocupación parece ser que las intervenciones gubernamentales no han tenido éxito en detener la deforestación en el mundo en desarrollo. En el período 1990-95 la tasa anual de deforestación en los países de bajos ingresos fue de 0-7 por ciento, que es claramente insostenible en el largo plazo: la tasa análoga en los países de altos ingresos fue de -0,2 por ciento; esto es, estos países estaban de hecho añadiendo tierra reforestada (World Bank 1999).

Existe desacuerdo en cuanto a por qué la regulación gubernamental en esta área ha sido tan ineficaz. Por mucho tiempo la perspectiva dominante entre los economistas era que los gobiernos de los países en desarrollo estaban dependiendo demasiado de la regulación y demasiado poco de crear derechos de propiedad de los recursos ambientales; los bosques se tumbaban, según esta perspectiva, porque nadie los poseía. Los derechos privados de propiedad, sin embargo, tienen la desventaja significativa de que solamente funcionan cuando unos cuantos individuos controlan un volumen lo suficientemente grande de recursos; para tomar un ejemplo extremo; raramente es efec-

---

3 Para un comprensivo recuento de la evidencia disponible, véase Strauss y Thomas (1998).

4 Es difícil imaginar que la negociación coasiana pudiera solucionar el problema, al menos cuando el número de beneficiarios potenciales es grande y existe alguna información asimétrica acerca de los gustos de la gente. Mailath y Postlewaite (1990) formalizan esta idea.

tivo en costo poner cercas alrededor de árboles individuales. Además, para muchos recursos, tales como la biodiversidad, el valor privado de su conservación podría ser más bajo que el valor social<sup>5</sup>. Todo esto ha llevado al creciente interés en otras formas de tratar con este problema, que discuto en una sección posterior.

Los economistas del desarrollo han tradicionalmente enfatizado las ineficiencias que surgen de la falta absoluta de conocimiento. La gente a menudo no conoce cuál podría ser la mejor práctica o la tecnología de punta y es sorprendentemente lenta en moverse a la tecnología de la mejor práctica. El maíz híbrido tomó 20 años para ser aceptado en los Estados Unidos, y el proceso de difusión de la tecnología de la Revolución Verde en la India ha sido aún más lento (Munshi 1999).

Aunque el argumento de tratar de acelerar este proceso parece claro, la experiencia concreta con los programas gubernamentales de extensión que defienden las nuevas tecnologías ha sido mixta. De hecho, la difusión de tanto el maíz híbrido como de las variedades de alto rendimiento del trigo y el arroz fue lenta a pesar de que existían programas bien establecidos de expansión. El problema es que los granjeros no confían completamente en el trabajador de (los programas de) extensión: ellos sienten que el trabajador de extensión podría no haber entendido lo suficientemente bien su contexto específico. Como resultado, en años recientes una creciente literatura ha enfatizado el proceso mediante el cual la gente aprende de las nuevas tecnologías y prácticas de gente como ella misma. Esto es claramente una fuente valiosa de conocimiento adicional, pero crea sus propios problemas. Puesto que las personas aprenden de la experiencia de otras personas, cada persona que prueba una nueva tecnología le está haciendo un favor a sus vecinos, y en equilibrio, es probable que muy pocas personas emprendan camino en nuevas direcciones. En algunos casos el resultado podría ser que todos sigan con la más vieja e ineficiente tecnología aún si una opción más nueva y mucho mejor está disponible; en esencia, cada persona toma la elección equivocada porque todos los demás la toman<sup>6</sup>.

Para resumir hasta este punto, la evidencia sí parece apoyar la necesidad de intervenir en las que eran las esferas tradicionales del gobierno, pero la historia de tales intervenciones ha sido más bien desalentadora, y como resultado el papel exac-

---

5 Vale la pena enfatizar que el argumento de que los derechos de propiedad y los mercados libres garantizan el óptimo uso de largo plazo de los recursos naturales depende fuertemente del supuesto de que existe un gran número de agentes previsores quienes son capaces y deseosos de hacer arbitrajes por un muy largo período. No es claro que esto sea un supuesto razonable en el contexto de los países en desarrollo. Baland y Plateau (1996) proveen una discusión más elaborada del argumento en favor y en contra de la privatización.

6 Banerjee (1992) y Bikhchandani, Hirshleifer y Welch (1992) proveen análisis teóricos de los efectos de las externalidades del aprendizaje. Besley y Case (1994), Foster y Rosenzweig (1995), y Munshi (1999) son trabajos empíricos que encuentran que el momento oportuno de las decisiones de adoptar una nueva tecnología agrícola está correlacionada dentro de una aldea, aún después de controlar por todas las fuentes observables obvias de tal correlación; este resultado sugiere que el aprender de otras personas sí tiene lugar. Además, tanto Foster como Rosenzweig y Munshi muestran robusta evidencia para otras predicciones del modelo de aprendizaje social.

to del gobierno debe repensarse. Seguidamente paso a otros argumentos menos ortodoxos de la intervención.

Shaban (1987) exploró el fracaso del mercado de tierras de proveer incentivos adecuados y estimó la pérdida resultante en 16 por ciento por el hecho de que el propietario de la tierra no es el único que la cultiva. Banerjee, Gertler y Ghatak (1998) encontraron que una reforma que fortaleció los derechos de los arrendatarios en el Estado indio de West Bengal llevó a un 12 por ciento de incremento en el producto agrícola global del Estado. Estos estimativos implican que el resultado del libre mercado provee incentivos inadecuados para la producción agrícola y sugiere que tanto la equidad como la eficiencia podrían ser promovidas por alguna forma de redistribución.

La suavización del consumo es otra área en la que ha habido mucha investigación reciente. La preocupación es que los pobres puesto que poseen tan pocos activos, encuentran difícil tratar con incluso bajones temporales en sus ingresos. En los casos extremos esto podría significar vivir en un estado de semianidación hasta que el ingreso se recupera.

La evidencia sobre esto es más bien mixta. La evidencia más dramática parece ser la de las hambrunas, cuando, como Amartya Sen sostuvo, la gente se muere de hambre a pesar de que su disponibilidad *per cápita* de alimentos podría ser sólo marginalmente más baja que en otros años. Afortunadamente, las hambrunas no son particularmente comunes, y la mayoría de la gente probablemente esté de acuerdo en que es una función aceptable para el gobierno alimentar a la gente durante una hambruna. Además, las hambrunas son, por su misma naturaleza, choques correlacionados que afectan a todos en un área. Tomar seguros contra las hambrunas requiere un arreglo que involucre a habitantes de diferentes áreas o incluso diferentes países y que, como resultado, no puede existir sin una cierta cantidad de estructura institucional formal<sup>7</sup>. Por esta razón la capacidad de los mercados de proveer seguro contra las hambrunas sea probablemente una pregunta menos interesante que la capacidad de los aldeanos de asegurarse conjuntamente contra choques idiosincrásicos.

Ésta es ciertamente la perspectiva de la literatura; casi todos los estudios de distribución de riesgo toman a la aldea como su unidad natural (Townsend 1995 es una excepción) y estudian el efecto de choques temporales al ingreso sobre el consumo. La evidencia que emerge de estos estudios da crédito al punto de vista de que incluso la gente pobre y parcialmente letrada puede reducir su exposición al riesgo idiosincrásico del ingreso sin ninguna ayuda gubernamental. Sigue siendo cierto, sin embargo, que los datos frecuentemente rechazan la predicción del seguro perfecto a nivel de la aldea. Deaton (1997), en un estudio de seguro compartido en Costa de Marfil, en-

---

7 Por ejemplo, la exigibilidad de los contratos de seguro a través de la frontera es difícil sin el respaldo de leyes internacionales.



cuentra que la caída en US\$1 en el ingreso corriente de una persona, con ningún cambio en el ingreso promedio de la aldea, puede llevar a un descenso en el consumo corriente de hasta 35 centavos.

Hay también razón para creer que estos estudios podrían subestimar severamente el completo efecto de eficiencia de la falta de seguro. Como Morduch (1993) lo apuntó, una parte del efecto de un seguro imperfecto es inducir a la gente a hacer elecciones que reduzcan su exposición al riesgo. Esto a su vez puede inducir a otras personas a distorsionar sus elecciones por las externalidades pecuniarias que ellas generan<sup>8</sup>.

El hecho de que el seguro no sea perfecto no implica, por supuesto, que el resultado de mercado pueda superarse con la intervención gubernamental, pero existe alguna razón para pensar que éste podría ser el caso. Tanto Townsend (1995) como Deaton (1997) encuentran amplias variaciones en la cantidad de seguro para el consumo entre las aldeas. Mientras que este hallazgo podría reflejar diferencias no observables en las características de riesgo o en el gusto por soportar riesgos, es al menos probable que refleje diferencias institucionales. Después de todo, la mayoría de los arreglos institucionales más observados tiende a ser informal y presumiblemente es exigible mediante alguna supervisión colectiva y algún mecanismo de castigo. Tales mecanismos son obviamente vulnerables al oportunismo por parte de aquellos que se supone deben hacerlo cumplir. Además, puesto que los mecanismos tienen que ser autoexigibles, existe el usual problema de los equilibrios múltiples: el seguro efectivo es posible en sólo algunos de los equilibrios, y no existe ninguna garantía de que los equilibrios deseables sean los escogidos<sup>9</sup>.

El acceso costoso y limitado al crédito es otra importante limitación del “libre” mercado. La falta de acceso al crédito impide que la gente que no tiene su propio dinero haga las inversiones que mejor vayan con sus talentos y, por lo tanto, disminuye el crecimiento y promueve la desigualdad. La falta de acceso al crédito es también una razón de por qué existen seguros imperfectos: si el mercado de crédito fuera perfecto, las fluctuaciones de corto plazo en el ingreso no tendrían ningún efecto sobre el consumo.

Aleem (1993) provee evidencia directa de las imperfecciones en el mercado de crédito. Usando datos recogidos de prestamistas en Pakistán, argumenta que el costo de poner en marcha un contrato de préstamos (que incluye los costos de selección y los costos de recolección) con prestatarios que tienen poca o ninguna riqueza garantizable está entre 30 y 45 centavos por cada dólar prestado. Esto es puro desperdicio desde el punto de vista colectivo y se evitaría si el gobierno simplemente diera el

---

8 Véase Banerjee y Newman (1998) para una formalización de este argumento.

9 Para una formalización de un arreglo de seguro como un juego repetido, véase Kimball (1988). Greif (1993) argumenta que la historia juega un papel importante en elegir entre el conjunto de posibles equilibrios.

dólar a los prestatarios. Por supuesto, el gobierno tendría entonces que pagar por estos regalos usando ingresos tributarios generales, y la tributación es costosa, pero no existe ninguna razón en creer que una redistribución cero maximiza el excedente social. Volveré a este tema en la siguiente sección.

### ¿UN PAPEL PARA EL GOBIERNO?

En la última sección, dimos una revisión a un subconjunto de la lista mucho más completa de Hoff y Stiglitz de las áreas en las que es posible mejorar el resultado del mercado. Sin embargo, la existencia de fallos de mercado obvios y costosos no implica por sí misma un papel expandido para el gobierno. Después de todo, también he sugerido que la intervención gubernamental en las áreas tradicionales necesita ser reenfocada y readecuada. En esta sección argumento que es importante que sí exijamos más de los gobiernos, al menos en ciertas áreas específicas.

### La redistribución

Ya he sugerido que la redistribución podría promover la eficiencia en los mercados de crédito y de tierras. Asegurar mejor a la gente podría también requerir algo de redistribución *ex post*. La redistribución a gran escala no es de ninguna manera fácil. Las reformas agrarias, para tomar el ejemplo moderno de intentos de redistribución a una escala substancial, han fracasado a menudo más de lo que han sido exitosas (véase Banerjee 2000). Esto es difícilmente sorprendente, dado que la clase tradicionalmente poderosa de los propietarios de tierra tiene interés en socavar la reforma y que los funcionarios gubernamentales pueden ser sobornados o coercionados para que estén de acuerdo con ellos.

Existe, sin embargo, una importante asimetría entre un fallido intento de redistribución y uno exitoso. Después de una fallida reforma, volvemos más o menos, al *statu quo*. Una reforma exitosa, por el contrario, podría iniciarnos en lo que ha sido llamado un círculo virtuoso de reducción de la pobreza: el convertir al arrendatario en el poseedor de la tierra incrementa su productividad y, por lo tanto, su ingreso. Un mayor ingreso le permite al arrendatario ahorrar más e invertir más, aumentando su ingreso aún más, y así sucesivamente<sup>10</sup>. Un argumento similar puede hacerse en el caso de un fallo en el mercado de crédito. La riqueza extra lleva a una mayor capacidad de pago. Esto lleva a más crédito, lo que lleva a mayores inversiones, mayores ingresos, y, en últimas, mayor riqueza. Volverse más rico podría fomentar la

---

10 Esta clase de círculo virtuoso y su homólogo, el círculo vicioso de la pobreza, están modelados en Banerjee y Newman (1994) y Galor y Zeira (1993). Banerjee y Newman (1993) argumentan que podría haber círculos viciosos y virtuosos adicionales si tomamos en cuenta el hecho de que la tasa salarial es endógena

buena disposición de la gente de tomar riesgos, que a su vez lleva a más riqueza y a más inversiones de riesgo. Finalmente, el ser más ricos podría volver a la gente más segura de sí misma y más paciente, estimulándolos a ponerse metas más altas.

La implicación general es que las redistribuciones exitosas vienen con un multiplicador que hace del efecto de aquéllas sobre la productividad mucho más grande que el efecto directo de la reforma. Además, una redistribución exitosa puede quitar otras cargas al gobierno. Si los padres tienen suficiente dinero ellos pueden (y usualmente lo hacen) invertir en la salud y educación de sus hijos, relevando al gobierno de esa responsabilidad en particular. Si la gente tiene ocupaciones que le retribuyen, es mucho menos probable que ellos corten árboles ilegalmente o que cacen furtivamente animales raros. Finalmente, en los países en desarrollo, las comunidades que son opulentas a menudo proveen una parte de su propia infraestructura<sup>11</sup>. La oportunidad de una redistribución realmente exitosa puede valer la pena el riesgo de unos cuantos fracasos<sup>12</sup>.

También creo que pensar muy bien las estrategias y aplicar lo que entendemos sobre la teoría de incentivos puede hacer más probable el éxito de la redistribución. Primero, es útil para la redistribución ampliar la base del electorado. Si, por ejemplo, la tierra se está redistribuyendo, la clase media urbana podría ser un aliado natural de los pobres rurales (especialmente si de ellos son los impuestos que están pagando la reforma), y ellos pueden ayudar a asegurar que el programa se lleve a cabo apropiadamente.

Segundo, existen muchas formas de redistribuir, y el método más obvio podría no ser el mejor. Para tomar un ejemplo, aun si la meta es una más igualitaria distribución de la tierra, no se sigue de ello que la tierra en sí misma debería ser redistribuida. Algunas veces podría ser mejor dar dinero a los pobres con el propósito de comprar tierra<sup>13</sup>. Podría ser posible lograr los efectos de redistribuir la tierra adoptando lo que en otra parte llamé estrategias de dotación de poder (*véase* Banerjee, Gertler y Ghatak 1998). Éstas son estrategias que dan poder al arrendatario en el sentido de fortalecer su posición de negociación *vis-à-vis* el propietario de la tierra. Si, por ejemplo, él no tiene que, por más tiempo, depender del propietario de la tierra por ayuda en una emergencia (porque, digamos el gobierno ha establecido un programa de emergencia

---

11 Muchos pueblos y aldeas en China, como también el pueblo textilero de Tirupur en la India, son ejemplos de tales comunidades.

12 Esto es particularmente cierto si existe suficiente presión política de parte de los pobres de suerte que el gobierno tenga que hacer algunos detalles de vez en cuando. Si estos detalles cuestan dinero y sin embargo no ayudan a los pobres a escapar de la pobreza —como es frecuentemente el caso—, necesitaríamos comparar el costo de todos los detalles que habría que hacerse en el futuro con el costo actual de una reforma a gran escala.

13 Un número de recientes programas de redistribución de la tierra ha ido en esta dirección (esto es lo que el Banco Mundial llama reforma agraria asistida por el mercado). Para una discusión de los pros y contras de dar dinero en contraste con redistribuir la tierra, *véase* Banerjee (2000).

para asistencia al ingreso), él puede darse el lujo de ser más duro cuando negocia con el propietario de la tierra, y esto podría incrementar su participación del producto y mejorar sus incentivos. Las reformas de tenencia que fortalecen los derechos legales del arrendatario también están en la clase de estrategias de dotación de poder<sup>14</sup>. De manera similar, darle dinero a una familia pobre podría no ser la mejor manera de ayudarla.

Tercero, los requerimientos de elegibilidad para hacer parte del programa deberían escogerse cuidadosamente. El no tener requerimientos podría resultar demasiado costoso porque todos desearían ingresar, pero el tener un número grande de complicados requerimientos distorsiona los incentivos de los potenciales participantes y, quizá más importante, hace fácil para los burócratas corruptos obtener sobornos de los potenciales beneficiarios del programa. En el caso de la reforma agraria, por ejemplo, tratar de identificar al verdadero desposeído de tierra podría costar demasiado. Dándole al arrendatario actual el derecho de comprar la parte del propietario podría reducir la eficacia del programa pero tiene la ventaja de ser más difícil de manipular<sup>15</sup>.

Cuarto, el tamaño neto del regalo a los beneficiarios no debería ser demasiado grande. Regalos muy grandes atraen la atención de burócratas ambiciosos quienes entonces tratarán de asegurar conseguirse una parte. Observe que los efectos dinámicos de la transferencia no dependen de la ganancia neta de bienestar (lo que hemos llamado el regalo); ellos dependen del incremento neto de la riqueza del beneficiario. En otras palabras, un programa ideal incrementa la riqueza del beneficiario por un gran monto pero su bienestar, al menos en el corto plazo, por un monto más pequeño. Esto puede lograrse imponiendo sobre el beneficiario costos no monetarios. Desde este punto de vista, un programa de ayuda al trabajo (*workfare*) es claramente mejor que las transferencias puras<sup>16</sup>.

Finalmente, podría ser más fácil subsidiar la acumulación de activos por parte de la gente pobre que transferirle de hecho activos. El programa de subsidios puede ser llevado a cabo pagándole a la gente pobre retornos más altos de los del mercado por sus depósitos en los bancos o de otras instituciones financieras, o usando el dinero público para mejorar el acceso a estas instituciones financieras<sup>17</sup>. Del lado del endeu-

---

14 Debería enfatizarse que cada una de estas estrategias de dotación de poder funciona solamente bajo condiciones específicas.

15 Discuto temas relacionados con el diseño de reformas agrarias en Banerjee (2000).

16 Esto asume que el mercado laboral no es perfecto. Existe, sin embargo, mucha evidencia de que la gente en las áreas rurales está subempleada en la estación seca, y los esquemas de empleo rural que pagan a la población por trabajar en proyectos públicos en la estación seca ya existen en más de un país. Observe también que este argumento por programas de ayuda al trabajo es diferente del argumento más común que enfatiza el papel de la selección de los requerimientos de trabajo (véase Besley y Coate 1992).

17 Existe probablemente un monto substancial de demanda reprimida entre la gente pobre por instrumentos de ahorro que les den moderadas tasas de retorno. Aportela (1998) estima que el programa Pahnal en México,

damiento, como se discute más adelante, podría ser posible mejorar substancialmente el acceso al crédito entre la gente pobre, desarrollando y promoviendo instituciones de crédito a nivel microeconómico.

### **Promoviendo las innovaciones**

La otra área en la que veo un mayor papel para el gobierno es como promotor de innovaciones. Como Hoff y Stiglitz, siguiendo a Bloom y Sachs (1998), señalan, la investigación sobre una vacuna contra la malaria tiene severas insuficiencias de fondos, y una iniciativa pública podría hacer la diferencia aquí. Por supuesto, el mecanismo exacto para estimular la innovación necesita desarrollarse cuidadosamente, puesto que, como Kremer (1999) ha argumentado, es fácil terminar malgastando mucho dinero<sup>18</sup>.

Un ejemplo menos obvio es lo que ha llegado a llamarse el microcrédito. En años recientes un número de organizaciones no gubernamentales (ONG) ha sido extraordinariamente exitoso en prestar a gente relativamente pobre en países muy pobres. Ellos han podido lograr una combinación de tasas de repago muy altas y tasas de interés relativamente bajas –al menos comparadas con las que cargan los prestamistas– sin requerir de subsidios masivos. No está enteramente claro por qué ellas han sido tan exitosas. Algunas ONG (y algunos eruditos) enfatizan los beneficios de prestar a grupos, argumentando que una cuidadosa selección y supervisión de los prestatarios por parte de otros miembros reduce los problemas de agencia en el mercado de crédito. Otros han resaltado la importancia de una relación de largo plazo –los prestatarios repagan porque ellos desean crédito en el futuro–. En cualquier caso es probable que el efecto directo generará un efecto multiplicador adicional: en la medida en que los incentivos de los prestatarios mejoren, la tasa de interés que les cargan caerá, mejorando más sus incentivos y llevando a otra ronda de caídas en las tasas de interés, incentivos mejorados, y así sucesivamente. Esta clase de amplificación podría explicar por qué estos programas se han desempeñado tan bien<sup>19</sup>. Cualquiera que sea la base de su éxito, es claro que ha habido una innovación en la tecnología de otorgar préstamos. Además, dado que se llegó a la innovación mediante un proceso de prueba y error, hay toda la razón para creer que innovaciones adicionales son posibles<sup>20</sup>.

---

que substancialmente mejoró el acceso de los pobres a instrumentos de ahorro moderadamente remunerativos (la tasa de ahorro real del programa más popular, la cuenta de ahorro, fue de al menos 2-3 por ciento), aumentó su tasa de ahorros en cerca de 7 por ciento, comenzando de una base de cerca del 3 por ciento.

18 Kremer (1999) también propone un mecanismo que evita muchos de estos problemas.

19 Puesto que el efecto de un subsidio también se amplifica, aún los subsidios bastante pequeños que estas organizaciones reciben podrían contribuir significativamente a su éxito.

20 De hecho, esto es cómo leo los artículos recientes (Laffont y N'Guessan 1999; Ray y Sjöström 1999) que argumentan que es posible superar los mecanismos observados de préstamos a grupos.

También ha habido importantes innovaciones en otras áreas. En el manejo medio ambiental hay un creciente apoyo de conferirle los derechos primarios de propiedad de los bosques y fuentes de agua a la comunidad local (véase Baland y Plateau 1996). Se argumenta que la comunidad local tiene los más fuertes incentivos para proteger el medio ambiente local y tiene suficientes recursos para poder supervisar efectivamente su uso. En años recientes un número de gobiernos de la India, Nepal y de otras partes han adoptado el modelo de administración conjunta de los bosques, transfiriendo el control sobre la propiedad a cuerpos locales electos.

De manera más general, creo firmemente que mediante la aplicación creativa de ideas del diseño de mecanismos, debería ser posible generar mejor reparto del riesgo, mejores escuelas, e incluso menos gobiernos corruptos<sup>21</sup>. Por supuesto, éste no es el tipo de innovación que será promovida por el aliciente del beneficio<sup>22</sup>. Los gobiernos pueden ayudar subsidiando a los innovadores pero también creando un marco político dentro del cual tal innovación es posible. Por ello, el manejo conjunto de bosques requiere que el gobierno cree un marco institucional que eventualmente excluya al gobierno de cualquier papel en el manejo de los bosques.

El gobierno también tiene un papel importante que jugar en promover la adopción de innovaciones. En parte, esto es solamente un asunto de coordinar personas. Los arreglos de utilizar un fondo común de riesgos, por ejemplo, funcionan porque mucha gente se une al grupo, reduciendo por ello el nivel general de riesgo. Nadie deseará unirse a un grupo que tiene muy pocos miembros. Townsend (1995) sugiere que en Tailandia el tener a un líder que tome la iniciativa para coordinar a toda la gente de una aldea interesada en compartir el riesgo es crucial. Ante la ausencia de un líder como tal, el gobierno podría asumir esa función.

En muchos casos el problema es menos uno de coordinación que de comunicación. Como lo señalé anteriormente, la gente parece influenciarse más por la experiencia de sus pares que por las recomendaciones de personal gubernamental. Por lo tanto, una estrategia efectiva para el gobierno podría ser el subsidiar a la gente que está deseosa de ensayar nuevas tecnologías; el gobierno publicaría entonces los resultados de aquellos ensayos. El cambio más importante aquí podría estar en las actitudes de los agentes del gobierno: en vez de decirle a la gente qué hacer, ellos tendrán que permitirles ensayar las diferentes opciones y permitirles decidir por ellos mismos.

---

21 Debería ser posible, por ejemplo, mejorar la calidad del sistema de educación pública adoptando mejores sistemas de incentivos para los maestros. Dándole más poder y recursos al comité de padres podría ser una forma de mejorar los incentivos. Una estrategia más radical sería dar a los padres un vale escolar que les permita elegir enviar a sus hijos a escuelas privadas.

22 No es en ningún caso cierto que el mercado provea incentivos óptimos para la innovación aún en el caso de mercancías mucho más negociables; véase Aghion y Howitt (1998).

Promover las innovaciones, como todo lo demás que el gobierno hace, crea oportunidades para corrupción. Es posible, por ejemplo, que el dinero pueda ser repartido a personas específicas en nombre de estimular la innovación. Es claro, sin embargo, que en comparación con el caso de la redistribución, es mucho más pequeño lo que está en juego, y por ello, probablemente, sea más pequeña la posibilidad de corrupción. Después de todo, casi nadie se beneficiaría de bloquear esas innovaciones. Podría bien ser que el modo de pensar de los funcionarios gubernamentales sea la restricción más importante en este caso; históricamente, las burocracias gubernamentales no han sido amigables con las nuevas ideas, lo que podría reflejar los incentivos que usualmente les son dados<sup>23</sup>. Cambiar esos incentivos y las actitudes que van con ellos será importante para el éxito de esta clase de esfuerzo.

## CONCLUSIÓN

La buena gobernabilidad es uno de los recursos más escasos en los países en desarrollo. Alguien que sugiera nuevas cosas para que el gobierno haga, debe, por lo tanto, tener ideas sobre lo que debe sacrificarse. En la mayoría de los países en desarrollo, los gobiernos producen acero y electricidad, manejan hoteles y minas, entregan el correo, y más. Desearía que la mayor parte de eso estuviera fuera de las manos del gobierno, aun si no fuese importante dar lugar a otras cosas. Como están las cosas, atar un programa de privatización a un posterior plan de redistribución ayuda a hacer más agradable la privatización y hace más efectiva la redistribución.

## REFERENCIAS

- Aghion, Philippe y Peter Howitt. 1998. *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Aleem, Irfan. 1993. "Imperfect Information, Screening and the Costs of Informal Lending: A Study of a Rural Credit Market in Pakistan". En Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz, eds., *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy* 131-53. Nueva York: Oxford University Press.
- Aportela, Fernando. 1998. "Effects of Financial Access on Savings by Low Income People". Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Multicopiado.
- Baland, Jean-Marie y Jean-Philippe Plateau. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources*. Nueva York: Oxford University Press.
- Banerjee, Abhijit V. 1992. "A Simple Model of Herd Behavior". *Quarterly Journal of Economics* 107 (3): 797-817.

---

23 Por ejemplo, el estereotipo popular es que a los burócratas no se les recompensa por el éxito pero son castigados por fracasos importantes.

- \_\_\_\_\_. 1997. "A Theory of Misgovernance". *Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1289-1332.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Land Reforms: Prospects and Strategies". En Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*. Washington, D. C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_ y Andrew F. Newman. 1993. "Occupational Choice and the Process of Development". *Journal of Political Economy* 101 (2, abril): 274-98.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Poverty, Incentives, and Development". *American Economic Review* 84 (2): 211-15.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Information, the Dual Economy, and Development". *Review of Economic Studies* 65 (4, octubre): 631-53.
- Banerjee, Abhijit V., Paul Gertler y Maitreesh Ghatak. 1998. "Empowerment and Efficiency: The Economics of a Tenancy Reform". Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Multicopiado.
- Besley, Timothy y Anne Case. 1994. "Diffusion as a Learning Process: Evidence from HYV Cotton". Research Program in Development Studies Discussion Paper 174 Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, Princeton, N. J.
- \_\_\_\_\_ y Stephen Coate. 1992. "Workfare vs. Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs". *American Economic Review* 82 (marzo): 249-61.
- Bikhchandani, Sushil, David Hirshleifer e Ivo Welch. 1992. "A Theory of Fads, Fashion, Custom, and Cultural Change as Informational Cascades". *Journal of Political Economy* 100(5): 992-1026.
- Bloom, David E. y Jeffrey D. Sachs. 1998. "Geography, Demography, and Economic Growth in Africa". *Brookings Papers on Economic Activity* 0 (2, septiembre): 207-73.
- Clark D. y C. T. Hsieh. 1999. "Schooling and Labor Markets Impact of the 1968 Nine-Year Education Program in Taiwan". University of California, Berkeley. Multicopiado.
- Deaton, Angus. 1997. *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Drèze, Jean y Amartya Sen. 1995. *India: Economic Development and Social Opportunity*. Nueva Delhi: Oxford India Press.
- Duflo, Esther. 2000. "Schooling and Labor Market consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment". Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Multicopiado. Disponible en: <http://web.mit.edu/eduflo/www/indpaper.pdf>
- Foster, Andrew y Mark Rosenzweig. 1995. "Learning by Doing and Learning from Others: Human Capital and Technical Change in Agriculture". *Journal of Political Economy* 103 (6, diciembre): 1176-1209.
- Galor, Oded y Joseph, Zeira. 1993. "Income Distribution and Macroeconomics". *Review of Economic Studies* 60 (1): 35-52.
- Greif, Avner. 1993. "Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalitions". *American Economic Review* 83 (3): 525-48.



- Kimball, Miles S. 1998. "Farmers' Cooperatives as Behavior toward Risk". *American Economic Review* 78 (1): 224-32.
- Kremer Michael. 2000a. "Creating Markets for New Vaccines: Rationale". Por aparecer en *Innovation Policy and the Economy*. Véase <http://post.economics.harvard.edu/faculty/kremer/papers.html>
- \_\_\_\_\_. 2000a. "Creating Markets for New Vaccines: Design Issues". En *Innovation Policy and the Economy*. Por aparecer. Véase <http://post.economics.harvard.edu/faculty/kremer/papers.html>
- Laffont, Jean-Jacques y T. N'Guessan. 1999. "Collusion and Group Lending with Adverse Selection". Borrador. Institute d'Economie Industrielle, University of Toulouse, France.
- Mailath, George J. y Andrew Postlewaite 1990. "Asymmetric Information Bargaining Problems with Agents". *Review of Economic Studies* 57 (3): 351-67.
- Morduch, Jonathan. 1993. "Risk, Production and Saving: Theory and Evidence from Indian Households". Working Paper. Department of Economics, Harvard University, Cambridge, Mass.
- Munshi, Kaivan. 1999. "Learning from Your Neighbors: Why Do Some Innovations Spread Faster Than Others?". University of Pennsylvania, Philadelphia. Multicopiado.
- Ostrom, Elinor, R. Gardner y J. Walker. 1994. *Rules, Games and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Probe Team. 1998. *Public Report on Basic Education in India*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Rai, Ashok y Tomas Sjöström. 1999. "Efficient Lending Schemes in Village Economies". Harvard University, Cambridge, Mass. Multicopiado.
- Shaban, Radwan Ali. 1987. "Teasing between Competing Models of Sharecropping". *Journal of Political Economy* 95 (5, octubre): 893-920.
- Spohr, Christopher. 1999. "Formal Schooling and Workforce Participation in a Rapidly Developing Economy: Evidence from 'Compulsory' Junior High School in Taiwan". Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Multicopiado.
- Strauss, John V. y Duncan Thomas. 1998. "Health, Nutrition, and Economic Development". *Journal of Economic Literature* 36 (2): 766-817.
- Townsend, Robert. 1995. "Financial Systems in Northern Thai Villages". *Quarterly Journal of Economics* 110 (4): 1011-46.
- World Bank. 1999. *World Development Report 1998-99: Knowledge for Development*. Nueva York: Oxford University Press.

**E**l capítulo de Hoff y Stiglitz hace una revisión general de los nuevos enfoques teóricos del estudio del desarrollo. La literatura que ellos tratan es de enorme significado para nuestra comprensión del proceso de desarrollo. Es tiempo de que este material se convierta en lectura habitual para los estudiantes, y su capítulo contribuirá provechosamente a ese objetivo.

En este breve comentario resumo los nuevos puntos de vista, principalmente para complementar el capítulo de Hoff y Stiglitz, pero también para señalar una o dos áreas en las que se justifica más énfasis.

Mucha de la literatura tradicional de la economía del desarrollo se ha basado en el modelo neoclásico de crecimiento, que incorpora el siguiente supuesto y que intenta rastrear sus implicaciones:

Los países con escasez de capital deberían tener mayores tasas de retorno. Si tuvieran que ahorrar la misma fracción del ingreso como sus homólogos ricos en capital, y si tuvieran las mismas tasas de crecimiento poblacionales, sus ingresos *per cápita* crecerían más rápido. Resulta que, todo lo demás siendo igual, los países deberían converger en cuanto al ingreso *per cápita*. Si nosotros vemos sistemáticas diferencias, debe ser porque, otras cosas, tales como los ahorros y las tasas de crecimiento de la población, no son iguales.

¿Qué causa las diferencias según esta perspectiva? Se invoca en esta etapa una variedad de factores culturales, históricos, e incluso religiosos, todos exógenos: culturas corruptas, actitudes sociales problemáticas hacia la alta fertilidad, ausencia de una ética protestante, carencia de democracia, gobiernos incompetentes, tradiciones que promueven un consumo ostentoso... de todo lo habido y por haber.

Ésta es la situación –en mi opinión, insatisfactoria– en la que la economía del desarrollo ha vacilado por varias décadas. Es importante entender que ésta no es sólo una visión del mundo; tiene una influencia definitiva sobre las políticas. Una política sería entonces un intento persistente de reforzar variables tales como las tasas de ahorro o de hacer bajar variables tales como las tasas de crecimiento poblacional. Una política tendría que ser persistente porque sin ella, las diferencias “fundamentales” entre países, y al interior de la sociedad simplemente volverían otra vez.

Esta perspectiva del desarrollo como alguna forma condicional de convergencia (condicional a que los fundamentos sean correctos) ha sido criticada. El crecimiento sostenido, en esta perspectiva, es la consecuencia de pellizcar algunos parámetros tales como la tasa de ahorro y asegurarse de que ellos se pongan en marcha por una

mezcla prudente de intervenciones de política. En el peor de los casos, si hubiese grandes costos de organización, economías de escala, u otras “no convexidades” al nivel de la economía, se necesitaría alguna transferencia a gran escala desde los países industriales a los en desarrollo, además de aquellas políticas. Pero como Hoff y Stiglitz argumentan correctamente, es difícil ver qué clase de economías de escala está en juego al nivel nacional, y en cualquier caso “aún una transferencia de fondos podría no tener un gran efecto sobre el crecimiento económico”.

La literatura discutida en este capítulo toma una perspectiva un poco diferente. Brevemente, uno podría interpretar esta literatura como argumentando implícitamente –o al menos tomando como supuesto de trabajo– que no existen diferencias fundamentales entre las sociedades. Esto es, la misma sociedad fundamental puede desplegar modos de conducta muy diferentes y que se autorrefirman. Los legados históricos iniciales, al definir con exactitud las expectativas o alguna otra variable más concreta, tal como la distribución de los activos, puede precipitar uno o más de aquellos resultados que se autorrefirman, los que permanecen persistentemente diferentes entre las sociedades.

La clara exposición de la contribución de Hoff y Stiglitz me da espacio para un poco de abstracción extra –pero, espero que sea útil–. Será útil distinguir entre dos formas de equilibrios que se autorrefirman (la terminología la tomamos prestada de Mookherjee y Ray de próxima aparición).

#### AUTORREFIRMACIÓN INERCIAL

Éstos son los múltiples equilibrios que Hoff y Stiglitz discuten en detalle. Ellos ilustran tales equilibrios a la perfección usando modelos en los que, por ejemplo, varias tasas de ahorro agregado, o tasas de investigación y desarrollo, o grados de exigibilidad de los derechos de propiedad podrían persistir bajo los mismos fundamentos. Desearía enfatizar un aspecto diferente de estas multiplicidades, y mi elección de la terminología así lo reflejará.

En cualquier momento del tiempo, rige un equilibrio particular y posiblemente ha regido en aquella sociedad en el mediano o largo plazo pasado. Suponga que éste es en verdad el mal equilibrio en uno de los ejemplos dados por Hoff y Stiglitz. Rosenstein-Rodan (1943) y Hirschman (1958) argumentaron que esta situación inicial –el hecho de que por la fuerza de la inercia estemos en el mal equilibrio para empezar– es lo que uno podría querer decir por subdesarrollo. Al mismo tiempo, la aseveración de que múltiples equilibrios están en el fondo de todo ello no parece ser importante para estos autores (aunque recientes redescubridores de este fenómeno se han extendido mucho tiempo sobre el tema). La pregunta más difícil es: ¿Cómo es identificado con exactitud por la fuerza de la inercia histórica un equilibrio en particular? ¿Y qué se necesitará para deshacerlo?

Infortunadamente, el equilibrio múltiple o paradigma del juego de coordinación no es de mucha utilidad a este respecto, más allá de la demostración de que las multiplicidades (podrían) existir. El mismo paradigma no sabe cómo explicar la inercia histórica: repite un relato de equilibrios múltiples, y todas las clases de equilibrios dinámicos emergerán, incluyendo aquellos en los que la sociedad salta entre el equilibrio bueno y el malo en toda clase de formas hábilmente coordinadas.

Esa situación de indeterminación e indiferencia por la inercia ha sido de reciente preocupación para los macroeconomistas como también para los economistas del desarrollo, aun cuando las medidas, hasta ahora tomadas, han sido bastante indecisas<sup>1</sup>. Rosenstein-Rodan y Hirschman estaban ciertamente interesados en este tema, aunque ellos no hicieron muy serios progresos en él —como lo atestigua el debate entre el crecimiento “balanceado” y “desbalanceado”, un tema de gran interés en los años 1950.

Me gustaría poner este problema sobre la mesa como uno que exige una seria atención de la investigación. Permítanme enfatizar que esto no sería solamente una aplicación de la teoría económica “moderna” al desarrollo. De hecho, una teoría coherente de esta clase de “transición de equilibrio” simplemente no existe en este momento (ni tampoco una teoría seria de la inercia de las expectativas)<sup>2</sup>.

Por supuesto que en el centro de tal teoría de la transición del equilibrio estaría una perspectiva particular de la política económica. En este mundo no existe tal cosa como una política persistente (aunque esto no quiere decir que no existe alguna necesidad por tales políticas en otras descripciones igualmente apropiadas). La política económica, en esta perspectiva, es un dispositivo perturbador del equilibrio. El rasgo más importante de estas políticas es que ellas son intrínsecamente efímeras: una vez el equilibrio ha sido perturbado, el nuevo equilibrio se mantendrá por sí mismo.

## AUTORREFUERZO HISTÓRICO

La autorreafirmación inercial describe los equilibrios múltiples y, por lo tanto, dirige nuestra atención a las creencias o expectativas de los agentes económicos que las encierran dentro de cualquiera de los equilibrios. Esta perspectiva del subdesarrollo podría ser útilmente complementada por un enfoque relacionado pero diferente. Ésta es la observación que los legados históricos podrían realmente seleccionar los diferentes conjuntos de equilibrios (muy aparte de las posibles multiplicidades de cada

---

1 Véase, por ejemplo, Krugman (1991); Matsuyama (1991); Chamley y Gale (1994); Adserà y Ray (1998); Cooper (1999).

2 Sin duda, uno puede construir un modelo en el que las condiciones históricas simplemente imposibiliten el buen equilibrio como un posible resultado. Volveré a ejemplos de tales teorías posteriormente, pero se debería señalar que éstos no son modelos de equilibrios múltiples sino teorías de estados sostenidos múltiples.

conjunto). En resumen, la historia podría hacer eco persistentemente en el futuro, y no sólo vía la determinación de las expectativas.

Hoff y Stiglitz tratan también estos equilibrios, argumentando que la presión histórica podría venir de fuentes tan diversas como la estructura legal, las tradiciones, o las reputaciones de los grupos (véase también Ray 1998, especialmente el capítulo 4). Obsérvese que la pregunta que yo planteé en la sección previa se vuelve menos relevante aquí. El problema de explicar la inercia de las expectativas no surge más porque la autorreafirmación histórica puede coexistir con un único equilibrio (bajo cada historia). Sin embargo, una pregunta paralela, igual o más importante para la política: ¿Cómo cambios en las “condiciones iniciales” trazan un mapa en los cambios del equilibrio (o equilibrio de largo plazo)? Para ilustrar, me enfocaré en lo que es posiblemente el ejemplo más importante de autorreafirmación histórica: aquella causada por desigualdades iniciales en la distribución de los activos.

Observe que en el modelo neoclásico de crecimiento estándar, se predice que las diferencias en las dotaciones iniciales entre países desaparecerán en el largo plazo (al menos condicionalmente). Esta clase de argumentación se desliza en algunas de las teorías de primera y segunda generación de la dinámica de la distribución del ingreso (véase, por ejemplo, Champernowne 1953; Loury 1981), que puede visualizarse como varias copias del modelo de crecimiento neoclásico corriendo en paralelo, sin ninguna interacción entre los individuos. El postulado de los rendimientos decrecientes en el modelo de crecimiento estándar fuerza la antihistoricidad, y la presencia de incertidumbre (como en la estructura de Loury), en tanto que debilita la noción determinística de la convergencia, no hace nada para remover esa antihistoricidad.

Más recientemente han parecido los modelos de desigualdad que enfatizan la interacción entre individuos. En estas teorías la distribución de los activos en cualquier fecha tiene un impacto sobre las variables macroeconómicas, tales como los precios y salarios de equilibrios o el empleo y el producto, en esa fecha. Una razón importante de por qué esas variables están afectadas por la desigualdad es que los mercados de crédito son típicamente inexistentes o imperfectos, de suerte que las restricciones de la riqueza afectan las decisiones de mercado. En tales escenarios, las desigualdades iniciales podrían reproducirse en cada período o incluso magnificarse. La conexión entre desigualdad “inicial” y “final” puede ser compleja, como lo muestra el siguiente ejemplo. (La discusión que sigue se basa en Mookherjee y Ray 2000).

Suponga que el producto se produce usando dos tipos de trabajo; calificado y no calificado. En cada fecha existe una generación de individuos, algunos de los cuales son calificados y otros no calificados. Los miembros de esta generación reciben un salario acorde con sus conocimientos, que ellos dividen entre su propio consumo y la inversión en su descendencia. Por simplicidad, asuma que la inversión necesaria es cero si se deja sin capacitar al niño pero con algún costo fijo si al niño se le debe dar

alguna capacitación. Cada persona maximiza alguna función de utilidad que depende de su propio consumo y de la utilidad de su descendiente (como en Luory 1981). Este relato se repite período tras período.

Esto no sería diferente de un modelo de desigualdad “no interactivo” si los salarios fueran constantes. Pero yo asumo que los salarios dependen de la proporción de personas capacitadas en esa generación, con cualquier salario aumentando a muy altos niveles, en la medida en que la proporción de esta clase llegue a ser cada vez más escasa. (La función de producción agregada necesita ambos tipos de trabajo). Tenemos ahora un típico modelo “interactivo”.

Supongan que todos los individuos de una generación en particular tienen igual riqueza. ¿Es posible para todos ellos hacer las mismas escogencias respecto a la educación de sus hijos? La respuesta es, en general, no. Si todos ellos escogen dejar a sus descendientes sin capacitación, el retorno del trabajo calificado se volverá enormemente alto, estimulando a alguna fracción de la población a educar a sus hijos. (Esto será cierto en la medida en que los mercados de crédito hayan desaparecido por completo). De manera similar, no es posible para todos los padres educar a sus hijos si el trabajo no calificado es necesario en la producción. Por ello —y precisamente a causa de esta interdependencia— agentes idénticos son forzados a tomar decisiones diferentes. Esto significa, por supuesto, que desde el punto de vista de la siguiente generación, alguna desigualdad debe resultar. En las subsiguientes generaciones, la desigualdad puede continuar creciendo.

Al mismo tiempo, existe otra discusión inicial que puede llevar a una reducción progresiva de la desigualdad a través de las generaciones. Por último, existen distribuciones —en general, una gran diversidad de ellas— que se autopropietan.

La multiplicidad de equilibrios que ocurren bajo la autorreafirmación inercial es reemplazada ahora, bajo la autorreafirmación histórica, por una multiplicidad de estados sostenidos. Las implicaciones de política son diferentes. Las intervenciones en este contexto deben modificar su atención de cambiar los equilibrios (mediante la promulgación de alguna ley temporal, por ejemplo) hacia cambiar algún derecho objetivo, tales como los derechos de propiedad. Además, el ejemplo de arriba sugiere que una política intervencionista debe tomar nota de la dinámica que sigue a tal intervención: algunas intervenciones podrían ser inútiles si la desigualdad “vuelve a crecer”.

Al mismo tiempo, hasta el punto de que existan múltiples distribuciones autorreafirmadoras, algunas clases de intervenciones a los derechos de propiedad ciertamente ganarán importancia. Necesitamos progreso en las teorías económicas de la evolución de la desigualdad (no sólo teorías de los estados sostenidos) para resolver estas preocupaciones. Como Hoff y Stiglitz lo expresaron, mientras la política económica bajo esta especie de perspectiva del mundo “podría requerir menores recursos, podría tomar más conocimientos”.

## INFORMACIÓN Y CRÉDITO

La discusión precedente lleva a un punto final que vale la pena mencionar. Primero, continuando con el tema de las prescripciones de política, los modelos de autorreafirmación histórica llaman la atención no sólo sobre las desigualdades iniciales sino también sobre las imperfecciones de los mercados de crédito. Dados los inmensos obstáculos políticos y de información para la redistribución de los activos, podría no ser una exageración decir que la reforma al mercado de crédito es el tema de política más importante que enfrentan los países en desarrollo. En la medida en que el ritmo del desarrollo se recupera y la movilidad se incrementa, los mercados informales de crédito podrían empeorar, no mejorar, en servir a su clientela<sup>3</sup>. Éste es el resultado de una erosión en las redes de información, las que presumiblemente serán reemplazadas –pero no todavía– por las bases de datos que le siguen la pista a las historias crediticias de los individuos. Por lo tanto, pondría al estudio de los mercados de crédito (con flujos limitados de información) en la agenda de los problemas esenciales que ameritan nuestra atención, tanto desde la perspectiva teórica como desde la política.

¿Qué clase de preguntas podría uno hacer respecto a la política del mercado de crédito? Existen varias, algunas de las cuales son mencionadas por Hoff y Stiglitz.

- ¿Puede uno diseñar bancos que acepten garantías de una manera no ortodoxa, tales como el producto de la cosecha o el trabajo? (Se podría, si los bancos tuvieran que arrancar una página de la literatura de los contratos interrelacionados).
- ¿Puede la limitada exigibilidad de los contratos ser compensada, al menos parcialmente, por préstamos a grupos? (Puede, si los prestatarios se conocen más entre sí de lo que conocen los bancos, como en Ghatak 1999 y van Tassel 1999).  
¿Una expansión del crédito a los bancos formales o a los grandes prestamistas beneficiará en últimas a los prestatarios más pobres? (Podría no, como Floro y Ray 1997, Hoff y Stiglitz 1997 y Bose 1998 lo han señalado).
- ¿Cómo podrían la pertenencia de la propiedad o incluso los derechos de uso afectar el acceso al crédito?
- ¿Son las consideraciones de exigibilidad de los préstamos para capital fijo fundamentalmente diferentes de aquéllas de los préstamos para capital de trabajo?
- ¿Qué sostiene a un mercado informal de crédito cuando los flujos de información son limitados?

La necesidad de investigación teórica en estas áreas es colosal.

Para resumir, existen tres implicaciones de este emergente punto de vista para el desarrollo económico.

---

3 Sobre este punto, véase Ghosh y Ray (1996); Ray (1998, cap. 14); World Bank (1999).

*Nuestra comprensión.* La convergencia, aún en su forma “condicional” más elegante, es esencialmente una teoría antihistórica. Las diferencias en las condiciones iniciales en últimas serán barridas, a menos que estén bloqueadas por variaciones fundamentales entre las sociedades. La creencia en estos fundamentos –asumiendo que no se limite a ejemplos inocuos tales como la geografía y el clima– puede moldear profundamente nuestra perspectiva del mundo. Ciertamente es una perspectiva del mundo muy diferente de la que emerge de las teorías de la multiplicidad de los resultados autorreafirmadores de las sociedades (de otra manera) idénticas. Esta última perspectiva no depende de las diferencias económicas fundamentales o culturales para explicar la divergencia en el ingreso o en la riqueza entre países, y es profundamente histórica. Éste es el enfoque principal que muchos autores adoptan ahora y que Hoff y Stiglitz tan hábilmente resumieron.

*¿Qué es exógeno?* Muchos factores tomados como fundamentos bajo la perspectiva tradicional están disponibles ahora. Por ejemplo, una “cultura de la corrupción”. Puede ahora visualizarse como un equilibrio autorreafirmador por una sociedad que puede aparecer también como no corrupta en algún otro equilibrio. Lo mismo es cierto de una variedad de fenómenos tan diversos como la fertilidad, la hiperinflación, los estándares tecnológicos, las tasas de ahorro, y las normas y actitudes sociales. Esta apertura de las cajas negras, como Hoff y Stiglitz lo describen, está muy en la línea con los comentarios del párrafo precedente. Si nuestra perspectiva del mundo no nos permite creer en diferencias fundamentales, entonces todas las diferencias exigen una explicación. Al menos, ésta es la ambiciosa agenda establecida por aquellos desarrollos teóricos.

*Las políticas.* Desde una perspectiva metodológica más amplia, las implicaciones de política son de dos clases. La primera, hay políticas que están diseñadas para superar la autorreafirmación inercial. Esencialmente, ellas promueven un movimiento a un nuevo equilibrio sin intervención permanente. Ello no significa que tales políticas no tengan costos en términos de los conocimientos del responsable de formular las políticas: como Hoff y Stiglitz, muchos otros autores lo han notado, ellas requieren intervenciones delicadas para superar un círculo posiblemente vicioso de reafirmaciones de las expectativas. Además, tales políticas podrían ser costosas en términos de los recursos, especialmente en la supervisión de la transición al nuevo equilibrio.

La segunda clase de políticas esta diseñada para superar las autorreafirmaciones históricas. Estas políticas son diferentes: requieren intervenciones que no son solamente de la variedad de la coordinación. La riqueza, o quizás otros activos como la tierra, podría necesitarse que fueran redistribuidas. La estructura de los derechos de uso podría tener que cambiarse. Estas políticas están basadas en la presunción teórica de que la historia cuenta. (Si toda la historia tuviera que borrarse, entonces o



cualquiera de las distribuciones iniciales no importaría, o los cambios en ellas podrían revertirse de todas formas).

## REFERENCIAS

- Adserà, Alicia y Debraj Ray. 1998. "History and Coordination Failure". *Journal of Economic Growth* 3 (3, septiembre): 267-76.
- Bose, Pinaki. 1998. "Formal-Informal Sector Interaction in Rural Credit Markets". *Journal of Development Economics* 56 (agosto): 265-80.
- Chamley, Christopher y Douglas Gale. 1994. "Information Revelation and Strategic Delay in a Model of Investment". *Econometrica* 62 (septiembre): 1065-85.
- Champernowne, David. 1953. "A Model of Income Distribution". *Economic Journal* 64: 318-51.
- Cooper, Russell. 1999. *Coordination Games: Complementarities and Macroeconomics*. Cambridge Reino Unido: Cambridge University Press.
- Floro, María Sagrario y Debraj Ray. 1997. "Vertical Links between Formal and Informal Institutions". *Review of Development Economics* 1: 34-56.
- Ghatak, Maitreesh. 1999. "Group of Leading, Local Information and Peer Selection". *Journal of Development Economics* 60: 27-50.
- Gosh, Parikshit y Debraj Ray. 1996. "Cooperation in Community Interaction without Information Flows". *Review of Economics Studies* 63 (3, julio): 491-519.
- Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Hoff, Karla y Joseph E. Stiglitz. 1997. "Moneylenders and Bankers: Price-Increasing Subsidies in a Monopolistically Competitive Markets". *Journal of Development Economics* 52 (abril): 429-62. (Reimpreso en 1998 con correcciones en la numeración).
- Krugman, Paul. 1991. "History versus Expectations". *Quarterly Journal of Economics* (mayo): 551-67.
- Loury, Glenn C. 1981. "International Transfer and the Distribution of Earning". *Econometrica* 49: 843-67.
- Matsuyama, Kiminori. 1991. "Increasing Returns, Industrialization, and Indeterminacy of Equilibrium". *Quarterly Journal of Economics* 106 (mayo): 617-50.
- Mookherjee, Dilip y Debraj Ray. 2000. "On the Persistence of Inequality". Institute for Economic Development, Boston University, Boston, Mass. Multicopiado.
- \_\_\_\_\_. Por aparecer. "Introduction". En Dilip Mookherjee y Debraj Ray, eds., *A Reader in Development Economics*. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- Ray, Debraj. 1998. *Development Economics*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Rosentein-Rodan, Paul. 1943. "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe". *Economic Journal* 53: 202-11.
- Van Tassel, Eric. 1999. "Group Leading under Asymmetric Information". *Journal of Development Economics* 60 (1): 3-25.
- World Bank. 1999. *World Development Report 1989/99: Knowledge for Development*. Nueva York: Oxford University Press.

## **APÉNDICES**

- 1. REFLEXIONES DE PREMIOS NOBEL**
- 2. REFLEXIONES DE LOS PIONEROS**

# 1. REFLEXIONES DE PREMIOS NOBEL

## UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

*Lawrence R. Klein*

Desde mi punto de vista, como constructor de modelos macroeconómicos de países en desarrollo para su integración en el sistema económico mundial, y diseñador de escenarios interesantes que busquen mejorar de un modo no traumático el desempeño de las economías emergentes, encuentro necesario el desarrollo de las siguientes líneas de investigación:

1. Introducción en los modelos macroeconómicos de un módulo demográfico que muestre la población y variables relacionadas con algún detalle.
2. La habilidad de desarrollar patrones de distribución de ingreso y de riqueza para evaluar la justicia distributiva sobre la población en general.
3. Un sistema de desempeño general por sectores, que comience con un sistema estándar de insumo-producto pero que evolucione hacia un análisis de diferentes temas como progreso tecnológico y relaciones cambiantes entre los sectores primario, secundario y terciario de las economías.
4. La integración de economías en desarrollo en el sistema de comercio internacional y sistema de pagos internacionales.
5. El análisis de flujos financieros, bajo los patrones, donde sea posible, después de la interacción detallada del sistema insumo-producto.
6. La expansión del alcance de indicadores de desarrollo, más allá de los elementos de los temas anteriores pero incluyendo puntos como: salud, educación, comunicaciones, protección del medio ambiente y coexistencia pacífica.

Cada una de estas seis líneas de análisis está siendo investigada de un modo u otro, pero no me parece que estén siendo estudiadas apropiadamente, de modo que puedan presentarse unidas, en un sistema con sentido y manejable. En particular, ellas están interrelacionadas y pueden ser examinadas por separado como en términos de sus mutuos efectos.

En la actualidad el flujo de información, el desarrollo de programas de computadores y los computadores mismos están disponibles en ambientes amigables de modo que pueden alcanzarse progresos significativos en el desarrollo de un sistema total y consistente. Dando pequeños pasos hemos estado en capacidad de extender el mo-

delo UN-LINK más allá de los flujos comerciales y contabilidad social ordinaria. Un siguiente paso sería integrar los flujos financieros, llegando a completar un sistema completo de flujo de fondos, de un alcance global tan grande como sea posible. Para países individuales como Filipinas y Chile, agrupaciones demográficas (como sexo y edad) han sido introducidas para mejorar el análisis de cómo la población total enfrenta la mortalidad o la tasa de natalidad. La distribución del ingreso por edad y sexo ha sido introducida exitosamente en el análisis para Filipinas y Chile. Éstos son pequeños ejemplos que muestran posibilidades potenciales de investigación a una escala mucho más grande.

Los diferentes índices de desarrollo, usualmente presentados en el *Informe de Desarrollo Humano* del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, son una excelente fuente de información para desarrollar en trabajos futuros las seis líneas de investigación ya propuestas.

## SE BUSCA: UNA TEORÍA DEL CAMBIO

*Douglass C. North*

Los problemas de la teoría de desarrollo económico son claros. Los economistas los abordamos con el análisis neoclásico, que es un cuerpo estático de teoría y, al menos en su forma mas pura, se concentra en mercados perfectos sin ningún tipo de rigideces. Lo que intentamos entender en la teoría del desarrollo económico es el proceso de formación, cambio y desarrollo de los mercados económicos y políticos y el modo como ocurre tal proceso. Para hacer esto, tenemos que hacer evolucionar un nuevo cuerpo teórico, o al menos modificar la teoría existente para integrarla con aquellas partes de la teoría neoclásica que son valiosas. Esto significa que, primero, necesitamos un claro entendimiento de la Nueva Economía Institucional, ya que la evolución de las instituciones es la fuente fundamental de cambios económicos y políticos y las instituciones formales son el único instrumento que tenemos para alterar el modo en el cual las economías evolucionan. Segundo, debemos desarrollar un cuerpo de teoría político-económica, ya que la política es la que especifica y restringe las reglas económicas del juego y aún no tenemos un entendimiento completo de las interrelaciones entre la política y la economía, que nos permita tener una mejor idea de este problema. Tercero, necesitamos tener un mejor entendimiento de las normas sociales y restricciones de información que son fuentes fundamentales de un buen o deficiente desempeño de los países en desarrollo. Esto exige una recolección de información por parte de antropólogos y sociólogos sobre lo que ellos han aprendido de las restricciones informales e integrando ese conocimiento con la teoría económica y política, podremos alcanzar generalizaciones que nos ayuden.

El problema es claro. Conocemos las condiciones económicas así como las institucionales que llevan a un buen desempeño económico. Lo que no conocemos es cómo alcanzar estas condiciones. Para ello necesitamos un cuerpo teórico que explore el proceso de cambio económico, político y social. Cuando tengamos tal teoría lograremos mayores progresos para resolver los problemas del desarrollo.

## CHISPAS Y RESIDUOS DEL YUNQUE DEL CRECIMIENTO

Paul A. Samuelson

**L**a nueva teoría del crecimiento no es tan nueva como ella cree que lo es. Y no es sorprendente que la vieja teoría sea menos obsoleta como se dice usualmente. Con el tiempo se probará que ambas son menos útiles de lo que sus adherentes esperan que sean y han reclamado que son. Ambas encontrarán que son más duraderas y empíricamente probables de lo que el nihilismo cínico las han calificado. Su sabiduría combinada será más significativa que sus conocimientos separados. Entonces, ¿qué más hay de nuevo?

### LA PROFUNDIZACIÓN DEL CAPITAL: EL ELÍXIR INICIAL DEL CRECIMIENTO

Tanto la historia económica como la lógica económica definen, como el modo material de que una sociedad progrese en abundancia, la “acumulación de capital”. Adam Smith creía que la superioridad holandesa en productividad sobre China podía ser entendida parcialmente por el anterior éxito holandés en aumentar el ahorro (a costa de consumo). Mucho antes de Robert Solow, Paul Douglas, J. B. Clark o Eugen von Böhm Bawerk, los lectores de Smith no atribuyeron este resultado a las bondades de la madre naturaleza por el eficiente manejo de los recursos como simplemente una virtud en sí misma. Smith, el más duro de los deístas, creía que los ahorros pasados eran buenos por su inferencia empírica de que cuando los ahorros crean incrementos del *stock* de insumos producidos (capital), éstos se sumarían al vector de consumo (bruto o neto).

Una intuición útil no tiene por qué ocultar otra: en la comparación entre Holanda y China, la disminuida densidad del empleo por unidades de tierra es lo que aparece en la ecléctica comparación de Smith. De hecho, mucho antes de Cournot, Dupuit, Marshall o Fleeming, Jenkin dibujó diagramas de demanda ( $p$ ,  $q$ ), los predecesores de Smith hubieran esperado, sin ningún otro efecto (*ceteris paribus*), que un incremento en la cosecha de maíz o en bienes de capital o en el tamaño de la población empleable cada una induce una caída en el precio del maíz, la tasa real de interés y las tasas de beneficio y la frecuencia de la distribución de tasas de salario. (Alrededor de 1815, Malthus, West y Ricardo acuñaron la frase “ley de rendimientos decrecientes”. Pero por supuesto el joven Malthus, discutiendo en la mesa del desayuno con su padre, el optimista Condorcet, ya estaba usando esta ley en el siglo pasado como lo habían hecho Benjamín Franklin y otros analfabetas cuando Smith todavía vestía pantalones cortos).

Como un economista teórico jugando de intruso entre los especialistas, en este ensayo explicaré lo que sraffianos serios piensan cuando niegan que la ley de rendimientos decrecientes entre mano de obra y la tierra puede aplicarse a la ley de rendimientos decrecientes entre capital y trabajo  $K/L$ . Dedicar unas palabras a este tema no representa mi creencia en su vital importancia; es sólo que en una era cuando los nuevos macroeconomistas deploran la falta de credibilidad en los microfundamentos de la macroeconomía de 1936, es importante saber si los libros de texto convencionales de microeconomía tienen fundamentos microeconómicos sólidos. Más tarde retornaré a este tema.

### ALGO MÁS QUE ES IMPORTANTE: EL RESIDUO

Tener buena memoria significa que se recuerdan los triunfos pasados. También significa que se recuerdan los errores, de modo que yo digo: hablar es tener memoria.

Ocurre que yo estaba en el curso de Donald Douglas entre 1932 y 1934 cuando él estaba trabajando en su investigación de la función de producción Cobb-Douglas. Douglas fue un pupilo de J. B. Clark en la Universidad de Columbia. Él quería medir:  $MV = PQ$ ,  $S$  (el ahorro) =  $I$  (inversión),  $Q = F(L, K)$  o  $Q = F(L, K; tierra)$ . Usando datos entre 1888 y 1923 de la oferta laboral y algún otro índice de capital físico, mediante mínimos cuadrados estimó  $Q_{real} = 1.01$  (empleo real)<sup>0.75</sup>  $K^{0.25}$ .

Su variable  $K/L$  seguía muy de cerca una tendencia creciente (no lineal). En el espacio de tres dimensiones de  $(L, K: Q)$ , ajustar  $Q = aL + bK$  hubiese arrojado un  $R^2$  similar. Pero sus datos eran tan malos que un pequeño cambio en alguno de sus datos podría haber cambiado el resultado de (0,75, 0,25) a (0,5; 0,5) o peor (esto lo aprendí haciendo ejercicios de regresiones múltiples con cálculos a la Munroe). Douglas merecía el premio antesala al Nobel, Hart Schaffer y Marx. Pero, como Ricardo, tenía críticos que *no* estaban equivocados.

Lo que nos importa acá es la reacción de Schumpeter cuando dejé el pregrado en Chicago y pasé al postgrado en Harvard. “Mi querido Samuelson, cómo puede un académico dejar por fuera el palpable hecho del cambio tecnológico entre 1899-1923”. Naturalmente intenté con  $Q = aL + bK + ct$ , o  $\text{Log}Q = \alpha \log L + \beta \log K + \gamma t$  con la restricción de  $\alpha + \beta = 1$  y sin ella. Condicionando erróneamente a que la muestra mostrara resultados interesantes. En vista de la reciente reaparición de los rendimientos crecientes a escala de Smith-Young-Graham-Ohlin, oscuramente recordé que tendría que estar de acuerdo con la casual afirmación de George Stigler de que esos datos podrían no identificar robustamente la influencia relativa de  $t$  sobre la influencia de  $(\alpha + \beta - 1)$ . El artículo póstumo sobre Douglas de Samuelson (1979) reporta porque yo creía que la errónea especificación de Douglas no podía resolver esta dificultad de las series de tiempo.

Cuando América estaba cerca a un alto nivel de empleo después de la Segunda Guerra Mundial, yo estaba satisfecho con mis publicaciones usando la forma de Slichter  $Q = (1.025)^t L^{0.75} K^{0.25}$  como una solución rápida al problema. Más tarde, Solow (en la oficina contigua a la mía pero separada por un biombo chino) construyó una teoría con sentido sobre la productividad total de los factores (Solow 1957). Pero la revisión histórica sobre el residuo hecha por Zvi Griliches (1996) le presta poca atención a cómo Solow resolvió los problemas en los datos de  $(L, K, t; Q)$ . Solow aumentó los datos usando información para  $WL/PQ$ ,  $(PQ - WL)/PQ$ : empleando la heroica aproximación de la productividad marginal  $P\partial Q/\partial W = W$ ,  $\partial Q/\partial K = \partial K/\partial K$   $\partial K/\partial K = i$  mejor condicionada para obtener una estimación de  $(L, K; Q)$  no por accidente la forma Cobb-Douglas  $L^{0.75}K^{0.25}$  pasó a no ser un mal ajuste. Incluso el residuo  $(1.025)^t$  de Slichter no estaba muy lejos del nivel deseado como un coeficiente normalizado<sup>1</sup>.

No estaba descontento con el hecho de que los primeros investigadores dieran un gran papel al residuo y menos importancia a la “profundización del capital”. En muchas ediciones de mi *Economics*, destinaba el diagrama más importante en el libro a la ciencia posnewtoniana por el éxito de la Revolución Industrial. (Debo agregar lo siguiente: no creo que la revolución científica fue crucialmente acelerada por los sobornos que el sistema dio a los innovadores por las rentas *ex ante* y *ex post* de sus esfuerzos. Newton, los Bernoulli, Euler, Lagrange, Faraday, Maxwell y Helmholtz, a diferencia de Watt y Edison, se beneficiaron de las regalías públicas y privadas que reflejaron pasadas desigualdades de ingreso en lugar de un comportamiento oportunista de la inversión de capital en una actividad de riesgo. Más tarde, en 1910, a J. J. Thomson, quien descubrió el electrón, se le dijo, “cada corredor de bolsa en la ciudad hace mucho más dinero del que usted hace en Cambridge”. Él contestó “Sí, pero piense en el trabajo que ellos tienen que hacer”. Mi difunto médico de Harvard, Edward Purcell, inventó con Robert Pound el MRI (imágenes por resonancia magnética –IRM–). Las ganancias que buscaban y las que recibieron fueron cero, una historia que sorprendería a mis nietos).

Recordar una buena idea puede traer a la memoria una mala. En mi juventud ridiculizaba descaradamente que Lenin fuese un economista. Una de sus idioteces fue escribir, mientras se escondía entre febrero y octubre durante la revolución en Rusia, que era una regla de tres el hecho de que toda sociedad comunista dominaría sobre toda sociedad capitalista. Afirmando que el oro gravitaría hacia la producción de inodoros en la utopía comunista. “Electricidad + soviéticos = comunismo” no era

1 Griliches (1996) dio poca importancia al mérito de redefinir hacia arriba una medida nominal de los “insumos totales” para calibrar y explicar el cambio tecnológico, rescribiendo  $Q = F [K, L, \dots; t]$  con  $\partial F/\partial t > 0$  como  $Q = f [I (L, K, \dots; t)]$  con  $f' > 0$ ,  $\partial I/\partial t > 0$ , lo que representa un avance, aunque pequeño, en la dirección correcta.



para mí una buena frase. Bernard Shaw y Joan Robinson compartían la primera de estas afirmaciones. Una vez en existencia, el nivel acumulado de capital de una sociedad no necesitaba un incentivo o guía de mercado para mantenerse intacto. Hayek (1945), cuyos libros *Road to Serfdom* (1944) y *Prices and Production* (1931) no estaban en mi lista de trabajos importantes, me persuadieron de que al mecanismo de precios Lerner-Lange le hacía falta algo de información dinámica.

Sin embargo, sabía qué tan buenas eran las matemáticas puras en la URSS de Stalin. Sus físicos, cuando se les daba respaldo y libertad académica, podrían crear una bomba de hidrógeno como la nuestra. Los burócratas más importantes de Mao hubieran podido, adoptando los descubrimientos de la investigación médica norteamericana, alcanzar expectativas de vida mucho mejores que las alcanzadas por las economías del Oeste habiendo alcanzado niveles de productividad 10 veces el de China, medido con base en las Tablas Penn. En pocas palabras, erróneamente hice una hipótesis de que la función  $F$  (mano de obra no calificada, capital disperso y mal asignado; conocimiento científico, sin importar cómo se adquirió) puede tener éxito alcanzando un progreso respetable de  $Q/L$  para una sociedad.

Un concepto vago, como la eficiencia- $X$  de Harvey Leibenstein (1969), estaba reticente de incluirlo como un elemento de fondo en las publicaciones sobre funciones de producción. Sólo hasta cuando las estimaciones de la CIA (Central Intelligence Agency) colocaron la afluencia *per cápita* en 1988 de Alemania del Oeste en algo así como tres cuartos de Alemania del Oeste, usé estos estimativos en las ediciones posteriores a 1970 de mi libro. Después de la unificación de Alemania hace unos 10 años, una lectura de la evidencia exigía reducir este cociente de 0,75 a 0,33. ¿Cómo explicar esto? La respuesta no estaba en los datos oficiales de desempeño económico. La mejor respuesta es que toda la teoría de los números índices (a la cual yo mismo contribuí) estaba fundamentada implícitamente en una relación tolerable entre los datos de precios  $P$  de las estadísticas de  $(P_1, \dots, P_n; Q_1, \dots, Q_n)$  y en el precio sombra del multiplicador de Lagrange implícito en estas sociedades no capitalistas. Sus actuales  $P_s$  diferían de los  $P_s$  normativos, de tal manera que hacían que esos pequeños triángulos de la pérdida neta del beneficio del consumidor sumaran tanto en el cálculo total. No hace falta mucha lógica para esto y tampoco hay una prueba empírica.

Sin embargo, para un académico con la mente abierta y considerable experiencia, la mejor hipótesis para explicar los puntos altos y bajos del crecimiento económico parece ser que sólo una economía mixta puede avanzar bajo la promesa de una mayor productividad. El milagro de Suecia (el cual Friedrich Hayek nunca entendió totalmente) fue que no creció tan bien por mucho tiempo, pero lo hizo en un régimen ideado de considerable equidad y libertades civiles. Sin embargo, después de 1970, la tendencia de los países escandinavos comenzó a disminuir después de su posición cerca de los líderes de las Tablas Penn y se mostró que uno no puede creer en

milagros. (Nunca crea en los milagros antes de que ellos ocurran. Porque es muy difícil de creer en ellos cuando ya han ocurrido).

El modelo básico de profundización de capital es el de un sector y un bien de capital del tipo Ramsey-Solow:

$$Q \text{ (bruto)} = \text{consumo} + \text{nuevos bienes de capital} = C + G = F(L, K) \quad (1)$$

$F$  cóncava, diferenciable y con grado de homogeneidad 1.

Cuando el capital se deprecia exponencialmente a una tasa  $\delta$  independiente de la edad y del uso.

$$q \text{ neto} = C + \dot{K} \text{ neto} = F(L, K) - \delta K = f(L, K) \quad \delta > 0 \quad (2)$$

Con insumos sustitutos y diferenciables, la distribución se simplifica a:

$$\text{ingreso nacional} = q = \text{salarios} + \text{intereses} \quad (3a)$$

$$= L \partial f(L, K) / \partial L + K \partial f(L, K) / \partial K \quad (3b)$$

$$= Lw + Ki \quad (3c)$$

$$i = \partial \dot{K} / \partial K = \partial f / \partial K \quad w = \partial f / \partial L = \quad (3d)$$

Necesariamente de los supuestos de concavidad fuerte y rendimientos constantes

$$\partial w / \partial K = \partial^2 q / \partial L \partial K > 0 \quad (3d)$$

El paradigma de Nassau Senior describe qué pasa si no se incluye  $C$  en la ecuación (2) para acelerar el crecimiento de  $\dot{K}$  que causaría una acumulación de  $K$  que elevaría el salario real  $w$ .

Para Joan Robinson, este caso de un sector es un oreca despreciable –“oreca” se refiere a acero escrito al revés– diseñado por los apologeticos del capital para asombrar a niños de escuela. Para calificar esto objetivamente, debemos introducir un vector de bienes de capital, por lo menos dos de ellos: ( $K_1$ ,  $K_2$ ).

## LA FÁBULA DE LEETS<sup>2</sup>

Para recortar una larga historia sobre profundización del capital sin alterar su contenido cualitativo, podemos reducir las implicaciones relevantes de (1) a (3) al caso de dos insumos de capital. En términos netos, tenemos:

<sup>2</sup> *Leets* es acero escrito al revés (*Nota del traductor*).

$$\begin{aligned}
 q_1 &= C_1 + \dot{K}_1 = F^1(L_1, K_{11}, K_{21}) - \delta(K_{11} + K_{12}), \delta > 0 \\
 q_2 &= C_2 + \dot{K}_2 = F^2(L_2, K_{12}, K_{22}) - \delta(K_{21} + K_{22})
 \end{aligned} \tag{4}$$

$$\begin{aligned}
 L_1 + L_2 &= L \\
 K_{11} + K_{12} &= K_1 \\
 K_{21} + K_{22} &= K_2
 \end{aligned}$$

Para evitar el problema de los números índices relacionados con las funciones de demanda del consumidor, hacemos  $C_1(t) \equiv 0$  y fijamos  $C_2(t) \equiv C(t)$  que nos da una medición exacta del consumo.

Entonces con convexidad suave para ambos niveles de capital, las funciones  $F^i(\cdot)$ , y especificando los retornos constantes a escala, y dada una asignación total de los factores de  $(L, K_1, K_2)$ , la función de posibilidades de producción óptima para una sociedad con este capital sería alcanzada por la competencia de mercado y puede ser resumida con la siguiente suavización, con una función cóncava  $\Pi$ , con sus derivadas parciales bien definidas:

$$\begin{aligned}
 C &= \Pi(L, K_1, K_2; \dot{K}_1, \dot{K}_2) \quad \text{para todo } t \\
 \partial \Pi / \partial K_j &> 0 \quad \partial \Pi / \partial \dot{K}_j < 0
 \end{aligned} \tag{5a}$$

$$W/P_C = w = \partial \Pi(L, K_1, K_2; \dot{K}_1, \dot{K}_2) / \partial L > 0$$

$$\begin{aligned}
 \text{estado estacionario } i = i^* &\equiv \left( + \partial \dot{K}_1 / \partial K_1 \right)_c \equiv \left( + \partial \dot{K}_2 / \partial K_2 \right)_c \geq 0 \\
 &= - \left( \partial \Pi / \partial K_1 \right) / \left( \partial \Pi / \partial \dot{K}_1 \right) = - \left( \partial \Pi / \partial K_2 \right) / \left( \partial \Pi / \partial \dot{K}_2 \right)
 \end{aligned} \tag{5b}$$

Pregunta: Suponga un Dios al estilo Frank Ramsey que ordena una lenta caída en la tasa de preferencias de la sociedad,  $\rho$ , de modo que  $\rho(t)$  cae lentamente e  $i(t)$  desminuye equivalentemente con un retraso despreciable, ¿qué pasaría entonces con la relación  $C(t)/L(t)$  del consumo *per cápita*? (Podemos mantener  $L(t)$  constante sin hacer ningún daño al argumento).

Cuando hay  $n = 1$  bienes de capital, la historia (de la cual el Robinson Crusoe es una buena presentación) predice con validez que  $C(t)/L(t)$  aumentará lentamente hasta que  $\rho = i^*$  llegamos a la condición de regla de oro de Schumpeter de un máximo  $(C/L)^*$ .

Sin embargo acá tenemos una sorpresa, en realidad la única sorpresa que me surgió con el libro clásico de Sraffa de 1960. (No se molesten en buscarla. Pero allí

está, escondida a plena vista, y hecha dramática por los casos singulares del “doble desplazamiento sraffiano”, que también están escondidos, a plena vista).

Sorpresa: En un modelo intertemporal neoclásico ideal, el consumo *per cápita* siempre se maximiza en el punto de la regla de oro, donde la tasa de interés y la tasa de crecimiento balanceado son iguales. Sin embargo, cuando  $i$  aumenta *por encima* de la tasa de crecimiento, entonces el consumo *per cápita* debe, en primer lugar, *caer*. A pesar de ello, puede ocurrir que  $C/L$  se devuelva hasta el  $(C/L)^*$  de oro. Su oscilación hacia arriba y hacia abajo puede ser múltiple, y no se ha presentado ninguna violación a la convexidad de la tecnología y su (apropiadamente establecida) ley de rendimientos decrecientes.

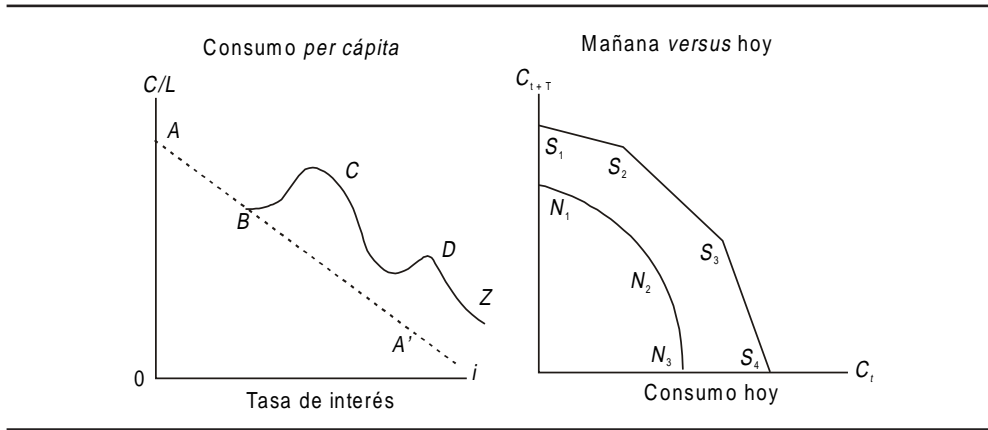
¿Qué es lo que este descubrimiento Joan-Piero *no* quiere decir?

- No niega que una sociedad que comienza fuera de una tecnología de la regla de oro nunca puede llegar allí sin practicar algo de “esperar y abstinencia”. Sólo un sacrificio temporal de niveles iniciales de  $(\dots C_{t-1}, C_t, C_{t+1} \dots)$  puede llevarlo al máximo  $C^*$  si es que no se está ya allí.
- Aun es verdad que  $|\partial C_{t+1} / \partial C_t|$ , bajo competencia perfecta, es igual a 1 más la tasa de interés real propia, y donde que sean las derivadas o las diferencias finitas de  $(\partial C_{t+1} / \partial C_t, \partial^2 C_{t+1} / \partial C_t^2)$ , sucesivos instrumentos iguales de abstención de  $C_t$ , finalmente arrojará una tasa de interés propia *decreciente*. La Figura 1, ilustra lo que puede y no puede ocurrir<sup>2</sup>.

Para concluir esta discusión de profundización del capital, dejo la rama de la lógica deductiva e intento hacer justicia con la historia económica empírica y oportunidades probables para el crecimiento de países subdesarrollados. La armadura realista de la existencia de técnicas alternativas discretas me impresiona porque haría posible que una sustitución de consumo exitosa por proyectos de inversión puede acelerar el crecimiento real. No hay una sociedad pobre que haya ahorrado tanto capital, para que nuevas inversiones en proyectos sean inútiles en términos de productos sociales y privados. Esto no puede ser probado o negado por la metodología que prueba el teorema de Pitágoras y niega la racionalidad de  $\sqrt{2}$ . ¿Pero tal vez lo mismo puede decirse sobre la potencia de la penicilina?

2 Precisamente el mismo punto puede ser probado para los modelos neoclásicos de períodos de producción de capital de Böhm-Wicksell: Considere  $q_t = f(L_{t-1}, L_{t-2})$ , o  $q_t = F(L_{t-1}, L_{t-2}, L_{t-3})$ , donde  $f$  y  $F$  son cóncavas, diferenciables, homogéneas de grado uno. Para  $K$ , el sermón aplica. Para  $K$ , el patrón  $[i, q / \sum L]$  puede subir y bajar repetidamente alejándose de  $i = 0$ .

**Figura 1**  
Consumo intertemporal



Algunos nuevos teóricos del crecimiento han propuesto que los rendimientos decrecientes del capital de Solow-Clark,  $\partial^2 Q / \partial K^2 < 0$ , sean reemplazados por la aproximación de un  $Q$  proporcional a  $K$  con  $\partial Q / \partial K$ , una cuasiconstante. En realidad, no percibo mérito alguno a tal manipulación<sup>3</sup>.

#### RENDIMIENTOS CRECIENTES A ESCALA

Los rendimientos constantes a escala, el cambio, externalidades e incertidumbre en la información ya son un libro terminado en la teoría económica. No hay que sorprenderse, entonces, de que algunos académicos fervorosos de hacer descubrimientos a la ciencia, periódicamente, llaman la atención a desviaciones de este casto modelo. En particular, los rendimientos crecientes a escala han recibido atención desde Smith su división del trabajo en la manufactura de alfileres; como parte de la teoría del monopolio por A. A. Cournot ([1838] 1929) y J. M. Clark (1923); en conexión con la teoría del comercio internacional de G. Frank Graham (1923), Bertil Ohlin (1933), R.C.O. Matthews (1950) y Paul Krugman y Elhanan Helpman (1985) y una vaga conexión con el crecimiento desarrollado en el artículo más famoso de Allyn Young. Siempre una dama de compañía, pero nunca la novia. El problema con los rendimientos crecientes a escala es que después de que se han dicho las primeras palabras, es difícil encontrar un segundo o tercer tema para desarrollar. A la mayoría de las mate-

3 En Samuelson (1991), conduje el teorema de la no sustitución de los 30 de Kaldor y Von Newman. Aún sin producción conjunta, la tautología no aplica cuando las tasas de interés empíricas están por encima de las tasas de crecimiento por cualquier motivo de ahorro. (Ver Kaldor (1937, 1938) Knight 1938).

máticas modernas les hace falta una aplicación elegante a los movimientos combinatorios que vienen implícitos en la no-convexidad.

Mi conciencia siempre ha sido perturbada por la negación de nuestro gremio de economistas a enfrentar un problema difícil de asumir. Pero debo hacer una confesión. Los mercados modernos se han vuelto tan globales que tengo la idea de que se tiene que llegar a menos economías de escala que los casos que describí cuando escribí *Economics*. En las primeras ediciones tuve que reconocer que las compañías de la revista Fortune 500 presentaban en general rentas oligopólicas, que tenían que compartir con los miembros de los sindicatos. En la economía capitalista de hoy en día, dudo qué beneficios de escala apropiables tienen la importancia de antes, la cual, supongo, es por la regulación de los gobiernos en contra de los conglomerados puede reducirse. (Todo esto no es un efecto de escala, cambios en el control corporativo pueden acelerar la virulencia de la competencia a la entrada).

#### ECONOMÍAS DE ESCALA EXTERNAS Y FALLAS DE MERCADO

Ya que la competencia imperfecta es relativamente difícil de analizar de un modo interesante, los economistas nos hemos autoindulgenciado y nos gusta exagerar el grado en el cual los retornos crecientes a escala pueden estar conectados con economías externas. Esto tiende a ser asociado con fallas de mercado y no optimalidad de Pareto del *laissez faire*. A pesar del patrón de costos de transacción de Coase, desde el comienzo de los inventores e innovadores no ha habido una mano invisible para una intensidad óptima del esfuerzo y la actividad. ¿Quién inventó la rueda, el queso, las bebidas fermentadas, salar la carne y todos los grandes descubrimientos del pasado? La teoría económica no ha sido capaz de formular un sistema de patentes ideal o un régimen temporal de semimonopolio. De hecho, los descubrimientos científicos, de cuya importancia ya hablé, están probablemente conectados con los rendimientos decrecientes a escala. Preguntémosnos: ¿Si 10 grupos hubieran trabajado en paralelo en los años 80 para probar el último teorema de Fermat, lo habrían hecho mejor que 5 grupos? No es probable.

#### SELECCIÓN DARWINIANA Y SEUDOECONOMÍAS DE ESCALA

Lo que algunas veces puede parecer rendimientos crecientes a escala puede ser un espejismo. Si tomamos la teoría genética de Fisher-Haldane-Wright, que trata sobre el perfil del tiempo de algunas especies de conejos que crecen en un terreno limitado. Cuando los conejos fértiles son pocos por acre los machos pueden tener dificultades para localizar una hembra. Consecuentemente se puede presentar una aceleración en la tasa de crecimiento: una operación genuina de rendimientos crecientes en el corto plazo. Después puede venir un régimen de un estado estacionario constante, durante el cual los conejos se distribuyen por el resto del terreno no usado.

Lo que sigue después es una tercera aceleración de crecimiento que parece fuesen rendimientos crecientes a escala. Suponga que la especie de conejos tiene más de una subespecie: llamémoslos  $A$  y  $B$ , y tienen un número inicial igual. Suponga que  $A$  tiene tanto una tasa de fecundidad alta como  $B$  y genéticamente, una mortalidad más baja. Entonces gracias a lo que los biólogos llaman una “selección  $r$ ” la población de conejos dominada por un apareamiento no aleatorio alto crecerá. Entonces:

$$N(t) = N_A(t) + N_B(t) = N_A(1)e^{rA t} + N_B e^{rB t}, \quad rA > rB \quad (6)$$

Esto implica que  $\dot{N}/N$  será visto como una aceleración desde  $\frac{1}{2}(r^A + r^B)$  hasta  $r^A$  mientras  $A$  se prolifera más rápido que  $B$ . (Ésta es una cruda interpretación de la “ley de ajuste creciente” de R. A. Fisher de 1930, que él modestamente establece para la biología como lo que representa la segunda ley de la termodinámica para la física). Luego, mientras la tierra se vuelve más escasa respecto a la población de conejos, aparece algo así como la ojiva Verhulst del crecimiento logístico, con

$$\lim_{t \rightarrow \infty} [N_A, N_B] = [K^*, 0] \quad (7)$$

Los biólogos llaman a esto la etapa final de la *selección de capacidad  $K$* . En esta etapa, para el espacio (tierra, conejos), los retornos constantes a escala permanecen, y los retornos decrecientes se mantienen para  $(N_A, N_B)$  respecto a la cantidad limitada de tierra.

Excepto para los períodos iniciales transitorios de este drama darwiniano, no hay más que retornos constantes a escala, a pesar de que antes del punto de inflexión un efecto de cambio ponderado sobre  $N_B/N_A$  puede aparecer como retornos a escala crecientes espurios. (También he manipulado la genética mendeliana sobre el estado de selección  $r$ ; una simplificación que no lleva a una distorsión cualitativa de los resultados).

#### APRENDIZAJE POR IMITACIÓN DE ACTIVIDADES AJENAS

Un hecho común en esta mitad de siglo 1950-2000 fue que muchas naciones redujeron su rezago que las separaba de la creciente productividad norteamericana. Esto no es tanto “Aprender haciendo” sino “Aprender viendo cómo otros lo hacen”. El proceso tiene millones de años, madres, profesores y hermanos son nuestros maestros, a esto lo llamamos “educación”. Incluso los pájaros y los gusanos lo hacen.

¿Una banalidad? Entonces pregúntese por qué, después de la Primera Guerra Mundial, no pasó lo que pasó después de la Segunda Guerra Mundial. Hubiera podido ocurrir, pero no ocurrió. La historia es aleatoria, pero también determinística.

La imitación puede ser fácil. (¿Por qué no funciona en amplias áreas de Asia y África?). Antes de 1970 me pregunté a mí mismo por qué algunos competidores, después de estar cerca de Norteamérica, podían sobrepasarlos y dejar a los Estados Unidos comiendo polvo. Sorprendentemente, mirando las Tablas Penn, vemos que esto no ha ocurrido. Es más difícil innovar, romper el viento, que correr detrás de aquellos que no lo hacen. No hagan la apuesta a que en el siglo XXI la historia no cambiará.

### RENDIMIENTOS CRECIENTES Y EXTERNALIDADES

Acá tenemos un hermoso ejemplo de falla de mercado, determinado por rendimientos crecientes a escala externos, que no pueden estar presentes en las asignaciones de derechos de propiedad al estilo Coase, a pesar de que los costos de transacción sean cero.

Partamos de que el trabajo sólo produce hierro y vestido. El hierro obedece los rendimientos constantes a escala. El vestido es producido con una función de producción de tercer grado:

$$q_1 = L_1, q_2 = L_2^3 \quad (8)$$

Todos los obreros son iguales y todos gastan su ingreso de salarios la mitad en hierro y la mitad en vestido. Suponiendo *laissez faire*, el equilibrio ocurre cuando los trabajadores asignan el mismo salario real en ambos bienes y donde el cociente de precios  $P_2/P_1$  iguala los beneficios a los costos de una unidad de salario. (No puede existir un monopolio porque la economía de escala para el vestido es puramente externa).

Después de reflexionar, el lector encontrará que libre entrada hará que la mitad del  $L$  de la sociedad se vaya a  $L_1$  y la otra mitad a  $L_2$ . El producto estará dado por:

$$(q_1 q_2) \left[ \left( \frac{1}{2} L \right), \left( \frac{1}{2} L \right)^3 \right] \quad (9)$$

Los salarios reales igualan los precios a los costos en

$$GDP = WL = \sum_1^2 P_i q_i \quad (10)$$

Una deflación exacta del producto interno bruto, arroja (para este caso de demanda 50-50 al estilo J. S. Mill)

$$\text{real } y = \sqrt{q_1 q_2} = \left( \frac{1}{16} L^4 \right)^{1/2} = \frac{1}{4} L^2 \quad (11)$$



Sin embargo, el resultado deseable de Mill  $\sqrt{q_1 q_2}$ , requiere para ser Pareto y Bergson óptimos en Edgeworth, requiere que tres cuartos de  $L$  vayan a rendimientos crecientes en  $L_2$  y n cuarto a  $L_1$ . Entonces,

$$\begin{aligned} \text{Optimizando } y^* &= \sqrt{q^*_1 q^*_2} = \left( \frac{1}{16} L \right)^{1/2} \left( \frac{27}{64} \right)^{1/2} L^{3/2} \\ &= \frac{\sqrt{27}}{16} L^2 = 0.325 L^2 \\ &> \frac{1}{4} L^2 \text{ de } \textit{laissez faire} \end{aligned} \tag{12}$$

¿Qué tan seria es esta pérdida de peso muerto por la falla de mercado bajo economías externas por los rendimientos crecientes a escala? Cuantitativamente es muy seria. Los libertarios que preferimos el *laissez faire* nos tomarán un 23 por ciento de los salarios reales cada año hasta la eternidad<sup>4</sup>.

Nótese que el punto de Solow (1955 y 1957) sobre un nivel máximo de crecimiento no aplica acá. Los flujos *per cápita* crecen al cuadrado del tamaño de la población. Éste es el mundo de Santa Claus del difunto Julian Symons, donde el cáncer de la explosión demográfica alimenta el crecimiento eterno de la productividad neta. (En deducción recoge bruscamente la cosecha que ha plantado. El límite de Solow a la tasa de crecimiento surge de su límite en la tasa de crecimiento exponencial de  $L$  y su axioma de homogeneidad de primer grado limita el cambio tecnológico. Symons fabricó para sí mismo una presentación diferente).

Este escenario no tiene un “común” cuya tiranía pueda ser relacionada con privatización o subasta de rentas. (Samuelson 1974 y Weitzman y Cohen 1975 han probado que los terratenientes después recogen más de lo que los trabajadores han producido. Véase Samuelson 1990 para una prueba de que un cierre parcial de los comunes puede ser peor que un cierre nulo o cierre total).

## FINAL Y UNA MIRADA AL CRECIMIENTO

El valor de una teoría se ve limitado por la precisión de sus predicciones. Lo que he dicho en este documento puede ser resumido parcialmente por lo que sugiere sobre el crecimiento en el próximo cuarto de siglo.

---

4 Un impuesto pignonano equilibrado con un subsidio sobre la ropa puede lograr el óptimo. Pero se requiere la mano visible y actualizada del gobierno, algo que los libertaristas coasianos desean cambiar por los “derechos de propiedad”.

1. El crecimiento global se acelerará un poco. La mayoría de este crecimiento vendrá de “aprender observando cómo lo hacen los otros” permitiendo que regiones en desarrollo cierren su rezago con los líderes en desarrollo.
2. En los límites de afluencia, el crecimiento de la productividad total de los factores debe mantenerse positivo. Pero mientras medimos esto, las altas tasas alcanzadas en el tercer cuarto del siglo XX pueden no presentarse otra vez en el nuevo siglo. Hasta allí habrá evidencia de la recuperación por la desaceleración del crecimiento de la productividad en el período 1970-95, y será difícil predecirlo. La ciencia, y particularmente la ciencia genética, es la probable fuente de lo que será importante en este campo. Más dramáticamente, aunque no necesariamente más importante, pueden ser los semiconductores y la revolución en línea. Pero las personas no viven de hacer multiplicaciones rápidamente, y los beneficios de ofertas públicas iniciales no son una medida creíble de la utilidad putativa del futuro.
3. Las economías centradas en el poder del gobierno limitado, probablemente se desempeñarán mejor respecto al *laissez faire* y el paternalismo de hacer las cosas correctas. La naturaleza humana tiene un poco de altruismo, pero esa cantidad es suficientemente limitada para requerir que se racione el altruismo para sus usos más importantes. Una tarea nada fácil para una democracia populista.
4. Grandes áreas en África y Asia todavía no muestran muchos signos de compartir los frutos de un avance global.

Incluso si el patrón especificado anteriormente es el más probable, basado en las evidencias inciertas disponibles, es muy posible que ningún otro patrón, razonablemente no predecible, permanezca. Será un triunfo de algunas versiones de la nueva teoría del crecimiento si patrones como el actual emergen en el futuro pudiesen ser predecibles por uno u otro de los paradigmas del crecimiento.

## REFERENCIAS

- Clark, J. M. 1923. *Studies in the Economics of Overhead Costs*. Chicago, Ill. University of Chicago Press.
- Coase, R. H. 1991. “The Institutional Structure of Production”. Discurso Nobel. Estocolmo, diciembre 9, Fundación Nobel.
- Cournot, A. A. 1929. *Researches into the Mathematical Principles of the Theory of Wealth*. Traducido por N. T. Bacon, Nueva York: Macmillan. Primera edición 1838.
- Douglas, Paul. 1934. *The Theory of Wages*, Nueva York: Macmillan.
- Fischer, R. A. 1930. *The Genetical Theory of Natural Selection*. Oxford, Reino Unido. Clarendon Press.
- Graham, Frank. 1923. “Some Aspects of Protection Further Considered”. *Quarterly Journal of Economics* 36: 220-73.

- Griliches, Zvi. 1996. "The Discovery of the Residual: A Historical Note". *Journal of Economic Literature* 34 (3) 1324-30.
- Hayek, Friedrich. 1931. *Prices and Production*. Londres: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 1944. *The Road to Serfdom*. Chicago Ill. University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 1945. "The Use of Knowledge in Society". *American Economic Review* 35: 519-30. Reimpreso en F. A. von Hayek, *Individualism and Economic Order* (Londres: Routledge & Kegan Paul, 1949).
- Kaldor, Nicholas. 1937. "Annual Survey of Economic Theory: The Recent Controversy of the Theory of Capital". *Econometrica* 5: 201-33.
- \_\_\_\_\_. 1938. "On the Theory of Capital: A Rejoinder to Profesor Knight". *Econometrica* 6: 163-76.
- Knight, Frank. 1938. "On the Theory of Capital: In Reply to Mr. Kaldor". *Econometrica* 6: 63-82.
- Kravis, I. B., A. Heston y R. Summers. 1978. *International Comparisons of Real Product and Purchasing Power*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Krugman, Paul y Elhanan Helpman. 1985. *Market Structure and Foreign Trade*. Cambridge, Mass. MIT press.
- Leibenstein, Harvey. 1969. "Organizational of Frictional Equilibria, X-efficiency an the Rate of Innovation". *Quarterly Journal of Economics* 83 (4). 600-23.
- Matthews, R. C. O. 1950. "Reciprocal Demand an Increasing Returns". *Review of Economic Studies* 17(2): 149-58.
- Ohlin, Bertin. 1933. *Interregional and International Trade*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- Robinson, Joan. 1956. *The Accumulation of Capital*. Homewood, Ill. Richard D. Irwin.
- Samuelson, Paul A. 1948-1998. *Economics*. Nueva York: McGraw-Hill.
- \_\_\_\_\_. 1974. "Is the Rent-Collector Worthy of His Full Hire?". *Eastern Economic Journal* 1 (1): 7-10. Reimpreso en *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*, vol. 4, cap. 263 (Cambridge, Mass. MIT Press, 1977).
- \_\_\_\_\_. 1979. "Paul Douglas's Measurement of Production Functions and Marginal Productivities". *Journal of Political Economy* 87(5): 923-39. Reimpreso en *The collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*, vol. 4, cap. 263 (Cambridge, Mass. MIT Press, 1977).
- \_\_\_\_\_. 1990. "When Deregulation Makes Things Worse Before They Get Better". En C. Moir y J. Dauson, eds. *Competition and Markets*, cap. 2. 11-20. Basingstoke, Reino Unido. Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 1991. "A Sweeping New Non-Substitution Theorm: Kaldor's Discovery of the Von Neumann Input-Output Model". En E. J. Nell y W. Semmier, eds., *Nicholas Kaldor and Mainstream Economics*, cap. 4 72-87. Basingstoke, Reino Unido. Macmillan.
- Senior, Nassau. 1965. *An Outline of the Science of Political Economy*. Nueva York: Kelley Reprint, Publicado originalmente en 1836.
- Smith, Adam. 1937. *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*. Editado por Edwin Cannan. Nueva York: Modern Library. Publicado originalmente en 1776.

- Solow, Robert. M. 1957. "Technical change and the Aggregate Production Function". *Review of Economics and Statistics* 39 (3): 312-20.
- Sraffa, Piero. 1960. *Production of Commodities by Means of Commodities: Prelude to a Critique of Economic Theory*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Von Neumann, John. 1937. "Über ein ökonomisches Gleichungssystem und eine Verallgemeinerung des Browserschen Fixpunktsatzes". En K. Menger, Ed. *Ergebnisse eines mathematische Kolloquiums* 8. Traducido en 1945 como "A Model of General Economic Equilibrium". *Review of Economic Studies* 13 (1): 1-9.
- Weitzman, M. y J. S. Cohen. 1975. "A Marxian Model of Enclosures". *Journal of Development Economics* 1 (4): 287-336.
- Young, Allyn. 1928. "Increasing Returns and Economic Progress". *Economic Journal* 38: 527-42.

## ¿DE QUÉ SE TRATA EL DESARROLLO?

*Amartya K. Sen*

La relación entre libertad y desarrollo ha sido debatida por mucho tiempo. Algunos ven la libertad como un gran aliado del progreso; otros temen que la libertad individual sea un factor en contra del desarrollo y una fuente de adversidad. Los que creen esto último incluyen diferentes escuelas de pensamiento y en algunos casos en conflicto, con diagnósticos muy diferentes sobre el elemento venenoso: derechos democráticos, libertades civiles, libertad en transacciones u oportunidades sociales básicas (como la emancipación existente en la formación escolar de las mujeres). La sospecha común sobre la libertad los lleva a alegar y no imponer libertades de un tipo u otro, en la esfera social, política y económica.

Es importante reportar de un modo comprensivo y congruente la manera como estas diversas manifestaciones del escepticismo sobre la libertad puede encontrarse en todo el mundo contemporáneo. Un buen punto de arranque para el análisis del desarrollo es el reconocimiento básico de que las libertades son tanto el objetivo primario del desarrollo, como su principal medio. La primera afirmación es evaluativa e incluye una apreciación del principio de que la evaluación del desarrollo no puede estar divorciada de la vida que la gente tiene y la libertad real que ellos disfrutan. El desarrollo difícilmente puede ser visto en términos de mejorar las condiciones de vida de objetos inanimados, como aumentar el producto interno bruto (PIB) o el ingreso personal, o la industrialización, o el avance tecnológico o la modernización social. Éstos son, por supuesto, objetivos valiosos —en ocasiones cruciales— pero su valor debe depender de los efectos sobre sus vidas y sobre la libertad de las personas inmiscuidas. Para seres humanos responsables, el punto importante debe ser si tienen libertad para hacer lo que piensan que tiene valor.

La relación entre libertad y desarrollo va mucho más allá de esta conexión constitutiva. La libertad no es solamente el objetivo del desarrollo; también es el medio crucial para alcanzarlo. Este reconocimiento puede basarse en el análisis empírico de las consecuencias e interconexiones entre libertades de distintos tipos y la evidencia de que esa libertad de diferentes tipos típicamente ayuda a sostener otras libertades<sup>1</sup>. Lo que una persona está en capacidad real de alcanzar está influenciado por las oportunidades económicas, libertades políticas, instituciones sociales y las condiciones que le

---

1 Las conexiones empíricas así como las conceptuales son discutidas en Sen (1999).

permiten una buena salud, educación básica y el coraje y la germinación de iniciativas. Estas oportunidades son, en gran medida, mutuamente complementarias y tienden a reforzar la posibilidad de alcanzar y usar otras. Por estas interconexiones agencias humanas libres y sostenibles emergen como un motor, generalmente efectivo, del desarrollo.

## LIBERTAD POLÍTICA

Al analizar cualquier tipo de libertad, tenemos que estudiar tanto su relevancia evaluativa como su papel consecuente. Tomemos las libertades políticas. Usualmente se hace la pregunta sobre si la libertad política “lleva al desarrollo”. Una respuesta negativa a esta pregunta, incluyendo la creencia de que la democracia va en contra del crecimiento económico, ha promovido tendencias políticas autoritarias en diferentes partes del mundo. Al calificar este tipo de argumentos lo primero que hay que decir es que este modo de hacer la pregunta elimina el reconocimiento crucial de que las libertades políticas y los derechos democráticos están entre los *elementos constitutivos* del desarrollo. Su relevancia para el desarrollo no tiene que ser establecida indirectamente mediante su contribución al crecimiento del PIB. Ciudadanos políticamente no libres, ya sean ricos o pobres, están siendo privados de un elemento básico constituyente de una buena vida.

Después de reconocer esta conexión básica, tenemos que someter la democracia a un análisis consecuente, ya que hay otros tipos de libertades. Es valioso anotar, en este contexto, que numerosas comparaciones entre países no han generado soporte empírico a la idea de que la democracia va en contra del crecimiento económico, (véase, por ejemplo, Przeworski y otros 1995; Barro 1996). De hecho, la evidencia es sorprendente respecto a que el crecimiento es ayudado más por el clima económico que por lo despiadado que sea el sistema político.

También debemos prestar atención a la evidencia de que la democracia y los derechos políticos y civiles tienden a reforzar libertades de otros tipos (como la seguridad económica) al darle voz a los aislados y más vulnerables. El hecho de que nunca haya ocurrido una hambruna de grandes proporciones en países democráticos donde se tienen votaciones regulares, partidos de oposición, y unos medios de comunicación relativamente libres –incluso cuando el país es muy pobre y con serios problemas de suministro alimentario– simplemente demuestra el aspecto más elemental del poder protector de las libertades políticas. A pesar de que la democracia de la India tiene muchas imperfecciones, los incentivos políticos han sido adecuados para eliminar las hambrunas más importantes desde los tiempos de la independencia. La hambruna en Bangladesh de 1943, que presencié cuando era un niño, fue la última que ocurrió; recuérdese que el país se independizó en 1947. Un caso contrario es el de la China. Incluso antes de la reformas económicas en 1979, la China tenía mucho

mejor desempeño en muchas áreas que la India, particularmente en expandir el acceso a la educación y servicios básicos de salud. Pero entre 1959 y 1962 experimentó la mayor hambruna jamás vista, con un indicador de mortalidad extra que ha sido calculado entre 23 y 30 millones. En la actualidad, los países que experimentan continuas hambrunas, como Etiopía, República Democrática de Corea y Sudán, también son los que tienen mayores problemas por estar bajo un control autoritario o militar.

El poder de la democracia en ofrecer protección y seguridad a los más vulnerables es, de hecho, mucho mayor que la protección contra hambrunas. Aquellos que están relativamente peor en la República de Corea e Indonesia no debieron haber pensado mucho en una democracia cuando la fortuna económica de la población parecía aumentar. Sin embargo, cuando vino la crisis económica (y las fortunas de las distintas clases sociales se dispararon en diferentes direcciones) los derechos políticos y civiles y las voces de la democracia que hubieran podido ayudar a los más pobres fueron extrañadas por aquellos cuyos medios económicos y vidas fueron inusualmente golpeadas. Una disminución del PIB del 5 al 10% no es en realidad una gran calamidad, visto desde una perspectiva agregada, si después siguen décadas de crecimiento del 5 al 10% por año, pero si esta caída ocurre desigualmente en los sectores más desprotegidos, pueden estar en serios peligros, requiriendo ayuda social. En la actualidad la democracia se ha convertido en un asunto crucial en estos países (la República de Corea está haciendo grandes avances en ello) y en otros, incluyendo el más espectacular de todos, Tailandia. En realidad, no es necesario esperar una crisis económica para apreciar el poder protector de la democracia.

## LIBERTAD DE TRANSACCIÓN Y MERCADOS

Consideremos ahora un ejemplo diferente: el papel de los mercados. Nuevamente, la libertad de intercambio y transacciones es en sí misma parte y un todo de las libertades básicas por la cual las personas tienen motivos para valorar. Éste es un punto muy diferente respecto al problema más discutido de la efectividad de los mercados en generar prosperidad económica. Estar genéricamente en contra de los mercados es casi tan extraño como estar genéricamente en contra de conversaciones entre personas. La libertad de intercambiar palabras, bienes o regalos no necesita una justificación en términos de sus efectos favorables pero distantes; son parte del modo como los seres humanos interactúan y viven en la sociedad con los demás (a menos que sean obligados a no hacerlo por alguna regulación o un decreto).

Relacionada con este problema están la importancia de la libertad de empleo y las prácticas laborales, en contraste con la esclavitud o el trabajo forzado. La libertad de un empleo surgido en el mercado es una libertad crucial que recibe buena atención, incluso desde Karl Marx, de hecho, no un gran admirador del capitalismo. Los comentarios favorables de Marx hacia el capitalismo, comparado con las restricciones

de los arreglos laborales precapitalistas, llegaban exactamente a este problema, que de hecho produjo su caracterización de la guerra civil norteamericana como “un gran evento de la historia contemporánea”<sup>2</sup>. En el mundo contemporáneo este problema de la libertad de mercado es central al análisis del empleo forzado —común en muchos países en desarrollo— y la transición a arreglos laborales basados en un mercado libre (*véase*, por ejemplo, Ramachandran 1990). Éste es uno de los interesantes casos en los cuales el análisis marxista ha tendido a tener cierta afinidad con la idea libertaria de libertad como una idea opuesta a la utilidad.

El punto de esta consideración, usualmente negada, no es, por supuesto, negar la importancia de juzgar los mecanismos de mercado en su totalidad, basados en sus actividades y efectos, incluida su habilidad, ya probada, de generar crecimiento económico, prosperidad y, bajo ciertas circunstancias, equidad económica. También debemos examinar los malos efectos de actividades de mercado sin ningún límite (especialmente cuando hay severas desigualdades en la propiedad y las asignaciones iniciales para una vida económica) y los juicios generales, incluyendo las críticas, que la gente pueda tener de su estilo de vida y valores asociados con una cultura centrada exclusivamente en el mercado. Al ver el desarrollo como libertad, la importancia constitutiva de las transacciones, así como los efectos directos e indirectos del mercado, deben ser considerados como una sola. Es importante no perder de vista las interrelaciones entre las libertades de diferentes tipos.

## OPORTUNIDADES SOCIALES

Tomemos ahora otro tipo de libertad, consideremos el papel de las oportunidades sociales que el Estado y la sociedad permiten. La educación pública, por ejemplo, ha sido un medio efectivo de libertar a las personas de las restricciones del analfabetismo y la ignorancia. Esta libertad es valiosa en sí misma, pero además contribuye al desarrollo económico (e incluso a un uso más compartido de los mecanismos de mercado) y a las libertades específicas que resultan de la prosperidad económica. Esta lección ya implícita en la experiencia del Oeste, es espectacularmente reforzada por el papel de las capacidades humanas en el rápido crecimiento económico de Japón. Ya en los tiempos de la restauración *meiji*, en la segunda mitad del siglo XIX, Japón tenía una tasa de escolaridad mayor que Europa, a pesar de que Europa tuviese ventaja en el desarrollo industrial. Entre 1906 y 1911, la educación consumía casi el 43 por ciento del presupuesto de ciudades y villas de todo Japón. A comienzos del siglo XX quedaba muy poco analfabetismo, e incluso para 1913 el Japón había publicado casi el doble de libros que los Estados Unidos (*véase* Gluck 1985). El gran éxito

---

2 Marx (1887), vol. 1, cap. 10, sec. 3: pp. 240; *véase* también Marx (1973).



de las economías del Sudeste asiático y del Este de Asia en las últimas décadas también está altamente relacionado con el impacto de su temprana expansión en la educación y sus consecuencias de largo plazo.

Al explicar el relativamente modesto crecimiento económico de la India, se ha culpado la intervención excesiva del Estado sobre la industria, y es correcto: negar la libertad de transacciones ha hecho que la creación de riqueza sea mucho mayor respecto a la República de Corea, Taiwán (China) o la China después de las reformas. Esta limitación se refleja muy lentamente. Sin embargo, poca intervención del Estado indio en promover la educación escolar (casi la mitad de la población adulta es aún analfabeta) debe asumir gran parte de la culpa. La India puede tener más de cinco veces el número de personas educadas en universidades que la China, pero en la China la mayoría de los jóvenes tiene una formación básica. De hecho, la expansión en la educación básica de la China se remonta a períodos anteriores a la reforma, cuando ésta fue llevada a cabo por el compromiso de los políticos de izquierda. Es bastante interesante el hecho de que la expansión en la educación en el período maoísta probó ser de gran beneficio en la diseminación de las ideas de mercado en el período posterior a la reforma (Adam Smith lo hubiera visto como un ejemplo de las “consecuencias no intencionales de las acciones humanas”). No hay misterio en por qué el éxito de las industrias indias que dependen de una educación superior o universitaria (la India es, por ejemplo, el segundo productor más grande de programas de computador, después de los Estados Unidos) no coincide con los niveles de producción económica general basada en habilidades básicas y educación escolar, en lo cual la China se ha excedido (*véase* Drèze y Sen 1995).

## FERTILIDAD Y COERCIÓN

Un punto central para comentar es que el desarrollo necesita el uso simultáneo de muchas instituciones. Como lo señaló Adam Smith, existen buenas razones para recordar que “por muy poco gasto que el público esté dispuesto a dar, se puede promover e incluso imponer sobre la mayoría de gente la necesidad de adquirir los elementos más esenciales de la educación”<sup>3</sup>. La educación básica, en particular la femenina, está asociada con muchos cambios sociales, especialmente la reducción de mortalidad infantil y una rápida caída en las tasas de fertilidad. Este último hecho es una prueba importante del papel de la libertad, que nos recuerda la confrontación entre los argumentos de Condorcet (prolibertad) y Malthus (antilibertad) hace unos 200 años.

Condorcet, el matemático francés y pensador de la ilustración, fue quien primero propuso la posibilidad de que el tamaño de la población podría “superar sus medios de

3 Smith ([1776] 1976), I, ii: 27, y V, I, f: 785

subsistencia”. La expresión de Malthus de este miedo vino más tarde, citando a Condorcet. Pero Condorcet avanzó en su argumentación diciendo que esto podría no ocurrir porque se escogerían libremente tasas de fertilidad menores, resultantes de mejor educación (incluyendo educación femenina) y “el progreso de la razón”. Malthus rechazó totalmente el argumento e insistió que nada diferente a medidas obligatorias haría que la gente redujera sus tasas de fertilidad. En la actual escuela malthusiana existe una tendencia a enfatizar cambios a algunos puntos de vista de Malthus, pero su incredulidad en las fuerzas del razonamiento y la libertad, a diferencia de la fuerza de las obligaciones económicas, en llevar la gente a escoger familias menores, permanece inmodificado. De hecho, en uno de sus últimos trabajos, publicado en 1830 (Malthus murió en 1834) él insistió en su conclusión que “no hay razón para suponer que además de las dificultades de proveer totalmente las necesidades básicas de vida se debe evitar que numerosas personas se casen tempranamente o se les imposibilite cuidar la salud de las familias más numerosas” (Malthus [1830] 1982: 243).

Este debate en particular no es difícil de establecer empíricamente. No sólo las tasas de fertilidad se reducen con el tiempo, además “el progreso de la razón” en el desarrollo de una nueva norma de familias más pequeñas ha jugado un papel mayor en esta evolución. Es más, comparaciones entre países muestran que una reducción en las tasas de fertilidad está claramente relacionada con mayor poder de las mujeres jóvenes cuyas vidas se ven más afectadas por el exceso de cuidado de niños. Esta lección emerge claramente también de comparaciones entre cientos de distritos de la India. No es sorprendente que la educación de las mujeres y el acceso al empleo, que incrementa su poder de decisión en las familias, emergen como las dos más grandes influencias en la reducción de la fertilidad.

A pesar de que la tasa de fertilidad de toda la India, incluso después de una reducción de 6 niños por pareja a 3, es todavía muy alta respecto a un nivel de sostenimiento mínimo de dos por pareja, es interesante e importante resaltar que muchos distritos han reducido las tasas de fertilidad a niveles como el de Estados Unidos, el Reino Unido, Francia o China. Las disminuciones de fertilidad en las provincias de Kerala, Tamil Nadu y Pradesh Himachal de la India están relacionadas claramente con mayor capacidad de decisión de las mujeres, que a su vez se relaciona con la rápida promoción de la educación en las mujeres y otras influencias en el estatus y la participación de las mujeres jóvenes. Otro ejemplo interesante es Bangladesh, donde una rápida reducción en las tasas de fertilidad pareció estar asociada con la expansión de las oportunidades de planeación familiar, mayor inclusión de las mujeres en la actividad económica (por ejemplo, a través de microcréditos) y una mayor discusión pública sobre la necesidad de cambiar el patrón existente de disparidades de género. Todas estas influencias, incluyendo el papel de instituciones de planificación, ayudan a las mujeres jóvenes a adquirir mayor libertad productiva, y contribuye al ascenso social de la mujer. La expansión del papel de la mujer en la

sociedad de Bangladesh ha sido ampliamente reconocido. La tasa de fertilidad disminuyó de 6,1 a 3,4 un una década y media (entre 1980 y 1996) y continúa bajando fuertemente; a principios del año 2000 estaba un poco por encima de 3 niños por pareja. Todo esto ha ocurrido sin ninguna medida coercitiva, y sólo mediante mayor libertad social, especialmente sobre las mujeres.

Un contraejemplo puede ser la China que ofrece evidencia positiva de los buenos efectos de medidas coercitivas sobre la planificación familiar (por ejemplo, la política de “un niño por familia”). Es necesario hacer más estudios sobre los detalles de la experiencia china, pero, a nivel agregado, la disminución de la fertilidad ha sido clara. La pregunta relevante ahora es si una disminución similar se habría presentado sin la necesidad de medidas coercitivas, por los éxitos de China en la educación femenina y en el empleo. El estado indio de Kerala, donde la educación femenina también ha aumentado muy rápidamente pero donde no hay medidas de planificación familiar coercitivas, también experimentó una disminución significativa en las tasas de fertilidad. De hecho, la expansión de la educación femenina en Kerala fue más rápida que en China, así como la caída en la tasa de fertilidad, ya para 1979, cuando la China introdujo su política de “un niño por familia”. La tasa de fertilidad de China cayó de 2,8 a 2,0 entre 1979 y 1991; durante el mismo período la tasa en Kerala cayó de 3,0 a 1,8. Las tasas de fertilidad han continuado disminuyendo en ambas regiones, pero la tasa de Kerala siempre está por debajo en todo el período. Además, como esta caída provino de procedimientos de libre elección en lugar de coercitivos, la mortalidad infantil ha continuado cayendo más que en China: a pesar de que la tasa de mortalidad infantil era básicamente la misma en 1979, ahora es el doble en China y mucho mayor para niñas. Así, tanto la efectividad como aspectos humanitarios son argumentos para hacer que la disminución en las tasas de fertilidad se base en más y no en menos libertades.

#### LA LIBERTAD COMO UN MEDIO Y UN FIN

En conclusión, la idea del desarrollo centrado en las libertades sobre la población tiene muchas ventajas sobre los demás puntos de vista. En primer lugar, ofrece una base de evaluación mucho más profunda del desarrollo, permitiendo concentrar el análisis en el objetivo de la libertad individual en lugar de usar medidas aproximadas, tales como el crecimiento del PIB, industrialización o progreso tecnológico.

Segundo, como libertades de diferentes tipos contribuyen a promover otro tipo de libertades, una visión del desarrollo basada en la libertad genera varias ideas instrumentales. Tener en cuenta las diferentes interconexiones entre diferentes tipos de libertades nos lleva más allá de la cerrada perspectiva de ver cada libertad aisladamente. Vivimos en un mundo de muchas instituciones (incluyendo el mercado, el

gobierno, la justicia, partidos políticos y los medios de comunicación entre otros) y tenemos que determinar cómo pueden complementarse y hacerse fuertes unos a otros en lugar de reducir su efectividad.

Tercero, esta visión más amplia también nos permite distinguir entre (a) *intervención represiva* del Estado sofocando la libertad, iniciativa y la libre empresa e incapacitar el trabajo de agencias individuales y acción cooperativa y (b) un *papel promotor* del Estado en mejorar la efectividad de las libertades individuales —por ejemplo, ofrecer una educación pública, servicios de salud, redes de seguridad social y buenas políticas macroeconómicas para proteger la competencia industrial, y la sostenibilidad ecológica.

Finalmente, la idea del desarrollo basado en la libertad captura el papel constructivo de seres humanos libres como un motor de cambio. En términos de la distinción medieval entre “el agente” y “el paciente”, ésta es una visión del desarrollo orientada hacia el agente. Esto es radicalmente diferente respecto a ver la humanidad como beneficiaria pasiva de decepcionantes programas de desarrollo.

## REFERENCIAS

- Barro, Robert J. 1996. *Getting it Right: Markets and Choice in a Free Society*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Dréze, Jean y Amarta Sen. 1995. *India: Economic Development and Social Opportunity*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Gluck, Carol. 1985. *Japan's Modern Myths: Ideology in the Late Meiji Period*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Malthus, T. R. 1982. *A Summary View of the Principle of Population*. Harmondsworth, Reino Unido: Penguin Books. Publicado primero en 1830.
- Marx, Karl. 1887. *Capital*. Londres: Sonnenschein.
- . 1973. *Grundrisse*. Harmondsworth, Reino Unido: Penguin Books.
- Przeworski, Adam y otros. 1995. *Sustainable Democracy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Ramachandran, V. K. 1990. *Wage Labour and Unfreedom in Agriculture: An Indian Case Study*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Sen, Amartya. 1996. *Development as Freedom*, Nueva York: Knopf.
- Smith, Adam. 1996. *An Inquiry into the Nature and causes of the Wealth of Nations*. R. H. Campbell y A. S. Skinner, eds. Oxford, Reino Unido. Clarendon Press. Publicado primero en 1776.

## POSIBLES IDEAS EN LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO

*Robert M. Solow*

No soy un estudioso del desarrollo económico. Éstas son las ideas de un economista proveniente de un país rico cuyo mayor interés de investigación ha sido la macroeconomía del largo y corto plazo. Es posible que esté sugiriendo una agenda o ideas de investigación que ya han sido señaladas en la literatura de la economía del desarrollo. Tras presentar excusas, acá van mis ideas.

1. ¿Qué tan grande y de qué tipo debe ser una agencia de investigación para el desarrollo en un país en vías de desarrollo? Presumiblemente, su objetivo no debe ser replicar a pequeña escala lo que hace un país grande, debe tener gente e instituciones en capacidad de tener acceso, adaptar y usar innovaciones tecnológicas que se originan en otro lugar. ¿Cómo puede hacerse esto? ¿Cuál es el papel de la inversión externa directa en este proceso?
2. ¿Cuál es el patrón para desarrollar, explotar y conservar recursos renovables y no renovables en países en desarrollo? ¿Cuánto de las rentas de estos recursos debe ser reinvertido, y cómo esta reinversión debe ser distribuida entre industrias intensivas en recursos y otras industrias?
3. ¿Cuál es un modelo macroeconómico válido para un país pequeño en desarrollo? Si es una economía pequeña y abierta tiene la ventaja de encontrar la demanda agregada en los mercados del mundo. Pero es vulnerable a una recesión sincronizada sobre sus mayores socios comerciales. ¿Sería una política monetaria independiente de utilidad en un país con esta característica? ¿Podría ser una política fiscal discrecional usada para estabilizar la economía doméstica sin poner en peligro otros objetivos?
4. ¿Cómo podría una economía en desarrollo evitar algunas de las fallas en la política de uso de la tierra, instituciones de capacitación y formación adicional, y seguro de desempleo, etc., que los países ricos ya han atacado?

## 2. REFLEXIONES DE LOS PIONEROS

### UNA REVISIÓN A LOS PIONEROS

*Sir Hans Singer*

En el primer volumen de *Pioneers in Development*, publicado en 1984, el pionero de pioneros Paul Rosenstein-Rodan concluyó su contribución con: “Sabemos lo que tenemos que hacer, tenemos que cambiar los planes, por acciones”. Desde ese momento es aún más claro, “lo que tenemos que hacer” respecto al objetivo máximo del desarrollo, la reducción, y finalmente la abolición total de la pobreza y de la desigualdad. Pero esta claridad es engañosa por dos razones: hemos entendido que la pobreza tiene muchas facetas y requiere acción en muchos campos diferentes y de parte de muchos actores, y segundo, no conocemos una regla general para cómo y en qué secuencia estas diferentes facetas de la pobreza deben ser atacadas en muchos países diferentes, cada uno con una historia, cultura, instituciones, recursos, climas, diversidad o unidad étnica, etc. El crecimiento, expresado como el simple indicador de producto interno bruto (PIB) *per cápita*, tentó a muchos analistas del desarrollo a buscar estas reglas generales, pero la reducción de la pobreza es muy complicada y muy especial de cada país. Esta realidad exige que el analista del desarrollo vaya cada vez más lejos en el duro análisis detallado de diferentes situaciones. Una mayor disponibilidad de datos y mayor capacidad en la modelación y examinación de los datos puede ayudar, pero sería preponderante alegar que “sabemos lo que tenemos que hacer” para la mayoría de las situaciones a las que nos enfrentamos. Rosenstein-Rodan estaba en lo correcto respecto al objetivo pero no respecto al modo de cómo llegar a él, para cada persona y familia pobre del mundo.

La segunda parte de su frase “tenemos que cambiar los planes, por acciones” es igualmente cierta pero simplista. Depende de quién tiene que hacer las cosas. Su frase implica que “nosotros” como analistas del desarrollo hemos hecho nuestro trabajo en ofrecer el conocimiento y ahora depende de los políticos “llevar a cabo las acciones”, que no es la visión del analista del desarrollo de hoy en día. Por el contrario, cada vez se le da más y más atención al campo del desarrollo económico, el problema de la “arquitectura” a varios niveles, global, regional, nacional, local, familiar y personal. El problema del “gobierno”, incluyendo el “gobierno” de corporaciones transnacionales, es importante en los estudios del desarrollo. Aspectos como regulación financiera, corrupción, participación, democracia, relaciones de género,

derechos humanos, prevención de conflictos étnicos y las instituciones crediticias, están todos diseñados para “llevar a cabo las acciones”. También están las discusiones del gobierno mundial, una reexaminación de las Naciones Unidas, después de 55 años de funcionamiento y las instituciones del Bretton Woods, así como de agencias más recientes dedicadas al desarrollo como la Organización Mundial del Comercio. “Como movilizar las intenciones” se ha vuelto parte integral de los estudios de desarrollo y es probable que se vuelva aún más importante en el nuevo milenio. En el proceso el problema se ha vuelto más y más interdisciplinario.

Sin embargo, si Paul Rosenstein-Rodan, quería decir que “nosotros” como economistas del desarrollo debemos incrementar la ayuda para movilizar el deseo político para que actúe sobre tal conocimiento, como lo hemos hecho, mientras trabajamos para incrementar tal conocimiento, está en lo correcto y ha hablado con sabiduría.

Bajo este marco general de un cambio del paradigma a la implementación y gobierno; de crecimiento a reducción de la pobreza (o, mejor, de crecimiento por sí mismo a crecimiento a favor de los pobres), con énfasis en la distribución y la reducción de desigualdades; y de reglas generales a situaciones específicas, podemos identificar con cierto grado de confianza un número de áreas que recibirán atención en el campo de los estudios de desarrollo.

- *Globalización.* La tarea acá no será “promover” o “contraatacar” la globalización, sino crear una globalización genuina (incluyente, no excluyente), para pasar de “ganadores-perdedores” a “ganadores-ganadores”. Entre los problemas de este campo está la exclusión de gran parte de África y el acceso a nuevas fuentes de información, como es discutido claramente en el *Reporte de Desarrollo Humano* de 1999.
- *Urbanización.* Pronto, la mayoría de la población y la mayoría de los pobres vivirán en ciudades o megaciudades. Esto generará mayor urgencia al problema del gobierno local, participación ciudadana, el sector informal urbano y la infraestructura y el medio ambiente urbano.
- *Degradación del medio ambiente.* Éste es un problema de equidad intergeneracional –dejar a la próxima generación la misma cantidad de recursos que existen ahora, o mejores–. Este asunto agrega otra dimensión a la necesidad de incrementar la multidisciplinariedad (además de un cambio hacia las políticas de implementación) y los estudios de medio ambiente urbano, los cuales serán particularmente específicos. Esto también es un llamado al desarrollo de nuevas medidas de desarrollo sostenible.
- *Flujos financieros volátiles y sin control.* Este tema merece especial atención dentro del énfasis de la nueva “arquitectura” a nivel nacional y global. En vista de la magnitud de estos flujos financieros y las nuevas técnicas que favorecen la volatilidad, ambos problemas impredecibles por los “pioneros” así como las recientes crisis en Asia del Este y otros lugares del mundo, se justifica claramente la

prioridad sobre este tema. Bajo este punto de vista, también podemos incluir el problema de microcrédito rural y urbano como un instrumento del desarrollo para crear nuevas oportunidades de reducción de la pobreza.

- *Comercio en servicios, tecnología y conocimiento.* Este importante y creciente intercambio involucrará nuevas mediciones de los volúmenes, términos de intercambio, apertura, balanza comercial, etc. Este reto será difícil de enfrentar, pero habrá que hacerse algún día.
- *Pobreza infantil.* Éste es un problema que va más allá de la pregunta de la equidad intergeneracional. La cantidad de niños que nacen en países pobres, más los niños de países y familias pobres, son una función creciente de la pobreza, los niños del mundo enfrentan mayor incidencia de pobreza que los adultos. Esto es incompatible con los objetivos de eliminar la pobreza y promover la igualdad para desarrollar las capacidades innatas de todos ellos. Cómo dirigir la acción en este objetivo debe ser una de las tareas más importantes en los estudios del desarrollo.

No dudo que otros querrán agregar a esta lista de prioridades algunas otras ideas, pero esta selectiva lista de problemas es un llamado a los pioneros a tomar la tarea de los estudios de desarrollo en el nuevo siglo.



## COMERCIO INTERNACIONAL Y MARCO INSTITUCIONAL DOMÉSTICO

*Hla Myint*

**E**n la actualidad es generalmente reconocido que para aplicar una teoría económica exitosamente a los países en desarrollo, los economistas deben incorporar factores institucionales en su análisis. Este capítulo ilustra esta idea en el campo del comercio internacional. Mi argumento es que el crecimiento económico con expansión en las exportaciones de un país en desarrollo no puede ser totalmente explicado en términos puramente formales de la teoría del comercio internacional, a menos que tomemos en cuenta cambios en las instituciones locales. Hacer esto nos brindará un mayor entendimiento del papel relativo del mercado y el Estado en el contexto de un marco institucional doméstico poco desarrollado.

A modo de ilustración, examinemos dos fases notables sobre un rápido crecimiento y expansión de las exportaciones en los países en desarrollo, una representa la “ampliación” del marco doméstico y la otra la “profundización” de este marco general.

### “AMPLIACIÓN”: LA APERTURA DE ECONOMÍAS TRADICIONALES

La fase de expansión de exportaciones *vent-for-surplus* durante el período de la colonia, cuando las economías campesinas de abundante tierra fueron expuestas al comercio internacional, es un ejemplo claro del proceso de ampliación. La espectacular ampliación de las exportaciones de bienes intensivos en mano de obra y las correspondientes altas tasas de crecimiento económico en las economías del Este asiático como la República de Corea y Taiwán (China) desde los años sesenta en adelante es un ejemplo igualmente convincente de la profundización de las instituciones domésticas, comenzando inicialmente con la fuerte presión del crecimiento de la población sobre la cantidad de tierra. En ningún caso es posible explicar las tasas de expansión de las exportaciones y el crecimiento económico totalmente en términos de una asignación de recursos más eficiente, respecto a la ventaja comparativa. Estamos en la obligación de buscar un “residuo” como fuente del crecimiento.

El proceso de expansión de las exportaciones campesinas surgió por la introducción de una administración moderna y por mejoras en el transporte y las comunicaciones promovidas por el gobierno. Dado este ambiente económico favorable, los productores campesinos respondieron a los incentivos del mercado y expandieron las exportaciones al extender los cultivos al interior del continente, empleando méto-

dos agrícolas tradicionales. La principal fuente del crecimiento residual fue la disponibilidad de tierra no usada y el subempleo en la agricultura de subsistencia. Por el contrario, en las economías del Este asiático, que experimentaron una alta presión de la población, la principal fuente del crecimiento del residuo fue el rápido incremento en la productividad, tanto en la agricultura como en la manufactura, introducida por la profundización del marco institucional doméstico y la intensificación de relaciones económicas entre los cultivadores campesinos e industrias de pequeña escala dispersas en áreas rurales.

La ampliación de instituciones domésticas bajo condiciones de mercado libre fue rápida pero desigual. El sistema de mercado estaba bien desarrollado en el sector externo, donde las firmas exportadoras e importadoras alcanzaron al campesino a través de una serie de intermediarios, los mercados domésticos agrícolas también se beneficiaron por el transporte y el mercadeo de los productos. Pero aún así había un dualismo entre el sector tradicional, cultivos campesinos, industrias pequeñas y otras unidades económicas pequeñas, y el sector moderno, definido por firmas exportadoras e importadoras y otras grandes firmas y los bancos comerciales.

El dualismo se manifiesta en diferenciales de precios entre los dos sectores, que reflejaba un mercado y un sistema de transporte subdesarrollado. Esto era más pronunciado en el mercado de capitales doméstico. Pequeños prestatarios en el sector tradicional sólo podían pedir prestado a prestamistas locales en el mercado no organizado, a una tasa de interés mucho más alta que la usada por los bancos modernos. Las razones eran información imperfecta, el alto riesgo de prestar dinero a pequeños prestatarios, y el lento crecimiento de una clase profesional de intermediarios financieros conocedores de las necesidades de crédito de los bancos y con suficiente conocimiento de las condiciones locales en el sector tradicional para encaminar los préstamos a causas productivas.

#### BUENAS ESTRATEGIAS Y LA REPRESIÓN DEL SECTOR TRADICIONAL

Antes de avanzar en la fase de profundización del marco institucional doméstico, es necesario discutir brevemente sobre el período de los años 50, cuando las exportaciones y el crecimiento sufrieron un serio revés. En ese momento los nuevos países independientes, incluyendo aquéllos de exportaciones campesinas, reaccionaron en contra de las políticas del *laissez faire* colonial y adaptaron totalmente la estrategia de desarrollo económico que estaba basada en la planeación, control directo del Estado y sustitución de importaciones dirigidas a la promoción de la industrialización doméstica. El cambio del libre comercio por la sustitución de importaciones habría, por sí mismo, introducido grandes “distorsiones” a la asignación de recursos, pero, antes que esto, el marco institucional doméstico fue afectado por controles directos y reemplazado por el control de las agencias del Estado sobre el mercado. Los contro-

les gubernamentales desviaron una importante porción de las ofertas limitadas de divisas y fondos de capital extranjeros hacia empresas demasiado grandes, controladas por el Estado en los sectores más modernos, bajo condiciones altamente favorables, reprimiendo estos recursos mucho más necesarios para el sector tradicional. En particular el mercado de capitales doméstico fue represado: los controles cambiarios aislaban a los bancos del mercado de capitales del mundo, mientras las política gubernamental de mantener una tasa de interés oficial, lo suficientemente baja para promover las industrias manufactureras domésticas, redujo los niveles de ahorro. Se les negó acceso a los bancos a prestamistas y los intermediarios privados y fueron sujeto de regulación limitando el número máximo de tasa de préstamos.

En resumen, la estrategia de desarrollo de los años 50 tuvo efectos reprimiendo el marco institucional doméstico menos desarrollado, el sector “tradicional” y “no organizado”. Como veremos, fueron la regeneración y el desarrollo de esta parte del marco institucional doméstico, reuniendo a los pequeños agricultores y pequeñas industrias del área rural, los que facilitaron el proceso por el cual Corea y Taiwán expandieron las exportaciones manufactureras intensivas en mano de obra.

#### “PROFUNDIZACIÓN”: DOS EJEMPLOS DEL ÉSTE ASIÁTICO

Como otros países en desarrollo, Corea y Taiwán pasaron por una etapa inicial de planeación central y sustitución de importaciones durante los años 50 y principios de los 60. También siguieron la política de bajas tasas de interés para promover industria manufacturera local. Y fue sólo en la etapa de alta inflación y dificultades en la balanza de pagos cuando hicieron cambiar a políticas de liberalización y aumento en la tasa de interés. Esto no sólo generó controles a la inflación y estabilidad en la economía, también incrementó el ahorro doméstico.

De acuerdo con la teoría de ventajas comparativas, los países con condiciones iniciales de escasez de tierra y abundante mano de obra podrían disfrutar de un crecimiento continuo bajo el libre comercio. Comenzando con manufacturas intensivas en mano de obra, lograron avanzar en su ventaja comparativa hacia manufacturas menos intensivas en mano de obra y más intensivas en capital, mientras reforzaban el mercado de trabajo y aumentaban los salarios. Pero las tasas de expansión de exportaciones y crecimiento en Corea y Taiwán parece son demasiado altas para ser explicadas puramente en términos de las ganancias de remover las distorsiones en la asignación de recursos. Esto ocurrió así, ya que las dos economías siguieron las políticas de libre comercio recomendadas en los textos de economía. Ellos distorsionaron su asignación de recursos en favor de las exportaciones ofreciendo una variedad de incentivos a la promoción de exportaciones, y continuaron con sus políticas de sustitución de importaciones en las industrias más intensivas en capital y avanzadas tecnológicamente para acelerar el progreso de aquellas industrias hacia la madurez

industrial. Por supuesto que uno podría argumentar que por buscar esta distorsión moderadamente, las ganancias de la liberalización en el comercio anularon las pérdidas de estas distorsiones de comercio, pero esto ofrece una adecuada explicación a su fenomenal alta tasa de crecimiento. Todavía debemos buscar por el factor residual representado por los altos incrementos en la productividad de la agricultura y la manufactura y concentrar nuestra atención en el fortalecimiento del marco institucional que hizo posible esto.

La teoría del comercio internacional tiende a asumir que una vez es removida una distorsión, la ventaja comparativa potencial de un país emerge automáticamente a través del funcionamiento de un sistema de mercado bien coordinado y marcos institucionales totalmente desarrollados. Pero antes que un país en desarrollo pueda convertir su oferta laboral abundante en una ventaja comparativa en manufacturas de bienes intensivos en mano de obra, se deben cumplir dos condiciones cruciales. Primero, la productividad agrícola debe aumentar, para mantener los salarios bajos y liberar mano de obra a la manufactura. Segundo, la productividad en la manufactura, respecto a bajos salarios, debe incrementarse, para ganar una ventaja comparativa en los mercados mundiales de manufacturas intensivas en mano de obra. Ambas condiciones requieren grandes mejoras en el marco institucional doméstico. En este punto Corea y Taiwán fueron afortunadas al heredar un legado institucional valioso, tanto en la manufactura como en la agricultura, desde el período colonial japonés, el resultado de la propia adaptación japonesa a su abundante oferta laboral cuando comenzó su exitoso proceso de desarrollo económico.

En la agricultura, ambas economías estuvieron en capacidad de trabajar a partir de la infraestructura dejada por el período de colonización japonesa y aplicar políticas de aumento de la productividad agrícola mediante la introducción de semillas y fertilizantes de alta calidad y a través de múltiples cosechas basadas en una irrigación mejorada. Políticas gubernamentales activas crearon organizaciones e instituciones que reunieron un gran número de cultivadores pequeños dispersos en la zona agrícola y a lo largo de ella, ofreciéndoles transporte, comunicaciones y electricidad; haciendo disponible instalaciones de mercadeo y facilidades de crédito, de modo que los agricultores pudiesen adoptar métodos más intensivos en dinero en efectivo a la agricultura, mejorando la educación y la información, de modo que ese conocimiento de la nueva tecnología pudiese ser transmitido.

En la manufactura, las dos economías se beneficiaron del método japonés de promover la industrialización de un modo descentralizado, con políticas gubernamentales que promovían el crecimiento y la eficiencia de industrias pequeñas, intensivas en mano de obra, dispersas en el área rural. Este método evitó la necesidad de una sobrecapitalización requerida para construir empresas de gran escala en centros urbanos. Además, las pequeñas industrias pudieron compartir con los agricultores pequeños la infraestructura social y los canales organizativos diseñados para alcanzar

un gran número de unidades económicas pequeñas y dispersas. Las pequeñas industrias también aprovecharon la ventaja de su ubicación y estuvieron en capacidad de utilizar la abundante mano de obra rural, barata, flexible y sin necesidad de largos recorridos para llegar a su lugar de trabajo; permitiendo el uso de trabajadores de medio tiempo o por temporadas. También pudieron basarse en la oferta local de materia prima agrícola para su procesamiento.

Además, existieron otras fuentes de ganancia. Con la ampliación de los mercados locales vinieron mejores sistemas de transporte, muchas pequeñas industrias estuvieron en capacidad de utilizar totalmente el capital y la capacidad administrativa existente. La ampliación del mercado permitió una mayor especialización y división del trabajo (al estilo de Adam Smith) y progresos en la adaptación de la tecnología a las condiciones locales. Individualmente, las ganancias económicas de un uso total de la capacidad existente y las ganancias de pequeñas innovaciones pueden ser muy pobres, pero en el agregado contribuyen en gran medida a aumentar la productividad de industrias de menor tamaño. La exportación de sus productos se facilitó por el desarrollo institucional adicional, como subcontratación, control de calidad, y el uso de grandes empresas comercializadoras con el conocimiento adecuado sobre los potenciales mercados externos.

Finalmente, debemos contabilizar la contribución de la inversión externa directa. La inversión externa entró para tomar ventaja de la abundante oferta de trabajo inicial. La inversión en las zonas procesadoras de exportaciones expandió el empleo local. Más tarde, la inversión directa del Japón ofreció un método efectivo de transferencia tecnológica gracias a las congruentes proporciones de factores. A medida que el costo de los salarios aumentaba en Japón, las firmas japonesas encontraron más beneficioso ubicar la manufactura intensiva en mano de obra en las economías vecinas con salarios más bajos. Esta inversión trajo consigo la tecnología, métodos administrativos y prácticas de trabajo que fueron probadas exitosamente en Japón y podrían ser rápidamente adaptadas y duplicadas en Corea y Taiwán, por su similar asignación de factores. Así, a las dos economías se les facilitó avanzar en su ventaja comparativa.

Ahora es posible describir los papeles relativos del Estado y del mercado sugeridos en nuestro análisis. Las historias exitosas de Corea y Taiwán fueron la punta de lanza del “renacimiento neoclásico”. No hay duda sobre la importancia de las políticas neoclásicas de libre mercado basadas en la ortodoxia fiscal y las políticas monetarias para mantener una economía estable. Sin embargo, me he concentrado en aspectos menos visibles del éxito de estas economías: las políticas activas de sus gobiernos para aumentar la productividad en áreas reales mejorando la infraestructura social y construyendo organizaciones e instituciones diseñadas para satisfacer las necesidades de los pequeños agricultores y las pequeñas industrias dispersas en las zonas rurales.

## EFECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

Desde mi punto de vista, la debilidad de la teoría neoclásica es que tiende a concentrarse en las políticas “negativas” de remover “distorsiones” en la asignación de recursos, dejando a un lado las políticas “positivas” de mejorar el marco institucional de un país en desarrollo. La teoría formal del comercio internacional asume implícitamente que el marco institucional doméstico ya está totalmente desarrollado, y el mejor ejemplo es el modelo económico “sin fricciones” de competencia perfecta. Sin embargo, este modelo es adoptado por la conveniencia teórica de estar en capacidad de definir las distorsiones ante desviaciones de la distribución óptima de recursos. Cuando, explícitamente partimos de un nivel subdesarrollado de las instituciones en un país, es clara la necesidad de políticas gubernamentales positivas para permitir que el sistema de mercado funcione más efectivamente reduciendo los costos de transacción e información.

En este sentido, políticas “en pro del mercado” pueden presentarse, en la práctica, como extensiones de las políticas “de libre mercado”. Entonces, incluso en el *laissez faire* de la colonia el gobierno aceptaba que entre sus funciones estaba ofrecer un capital social, tal como construcción de caminos para reducir los costos de transporte. En un principio hay pocas diferencias entre ofrecer infraestructura física para reducir los costos de transacción y la provisión de infraestructura social intangible para reducir los costos de transacción e información.

Ahora podemos dar una mirada retrospectiva a la relación entre los elementos de un marco institucional doméstico, como el sistema de mercado y los sistemas administrativos y fiscales. Durante el período de la colonia la ampliación de este marco se introdujo mediante las formas modernas de administración que llevaban a cabo las funciones del gobierno de un modo eficiente y honesto, funciones como el mantenimiento de la ley y el orden, protección de la vida y la propiedad y la administración de la justicia. La reacción en contra de las políticas de *laissez faire*, a favor de la planeación del desarrollo en los años 50, resultó en una enorme ampliación de las funciones del gobierno ejerciendo múltiples tareas para controlar la economía. Las funciones básicas del gobierno fueron relegadas a simplemente funciones de “cuidandero”, y pocos recursos fiscales y administrativos se destinaron a la tarea más importante de promover el crecimiento económico. Esta sobrecarga del sistema fiscal y administrativo usualmente terminaba en ineficiencia y corrupción en la administración del Estado, hecho que deterioró severamente la habilidad del gobierno de llevar a cabo los objetivos económicos trazados. Creo que este peligro de sobrecargar el sistema gubernamental siempre está presente, no importa si el objetivo social es el crecimiento económico u otro objetivo socialmente deseable, relacionado con el desarrollo económico.

## LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN

En los años 80 y 90, Indonesia, Malasia y Tailandia comenzaron a seguir los ejemplos de Corea y Taiwán (y Hong Kong y Singapur) alcanzando un rápido crecimiento a través de la expansión en las exportaciones. Esta estrategia se basaba en un cambio general hacia políticas de liberación económica que miraban “hacia fuera” las cuales removían las restricciones de no sólo el comercio internacional, sino también de la movilidad internacional de capitales. La inversión externa directa jugó, de nuevo, un papel vital en el desempeño de la transferencia tecnológica y en el aumento de la productividad del trabajo en la segunda generación de los “tigres asiáticos”, permitiéndoles avanzar en sus ventajas comparativas, exportando productos manufactureros más sofisticados. Así, la región de la Cuenca del Pacífico pasó a ser el área de mayor crecimiento del mundo.

Entonces apareció la crisis económica asiática de 1997, que comenzó con la devaluación del Thai Baht por presiones especulativas y el contagio a las economías vecinas, resultando en una devaluación posterior y una caída dramática del mercado de capitales. El crecimiento económico de la Cuenca del Pacífico disminuyó y el mito de las economías de los tigres asiáticos se hizo pedazos. Este hecho revivió la tendencia hacia economías cerradas. Malasia reaccionó imponiendo controles en su mercado de capitales, y su primer ministro se unió a las denuncias en contra de las fuerzas del mercado mundial que ahora son presentadas como “globalización”.

¿Hasta qué punto puede esta nueva ola de hostilidad hacia las fuerzas del mercado mundial ser interpretada como un retorno hacia las teorías y políticas de un desarrollo como economía cerrada de los años 50? La crisis económica asiática de 1997 demostró claramente que los flujos de largo plazo de inversión extranjera pueden ser seriamente afectados por movimientos volátiles de fondos especulativos que no tienen ninguna relación con los fundamentos económicos y la productividad de largo plazo. En el contexto asiático la crisis se presentó por una combinación de factores: la eliminación de controles en el mercado de capitales, innovaciones financieras como derivados y seguros financieros y el surgimiento de nuevos centros financieros en Hong Kong y Singapur. La distinción entre un portafolio de capitales de largo plazo y fondos bancarios de corto plazo se hizo menos clara, ya que ambos podían ser transferidos rápidamente entre un centro financiero y otro.

Las instituciones financieras internacionales existentes fueron incapaces de controlar un número tan enorme de fondos especulativos que giraban alrededor del mundo financiero y proteger las monedas de los países en desarrollo, en contra de los especuladores. Una barrida especulativa sobre una moneda, una vez que ha empezado y alcanzado un momento crítico, puede llegar a estar por fuera de la capacidad de un solo país de contenerla. La única alternativa práctica es evitar atraer especuladores, imponiendo una estricta disciplina fiscal y monetaria (por ejemplo, no extender presta-

mos bancarios a “compadres políticos”). Singapur y Taiwán, con sus enormes reservas y altas tasas de ahorro, han implantado medidas preventivas con éxito, combinando políticas monetarias y fiscales ortodoxas con la creación de instituciones financieras domésticas para movilizar los ahorros domésticos. Un ejemplo bien conocido es el *Provident Fund* de Singapur, que recoge una alta tasa de contribuciones obligatorias.

Si partimos de un diagnóstico keynesiano de la crisis económica asiática, llegaríamos a las conclusiones de política ortodoxas. También podemos decir que, a pesar de tener un alta tasa de ahorro doméstico respecto al PIB, no es, como se creía en los años 50, una clave para el crecimiento rápido, en realidad ofrece un valioso escudo en contra de la inestabilidad económica de corto plazo y la especulación.

La nueva ola de hostilidad hacia las fuerzas de los mercados mundiales, llamadas por moda “globalización”, ha promovido las tendencias proteccionistas de los países en desarrollo. Pero bajo una mirada más cuidadosa existen importantes diferencias entre los objetivos y los medios del tipo de desarrollo de los años 50 y las actuales protestas en contra de la globalización.

Los economistas del desarrollo de los años 50 estaban en contra de un sistema de mercado mundial, porque creían que no podrían ofrecer rápidas oportunidades de desarrollo sin la intervención del Estado y la planeación, ya que creían que el país en desarrollo, típicamente dependiente de uno o dos bienes de exportación primarios, sería especialmente vulnerable a la inestabilidad del mercado mundial de productos primarios. Mirando hacia atrás es justo anotar que, en la práctica, los planeadores económicos de los años 50 frecuentemente subordinaban el objetivo de reducir la vulnerabilidad a la inestabilidad del corto plazo de los mercados mundiales, dejando a un lado la promoción del crecimiento económico de largo plazo. Así, los comités estatales de promoción de la agricultura, diseñados para proteger al productor campesino de las fluctuaciones en el mercado exportador, se convirtieron rápidamente en un instrumento para imponer impuestos a los pequeños productores para subsidiar las industrias domésticas. Del mismo modo, las demandas de un esquema internacional que estabilizara el precio de los bienes primarios pasaron a ser rápidamente demandas pidiendo incrementar el flujo de capitales de largo plazo para promover el crecimiento.

Por el contrario, en la actualidad los analistas económicos condenan la globalización ¡porque promueve el crecimiento económico muy rápido! Ellos argumentan que la interacción entre las políticas de liberalización económica y el rápido cambio tecnológico ha liberado fuerzas divergentes en la economía y la vida social de los países a un ritmo más rápido del que sus marcos institucionales domésticos pueden absorberlos y no es suficiente hablar de la necesidad de un ajuste flexible sin contar con los costos sociales. Ellos creen que la incapacidad de mantener el precipitado ritmo de crecimiento económico y enfrentar sus efectos en la distribución lleva a tensiones



económicas y sociales y a inestabilidad política. Esto contrasta con los “programas de choque” y de “impulso” promovidos por los economistas del desarrollo de los años 50.

Los críticos de la globalización se preocupan por los divergentes efectos de las fuerzas mundiales del mercado en todos los países expuestos a ellas, sin importar si son países industrializados, o en desarrollo. Sin embargo, sus argumentos son más persuasivos, cuando se aplican a países en desarrollo en un largo período de transición después de los arreglos sociales para aliviar los efectos económicos perjudiciales y el desempleo que han sido destrozados por el impacto de las fuerzas del mercado, antes del surgimiento del sistema moderno de un Estado benefactor. Es irónico señalar que el “desempleo disfrazado”, bastante censurado por los economistas del desarrollo de los años 50, debe ser recogido como un elemento valioso de los arreglos tradicionales del Estado benefactor.

¿Cuáles son las implicaciones de política de la globalización? Tenemos que aceptar que el proceso de ruptura del Estado benefactor tradicional por el impacto de las fuerzas de mercado es probable que sea irreversible, incluso en el menos desarrollado de los países en desarrollo. La única alternativa práctica es intentar disminuir la fase de transición llevando a cabo políticas efectivas de crecimiento con la esperanza de que el crecimiento económico brindará al gobierno una fuente continua de ingresos. Estos ingresos, si se toma la decisión política, pueden ser usados para aliviar los efectos de la mala distribución social y económica que acompaña el crecimiento. Para los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico a pesar de su severo revés económico desde 1997, están bien integrados con la economía mundial como para retroceder a las políticas del desarrollo de los años 50, de una economía cerrada. Entonces, Malasia, después de su reacción inicial de imponer controles al mercado de capitales, en la actualidad reporta haber levantado estos controles, aparentemente sin efectos negativos respecto a la volatilidad de los capitales. Dados los prospectos de largo plazo de los países de la Cuenca del Pacífico, su futuro parece descansar en la dirección de una política de desarrollo de apertura económica, a pesar de que la recuperación económica puede ser más lenta para los países más frágiles políticamente como Indonesia.

Por supuesto que no existe garantía de que la expansión de los ingresos del gobierno por el crecimiento económico va a llevar a una mejor provisión de seguridad y bienestar social. Dejando a un lado las capacidades y limitaciones administrativas de los países en desarrollo (sin hablar de la ineficiencia burocrática y la corrupción), todavía existe un último obstáculo: falta de decisión política, o la baja prioridad que los gobiernos le asignan al gasto en bienestar social.

## LA ECONOMÍA DE UNA POBLACIÓN ESTABLE

W. W. Rostow

Creo que el evento económico más importante del siglo XXI será la disminución en la población mundial que, con el tiempo, mejorará las condiciones del mundo en desarrollo así como de los países industrializados

- Algunos de los países de desarrollo acelerado, como, por ejemplo, China, la República de Corea y Taiwán (China), ya se han ubicado por debajo de la tasa de fertilidad de reemplazo y pronto comenzarán a experimentar una caída en la población.
- En otros países en desarrollo (llamados “en transición” por el Banco Mundial, incluyendo el Brasil, la India e Indonesia), la fertilidad está por encima de 2,1, pero está cayendo rápidamente.
- En otros países, la tendencia general es que las tasas de fertilidad caigan, y no hay evidencia de que una tasa de fertilidad de reemplazo de 2,1 permanezca en este nivel; por el contrario, tiende a disminuir. Entonces, en el siglo XXI, nos enfrentaremos a una importante pregunta de política pública, comenzando por los países industrializados: ¿Cómo manejar las economías con el prospecto de un estancamiento en el crecimiento de la población?

Los hechos esenciales respecto a la población del mundo como un todo en la primera mitad del siglo XXI pueden resumirse en:

Una tasa bruta neta de fertilidad de 2,1 (niños por familia) define la tasa de reemplazamiento. Por encima de este número una población aumenta a lo largo del tiempo; por debajo, cae. Los intervalos dependen en la historia previa de la tasa de fertilidad y el tamaño de la población de mujeres en edad fértil. Existe una tendencia general de la fertilidad (y el crecimiento de la población) a estar correlacionada con la urbanización, ingreso *per cápita* y la proporción de la población que usa métodos modernos de control de la natalidad (*ver* Tabla 1). Estos tres determinantes están obviamente autocorrelacionados.

Cierto número de países en transición, incluyendo los que tienen alta población, tienen tasas de fertilidad que disminuyen rápidamente. Algunos ya tienen tasas de fertilidad por debajo de 2,1 (Tabla 2).

Desde finales del siglo XVIII, tanto las tasas de natalidad como de muerte han caído, pero la disminución de la tasa de mortalidad superó la de natalidad hasta la

**Tabla 1**  
Tasa total de fertilidad por niveles de ingreso 1970, 1992 y 2000

Grupo	1970	1992	2000 (estimado)
Ingreso bajo	6,0	3,4	3,1
Ingreso medio-bajo	4,5	3,1	2,9
Ingreso medio-alto	4,8	2,9	2,5
Ingreso alto	2,4	1,7	1,4
Mundo	—	—	2,9

**Nota:** —No disponible.

**Fuente:** World Bank (1989): 216, Tabla 27.

Gran Depresión de los años 30. Después de la Segunda Guerra Mundial la población mundial aumentó dramáticamente como resultado de la diseminación de los nuevos antibióticos y el control de la malaria. Subsecuentemente, las tasas de natalidad han disminuido y han convergido hacia la tasa de mortalidad, sin importar el nivel de crecimiento (Tabla 3).

A pesar de que la expectativa de vida en la mayoría de los países ricos ha aumentado, enfermedades contagiosas y el cáncer han fijado una especie de límite a la disminución de la tasa de mortalidad. La región africana al sur del Sahara es una excepción a este patrón, con una tasa de fertilidad de 5,6, no muy lejos del máximo.

En contra de esta información básica, las estimaciones generales del punto máximo de población en el futuro han caído sistemáticamente. Las estimaciones en la actualidad están en promedio por debajo de 10 billones.

**Tabla 2**  
Tasa total de fertilidad  
Países en transición seleccionados, 1970, 1992 y 2000

País	1970	1992	2000 (estimado)
Brasil	4,9	2,8	2,0
India	5,8	3,7	3,4
Indonesia	5,9	2,9	2,7
México	6,3	3,2	3,1
Tailandia	5,5	2,2	2,0
Turquía	4,9	3,4	2,6

**Fuentes:** Para 1970 y 1992, World Bank (1999): Tabla 26 para 2000, 1998 World Population Data Sheet.

**Tabla 3**  
Tasa de mortalidad, excluyendo la India y la China, 1970 y 1992  
(por miles, población)

Grupo	1970	1992
Ingreso bajo	19	12
Ingreso medio-bajo	12	9
Ingreso medio-alto	10	7
Ingreso alto	10	9

Fuente: World Bank (1989): 213, Tabla 27.

## DOS PELIGROS

Ya que la población mundial crecerá por cierto período, existe un riesgo real de crisis regional por comida y materias primas. La inestabilidad en el Medio Oriente puede causar problemas en la oferta de energía. La posibilidad de una crisis ambiental con consecuencias globales no puede ser eliminada. Este grupo de peligros ha sido ampliamente estudiado y debatido.

El segundo peligro no ha sido estudiado ni debatido. Éste surge del tiempo requerido para recuperar una tasa de reemplazo de la natalidad de 2,1 y las barreras no económicas para tal recuperación si la tasa de fertilidad se ubica por debajo de este nivel. Esto ya ha ocurrido en regiones ricas industrializadas del mundo, en Europa, Japón, China Continental, Taiwán (China), Hong Kong (China), Singapur y Corea. Esto también sería un problema para países en transición, donde la tasa de fertilidad total está por encima de 2,1 pero cayendo. Todos enfrentarán el problema de mantener un nivel de empleo total y una sociedad socialmente viable con una población sin crecimiento, si es que optan por tal objetivo.

## DOS PROBLEMAS ECONÓMICOS IMPORTANTES

El primer síntoma de que la dinámica de la población está encontrando su lugar en el terreno político es el incremento del promedio de edad de la población en los países industrializados ricos y los países de crecimiento acelerado. La proporción de la fuerza de trabajo respecto a la población dependiente está cayendo. Éste es un punto importante en China Continental, para 2030, 33% de su población estará por encima de los 60 años, lo que representa el 21% de la población (Rostow 1998: 2001-02).

Hamish McRae presenta las siguientes mediciones (además de elevar la edad de retiro, de la cual se ha hablado mucho pero no ha sido implementada) sobre el incremento de la fuerza de trabajo en relación con la población dependiente (McRae 1994: 97):

- La participación femenina en la fuerza de trabajo aumentará.
- Trabajos de tiempo parcial (incluyendo trabajo en el hogar) continuarán incrementándose.
- Los estudiantes universitarios esperarán trabajar medio tiempo, mientras estudian, esto es un proceso que ya ha comenzado.
- Se llevarán a cabo grandes esfuerzos para reducir el desempleo.
- Procesos de reentrenamiento para diferentes trabajos en toda la carrera laboral serán procedimientos normales.
- El trabajo voluntario será usado en gran medida.
- Habrá más presión sobre los niños para que adquieran habilidades útiles en el mercado.

A esta lista debemos agregar acciones para resolver el problema de la “subclase”: educar y entrenar para un trabajo a la población de hombres y mujeres que en la actualidad gozan de programas de sostenimiento. Éste ya no será un problema de igualdad o presupuesto. El entrenamiento de estos hombres y mujeres para que ingresen a la fuerza de trabajo será una contribución que ayudará a ganar tiempo.

La inmigración en ciertos países con una tasa de fertilidad por debajo de 2,1 ya ha contribuido a esta ganancia de tiempo. Es económicamente simple pero política y socialmente compleja. Si se presenta una disminución en la población nativa, esta caída puede, en teoría, ser fácilmente reemplazable con la entrada de hombres y mujeres de otro país con tasas de fertilidad mayores, hasta el punto que la marcha de los países en desarrollo agote su grupo de inmigrantes potenciales. Existen dos fuerzas contrarias que entran en juego: resistencia política dentro del país receptor hacia un cambio, real o aparente, de las condiciones demográficas de la sociedad, y el carácter inicial de pocas habilidades de los inmigrantes, dando como resultado un desempleo de largo plazo y el consecuente aumento en los gastos de bienestar social. El balance de estos problemas en contra de incrementos en la fuerza de trabajo puede limitar el papel de la inmigración en contrarrestar la caída en la fertilidad.

A pesar de que estas medidas permiten ganar cierto tiempo, el problema más importante que enfrenta la raza humana será alcanzar la tasa de natalidad de reemplazo de 2,1 o (si la tasa está por encima de 2,1 y cayendo a los niveles de los países en desarrollo) lograr un modo de nivelar tal tasa de natalidad, si es que ésta es la opción seleccionada.

Las medidas que permiten ganar tiempo son importantes porque recuperan las tasas de fertilidad hasta los niveles de reemplazo, aunque toman mucho más tiempo. La conclusión de un científico social y matemático (Yue 1999: 5-6) se debe tomar seriamente y no sólo para el Japón, que tiene en este momento una tasa de fertilidad de 1,4, sino para todos los países que han permitido que sus tasas de fertilidad caigan a niveles inferiores al 2,1. Esta evidencia, combinada con la teoría dinámica de los sistemas de población, nos dice que a menos que la tendencia actual de una tasa de

natalidad en descenso del Japón sea contrarrestada, parece haber poca esperanza de que la población total del Japón caiga, un evento que con seguridad se presentará en las primeras décadas de este siglo. Políticas para promover la reproducción en el Japón tienen que ser tomadas tan pronto como sea posible, ya que el desarrollo de la población es un proceso muy inercial. La probabilidad de obtener resultados decisivos a partir de políticas de población, entre otras medidas de carácter social y económico, es extremadamente pequeña para un período de tiempo corto, en términos de años. En el caso del Japón, la gran inercia del sistema poblacional arrasará la población japonesa en las próximas décadas, ya que las tasas de natalidad han estado cayendo en los últimos 50 años. No llevar a cabo una política de población y esperar a que ésta se aumente viola las reglas naturales que gobiernan el sistema de población.

## EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS

El dilema de la inmigración en los Estados Unidos (con una tasa de fertilidad de 2,0) es un componente importante del problema de la población total, y es una versión aumentada del problema que enfrentan Europa del Este, Canadá y el Japón. En la actualidad, la tasa de fertilidad norteamericana es sostenida por la población hispana (con fertilidad de 2,3) y la tasa de fertilidad de la población negra, 2,2.

Existen tres propuestas muy ciertas sobre la inmigración en los Estados Unidos a finales del siglo XX. Primero, la inmigración desde Latinoamérica y Asia surgió en los años 70 y 80 (*ver* Figura 1)<sup>1</sup>. Segundo, para el año 2040 esta ola migratoria, que continúa, muy probablemente producirá una substancial caída en la población de “blancos” respecto a la población total de los Estados Unidos (Bean, Cushing y Hayes 1997: Tabla 5). Se estima que esta proporción caerá en 22 puntos, de 75,2% en 1990 a 52,8% en el 2050. La tercera propuesta es que la población hispana, y en menor grado la asiática, tiende a contraer matrimonio con personas de diferentes razas o grupos étnicos, y a que las personas más jóvenes se inclinan por casarse por fuera de su grupo étnico más que las personas viejas. La mayoría de estas mezclas se da con los “blancos”. En consecuencia, con el paso del tiempo, el cambio en la composición racial de la población se disolverá. Por ejemplo, la propagación de hispanos entre los matrimonios de diferentes etnias constituye el 34% del total, y la proporción de asiáticos es un 22% del total.

---

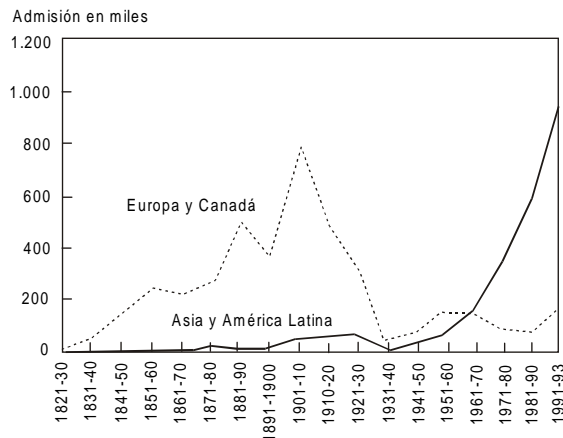
1 El principal argumento de esta sección se deriva de Bean, Cushing y Hayes (1997), que contiene una extensa y valiosa bibliografía. Véase también el estudio clásico, pero un poco desactualizado de Kotlicoff y Smith (1983). Es relevante la discusión de los autores sobre los desincentivos a trabajar más allá de la edad de retiro (y los incentivos de un retiro temprano) en el esquema pensional del sector privado de los Estados Unidos.

Una cuarta propuesta, menos concluyente, es que el número de hispanos, particularmente mexicanos, que buscarán inmigrar a los Estados Unidos puede disminuir para el año 2050. En las investigaciones del Banco Mundial, México tendrá una tasa de fertilidad total de 2,1, y para mediados del siglo XXI, si no antes, probablemente alcanzará el hipotético nivel estacionario de población (170 millones). El ingreso *per cápita* en México para el 2050 se aproximará al de Nueva Zelanda en el año 2000. Con esta disminución de las presiones sobre el crecimiento de la población en México y una disminución relativa de la pobreza, no es irracional asumir una disminución en las presiones migratorias hacia el Norte.

El mundo se ubica en un punto curioso de la evolución de su población. Existen países, en especial en África, donde el crecimiento está llevando a disminuciones en la tasa de fertilidad. La burocracia internacional en los Estados Unidos y en el Banco Mundial han identificado apropiadamente el problema, ya que han trabajado por muchos años en este problema. Y con seguridad la popularización de métodos de control de la natalidad ha jugado un papel importante en décadas recientes, al generar una disminución en los niveles de fertilidad de los países llamados en transición del mundo en desarrollo. Los niveles de fertilidad se han reducido, pero aún permanecen, con algunas excepciones, por encima de la tasa de reemplazo de un 2,1. Uno esperaría que mucho antes de llegar a una tasa de reemplazamiento de 2,1, los líderes de los países en transición estarán a favor de los componentes de política que lleven a alcanzar una población estable y una tasa de fertilidad de reemplazo hasta un nivel de población deseado por debajo del nivel de población actual.

**Figura 1**

Número promedio de inmigrantes admitidos por los Estados Unidos  
Por nacionalidad de origen, 1921-1993



Fuente: Bean, Cushing y Hayes (1997).

Entre tanto, los niveles de fertilidad han caído por debajo de 2,1 en la mayoría de los países de ingreso alto. (Los países ricos en explotación petrolera son una excepción). Como se enfatizó anteriormente, sin embargo, existe un importante rezago de tiempo entre lograr una tasa de fertilidad de 2,1 y una disminución en la población. Las estimaciones del Banco Mundial para las fechas cuando la población de hecho se reducirá, se presentan en la Tabla 4, que también lista el pequeño número de sociedades en las cuales la disminución actual de la población ya ha alcanzado este nivel. Estos casos son principalmente de aquellos países que antes pertenecían a la Unión Soviética, más Hungría y Eslovenia.

#### UNA HIPÓTESIS SOBRE EL TIEMPO

Mi hipótesis es que estamos viviendo un momento en el cual los países relativamente ricos están en un punto entre una disminución por debajo de la tasa de fertilidad de 2,1 y una caída en la población, y que el cambio hacia tomar el problema de la población seriamente vendrá cuando la población comience a caer en los países más grandes del mundo occidental más Japón, digamos que alrededor del año 2005 o 2015. Inmediatamente después, este cambio en el proceso de población de los países ricos probablemente afectará las políticas y actitudes sociales de los países en transición. Después de todo, la mayoría de ellos tiene la oportunidad de parar la disminución de sus tasas de fertilidad del 2,1 si deciden hacerlo, y ésta es una tarea mucho más fácil que retroceder a los niveles de 2,1.

La transición propuesta en este artículo trasciende el vocabulario técnico de la demografía en el cual sus argumentos ya han sido recogidos. La transición está incluida en los impulsos humanos más profundos.

Uno de estos impulsos ha existido desde que el ser humano ha vivido en una sociedad organizada. Keynes lo dijo bien: “Nosotros, como hombres responsables, no podemos más que basar nuestras políticas en la evidencia que tenemos y adaptarla a 5 o 10 años, donde podemos suponer que tenemos alguna visión previa de las medidas...” (Keynes 1920: 204). Los seres humanos somos extremadamente conservadores y usualmente basamos nuestras decisiones “en la evidencia que tenemos”. La evidencia que tenemos es que la población mundial aún está aumentando. La demografía nos permite calcular cuándo la tasa de fertilidad inferior a 2,1 se transformará en una caída de la población misma, dada la información disponible que es generalmente sólida. Pero, de hecho, una caída en la población actual es sólo observada en el bloque soviético, donde, tal vez, tenemos un problema de transición. La mayoría de los ciudadanos del mundo manejan sus actividades económicas pensando en sus familias. Ellos no estudian las estadísticas de fertilidad, y las dudas que las estadísticas pueden causarles son irreales o poco probables, como dicen los psiquiatras, son ignoradas.



**Tabla 4**  
Tendencias estimadas de la población para el 2035

País	Tendencia de la población 1995-2035	Año en el cual la población total caerá	Año en el cual la Tasa Neta de Reproducción (TNR) es igual a 1,0
Albania	Disminuye 1995-2000		2005
Alemania		2005	
Austria		2010	
Bélgica		2010	
Bielorrusia			2005
Brasil	Aumenta		2000
China	Aumenta		2030
Croacia		2000	
Dinamarca		2015	
Eslovenia	Disminuye		2030
España		2010	
Estados Unidos	Aumenta		1995
Estonia	Disminuye		2025
Finlandia		2030	
Francia		2030	
Grecia		2015	
Guatemala	Aumenta		2025
Holanda		2025	
Honduras	Aumenta		2025
Hungría	Disminuye		2030
India	Aumenta		
Irlanda	Aumenta		2030
Italia		2005	
Japón		2015	
Latvia	Disminuye		
Lituania	Disminuye		
México	Aumenta		2010
Moldavia	Disminuye 1990-1995		1995
Noruega	Aumenta		
Polonia	Aumenta		
Portugal		2020	
Reino Unido		2035	
República de Corea	Aumenta		
República Checa	Disminuye 1990-2000		2030
República Eslovaca	Aumenta		2030
Rumania	Disminuye		
Rusia	Disminuye		2030
Sudáfrica	Aumenta		2020
Suecia		2035	
Suiza		2015	
Tailandia	Aumenta		1995
Turquía	Aumenta		2010
Ucrania	Disminuye		2030

**Nota:** Una Tasa Neta de Reproducción (TNR) de 1,0 es una aproximación de una tasa total de fertilidad de 2,1. Los pronósticos son un poco débiles e indican principalmente que en estos países la población comenzará a descender antes del año 2035.

**Fuente:** Banco Mundial (1997).

Esta tendencia se refuerza con que desde finales del siglo XVIII el supuesto en el mundo atlántico ha sido que el incremento de la población es normal. Mientras el resto del mundo evoluciona gradualmente de los supuestos de una variación normal alrededor de una norma estática hacia un ambiente de progreso, este supuesto se ha diseminado, ayudado por el crecimiento de la media. Entre tanto, el estancamiento de la población tuvo una crítica irrisoria.

Imagino que la mala reputación de este estancamiento en contra del progreso tiene sus inicios en el pasaje de Adam Smith:

Es en el estado de evolución, mientras la sociedad está avanzando a una mejor adquisición, en lugar de cuando ya ha adquirido la totalidad de sus riquezas, que la condición de empleo, para la mayoría de la población, parece ser el estado más feliz y confortable. Es difícil en condiciones normales y miserable en un estado de recesión. La situación de progreso es en realidad la situación de alegría y satisfacción para todos los niveles de la sociedad. La estabilidad es aburrida, la recesión melancólica (Smith 1776, cap. 8: 69, 81).

La macroeconomía de una población estancada fue brevemente establecida en 1937 por J. M. Keynes. Con unos cálculos burdos, él estimaba que para Gran Bretaña “una población estacionaria con las mismas mejoras en los estándares de vida y con la misma duración en el período de producción requeriría un incremento del *stock* de capital de solo un poco más de la mitad del incremento que ocurre actualmente” (Keynes 1937: 18). Esta inversión relacionada con el crecimiento de la población incluye la construcción de vivienda, su amoblamiento y automóviles además de otros bienes durables. Esta estimación fue aceptada como el rezago que tenía que ser llenado en la discusión de las implicaciones que una población estática había comenzado tras el aumento del desempleo durante la Gran Depresión en los años 30 en los Estados Unidos.

Debe anotarse que el escenario considerado en este artículo fue presentado por primera vez por John Stuart Mill. Él, por supuesto, fue un dedicado a los temas de control de la natalidad y de una población constante. Pero también fue un fuerte promotor de la inversión pública en la investigación y desarrollo y previó un aumento continuo en la productividad y los salarios reales bajo el régimen de una población estable.

## LAS FUERZAS NO ECONÓMICAS

La transición a una población constante tiene, sin dudas, profunda significación social, psicológica, cultural, militar y económica, pero esto depende del espíritu de las posibilidades y retos que se busquen, el resultado puede ser saludable.

Una consecuencia específica sería el ajuste necesario entre los sexos. El escenario que he expuesto requiere que las tasas de fertilidad en sociedades avanzadas aumente a 2,1 y se mantengan allí. En otras sociedades una disminución en la fertilidad debe

detenerse en 2,1, tal vez después de una disminución en la población. El progreso de las mujeres en la fuerza de trabajo, y en particular, el progreso hacia una profesión y una posición ejecutiva, ha sido desigual, tomando el mundo como un todo, pero su evolución ha sido universal en esta dirección. Es menos probable que las mujeres estén dispuestas a rendirse sin que se les recompensen sus logros, duramente ganados, y retrocedan a lo que sería juzgado como un estatus social inferior. Y de hecho, este escenario demandaría un esfuerzo nacional si es que llegase a ocurrir. Los retos en actitudes y supuestos que están implicados en este análisis requerirán preocupación en cada nación de la comunidad mundial que trascenderá la política convencional.

En este punto podemos concluir que:

- La sociedad moderna ofrece muchas oportunidades de expandir la inversión de un modo altamente productivo y de mantener el empleo total bajo un régimen de población estable y de aumentos de salarios. La legitimidad de la inversión pública tendrá que ser aceptada, y se tendrán que tomar iniciativas para asegurar que no descenderá a niveles de productividad bajos.
- El éxito de tal transformación en las sociedades modernas sofisticadas no consiste simplemente en una serie de políticas económicas correctas. Se tendrá que ampliar la idea de que un mundo con una población estable abre muchas oportunidades al trabajo creativo. No hay razones para aceptar pasivamente las palabras de Adam Smith antes de la Revolución Industrial o de las preocupaciones keynesianas respecto al agotamiento de las oportunidades de inversión en los años 30.

Esta transición a una nueva visión ocurrirá, primero en los países avanzados industrialmente que ya están por debajo de la fertilidad de 2,1. Ellos pronto enfrentarán la realidad de que es necesario ganar tiempo con imaginación y crear un marco social en el cual sus sociedades aumenten su fertilidad hasta el 2,1. Mientras tanto, otras sociedades se aproximarán a la madurez tecnológica y demandarán un mayor papel en el mundo industrializado. No es difícil predecir, no una reconciliación humana al atractivo mundo de una población estable, sino una fuerte lucha entre aquellos que surjan primero y los que vienen detrás.

Pero éste es un sueño irreal. Después de todo, el siglo xx ha vivido las consecuencias de estos sueños por los gobernantes de Alemania, el Japón y Rusia. Si contabilizamos los años entre las guerras, tres cuartos del siglo pasado estuvieron ensombrecidos por dos guerras mundiales y la Guerra Fría. El siglo xx fue duro para aquellos que pensaron que podrían tener éxito con la hegemonía de los poderes coloniales. El siglo XXI será peor. Primero, el poder militar nuclear ha probado ser útil sólo en detener a los otros de usar su poder militar. Segundo, la conexión entre un poder industrial convencional y el poder militar se ha desvanecido por la revolución en la velocidad de entrega de armas convencionales exhibidas en la Guerra del Golfo especialmente en el conflicto en Kosovo.

Las perspectivas son que aquellos que vienen detrás de las actuales potencias en surgimiento puedan florecer en un mundo en paz. Y no estarán muy lejos, como ya lo muestra la China con su considerable progreso industrial y su tasa de fertilidad por debajo de 2,1. No se debe eliminar la posibilidad de que un aumento de la paz en el mundo es la mejor opción para China, y la mejor para Rusia, como lo es en la actualidad para los alemanes y japoneses. Pero esto no dependerá sólo de las armas manejadas por el Atlántico o Europa, sino también por su vitalidad y su visión positiva del futuro.

La visión en este documento difiere de aquella presentada en el original de *Los pioneros* y, de hecho, de la visión implícita en la mayoría de los trabajos del desarrollo económico de los años 50 y 60. En ese entonces estábamos apresurados en la tarea de llevar al mundo en desarrollo a un crecimiento sostenido. Dejamos a un lado el futuro distante que describía cómo sería el mundo cuando la mayoría de los países en condiciones de despegar hacia un crecimiento sostenido llegaría a él. Yo diría que lo que sostenía nuestro pensamiento era que el crecimiento se nivelaría en el futuro por los rendimientos decrecientes de los recursos naturales (incluyendo el agua y el aire) o por la utilidad marginal del ingreso mismo. De hecho, la situación que enfrentamos en la actualidad es que las mismas fuerzas industriales y tecnológicas que le permitieron al mundo crecer de 760 millones a 6 billones, y que permitieron que el ingreso real *per cápita* aumentara a un porcentaje mucho mayor, ha degenerado en una caída en la población que comenzará en el mundo avanzado industrializado y que pronto se diseminará en la mayoría de los países en desarrollo. Tendremos que hacer un esfuerzo consciente para alcanzar tasas de fertilidad consistentes con una población estable si queremos enfrentar las fuerzas que vienen o vendrán. Puede ser suficiente un esfuerzo común. Y si mantenemos la investigación y el desarrollo y la innovación avanzando, deberemos estar en capacidad de disfrutar niveles de vida en aumento continuo con una población constante. Pero tendremos que ganárnoslo, como nos hemos ganado el crecimiento sostenido hasta ahora.

## REFERENCIAS

- Bean, Frank D., Robert G. Cushing y Charles W. Hayes. 1997. "The Changing Demography of US. Immigration Flows: Patterns, Projections and Contexts". En Klaus J. Bade y Myron Weiner, eds., *Migration Past, Migration Future: Germany and the United States*, 120-52. Oxford, Reino Unido: Berghahn Books.
- Keynes, J. M. 1920. *The Economic Consequences of the Peace*. Nueva York. Harcourt, Brace & Howe.
- \_\_\_\_\_. 1937. "Some Economic Consequences of a Declining Population". *Eugenics Review* 29(1): 13-17.
- Kotlikoff, Laurence J. y Daniel E. Smith. 1983. *Pensions in the American Economy*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research.

- McRae, Hamish, 1994. *The World in 2020: Power, Culture and Prosperity: A Vision of the Future*. Londres: HarperCollins.
- Rostow, W. W. 1998. *The Great Population Spike and After*. Nueva York: Oxford University Press.
- Smith, Adam. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, cap. 8 (“Of Wages and Labour”).
- World Bank. 1989. *World Development Report 1989*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. “World Bank Population Projections”. *World Development Indicators 1997 on CD-ROM*. Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_. 1999. *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Yue, Piyu. 1999. “A Brief on Dynamics of the Population System and the Future of Japan’s Population”. Nota inédita. IC<sup>2</sup> Institute, Austin, Tex.

## UNA VISIÓN DESDE LA ACADEMIA: PROCESO Y POLÍTICAS DE DESARROLLO VISTAS POR UN ECONOMISTA PROFESIONAL

*Arnold C. Harberger*

**E**ste ensayo recoge una serie de impresiones y reflexiones mientras presencié y participé en las presentaciones de la conferencia de Dubrovnik. Obviamente, no es posible en unas pocas palabras describir la variedad y riqueza de ideas e interpretaciones que fueron presentadas ante nosotros en los dos días de la conferencia, por muchas de las figuras líderes en la teoría del desarrollo. De modo que no intentaré hacer tal trabajo. Por el contrario, me concentraré en cierto sinsabor que me quedó cuando terminó la conferencia. Como lo escribí en unos comentarios para una presentación, parece que un invitado muy importante —el economista profesional— no hubiese sido invitado a la fiesta.

Ahora debo caracterizar a este economista profesional, y lo voy a hacer de un modo directo y simple<sup>1</sup>. Tengo que reconocer que él, o ella existen en mi mente como un cuerpo que contiene todas las características que nunca serán vistas en un solo individuo. Avanzaré elaborando las características, pero para que los lectores se ubiquen en el sentimiento correcto, permítanme hacer una pequeña lista de personas que para mí se ajustan muy bien en las ropas que estoy a punto de discutir: los directores de bancos centrales, Alan Greenspan y Mervyn King; los expertos en política económica de los Estados Unidos, Michael Boskin y Lawrence Summers; economistas agrícolas D. Gale Johnson y T. W. Schultz; asesores en comercio Jagdish Bhagwati y Anne O. Kruger; veteranos profesionales del Fondo Monetario Internacional (FMI), Manuel Guitian y Vito Tanzi; planeadores de política latinoamericanos importantes como Pedro Aspe, Hernán Büchi, Domingo Cavallo y Carlos Massad y planeadores de política hindúes como Raja Chelliah y Manmohan Singh. Podría adicionar muchos más, pero éstos deben ser suficientes para darle al lector una idea respecto de mi “economista profesional”.

---

1 Sé que éste es un título menos que adecuado porque el modo como la mayoría de todos los tipos de economistas se ven a sí mismo es como “economistas” “profesionales”. Anteriormente usaba el término “practicante”, que es más restrictivo y tal vez más descriptivo. Pero quiero caracterizar a los académicos de primer nivel como Schultz y Krueger, así como a planeadores de política como Greenspan y Cavallo, y el título “practicantes” no está bien para usarlo con académicos. Las características que creo mejor describen a mi “economista profesional” es su concentración en diagnosticar situaciones y problemas y encontrar una solución sólida y posible de ser aplicada a ellos. Ellos están poco concentrados en las modas de las revistas de economía o con el *Cogmengeschichte* que describe la evolución de conceptos a lo largo del tiempo.

Algo que estas personas tienen en común es que son cualquier cosa excepto ingenuos. Ellos comprenden totalmente la infinita complejidad del mundo real y saben en sus corazones que esto está más allá de la comprensión humana. De estas apreciaciones surge el imperativo de sobresimplificación. Sólo a través de sobresimplificar alcanzamos el entendimiento. Es por eso que si los atacamos por sus sobresimplificaciones ellos no se molestarán; de hecho, verían tal ataque como un reflejo más de la ingenuidad de la crítica, en lugar de la vulnerabilidad de la idea. Sin embargo, ellos toman muy seriamente las críticas que cuestionan la relevancia o utilidad de sus sobresimplificaciones.

### RESPECTO POR LAS FUERZAS DE MERCADO

Sin ninguna duda la simplificación más grande, más útil y profunda de la economía es la visión de la oferta y la demanda interactuando en el mercado. Sin esta visión no estaríamos en ninguna parte. Pero, ¿estarán estos mercados caracterizados por el conocimiento perfecto de ellos? Por supuesto que no. Y es ingenuo pensar que cualquier aplicación importante al mundo real descansa en tales supuestos restrictivos. El modo correcto de verlo es como los jugadores entran en el mercado con el conocimiento que ellos tienen; sus precios de oferta y demanda están basados en este conocimiento y en este contexto sus ganancias de las transacciones del mercado son perfectamente genuinas y reales. (Piénsese de otro modo, en el momento de cualquier transacción, puede llegar una deidad omnipotente que extrae toda la ganancia percibida por el oferente y el demandante, dejándolos sintiéndose igual con la transacción como si no la hubieran hecho).

Pasa lo mismo con un pronóstico. Hoy, la oferta y la demanda (por ejemplo de bienes de capital) se basan en la percepción de varios agentes de un evento probable y de que sus ganancias puedan ser extraídas en el momento de cualquier transacción, dejándolos tan bien como antes. Los eventos futuros pueden poner en peligro esto, porque (a) la visión inicial de los agentes está equivocada (no estaba tan bien como pensaba que estaba), o (b) entraron nuevos efectos que modificaron la visión previa correcta. Ya, de hecho, es difícil para nosotros los pobres mortales definir la diferencia entre (a) y (b), especialmente cuando estamos enfrentando distribuciones de probabilidad desconocidas. Lo que podemos decir con certeza es que las perturbaciones del tipo (b), especialmente en la forma de innovaciones y reducciones reales de los costos, son elementos esenciales del proceso de crecimiento.

Lo mismo es verdad para los supuestos de los libros de texto sobre competencia perfecta. Necesitamos estos supuestos para llevar a cabo pruebas analíticas precisas, pero el gran mensaje es que estas pruebas son aun ciertas cuando se dibujan las curvas de oferta y de demanda con el lado grueso de la tiza, en lugar de dibujarlas con la punta. Está bien recordar que las ganancias de un monopolio son, en teoría,

como un impuesto, porque introducen un obstáculo entre el precio de demanda y el costo marginal. Ya sería una situación extraña que en un país todas las ganancias de los monopolios y monopsonios sumen un cuarto o un tercio de los ingresos totales de los impuestos. La existencia de distorsiones de impuestos o por monopolios no impide el uso de las predicciones de la oferta y la demanda sobre los efectos de cambios en la demanda por cambios en el ingreso, o de cambios en la oferta por innovaciones o cambios mundiales en los precios, o cambios en el equilibrio de mercado por la introducción de una nueva distorsión.

### LOS LÍMITES DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

No creo que ninguna de las personas de mi lista esté en desacuerdo con la frase “usualmente un equilibrio no es Pareto eficiente” (Hoff y Stiglitz, en este libro). De hecho creo que ellos preferirían una frase más fuerte, algo así como: “los equilibrios del mundo real nunca, o casi nunca, son eficientes en el sentido de un libro de texto”. ¿Por que? Entre otras importantes razones, las políticas gubernamentales nunca están cerca de un óptimo. Cada gobierno del mundo hereda de su predecesor un cobertor de retazos de políticas que contienen muchas distorsiones indeseables y que, usualmente, sobrepasan cualquier contradicción (una política deshace los efectos deseables de la otra). La tarea del gobierno es hacer que las cosas mejoren. Pero nunca existe la opción de destrozarse lo viejo y hacer nuevo. El gobierno típico, y ciertamente el típico gobierno democrático, debe proceder adicionando sus propias modificaciones a lo viejo. Lo que esté en capacidad de hacer por el período de gobierno dependerá de las oportunidades de política que logre tener en ese período. La historia nos dice que las mayores crisis abren múltiples oportunidades y que los tiempos de tranquilidad difícilmente dan una oportunidad para instituir reformas importantes; si lo hacen, las reformas probablemente estarán en temas muy especiales que el destino y la historia conspiran para presentarlas bajo la crítica de la opinión pública, mientras el gobierno se mantiene en su reino de poder.

Lo que es necesario en este escenario es un sólido análisis costo-beneficio. Esto es lo que dirían los planeadores de política sin importar si se adiciona un parche más al cobertor y si la medida hace que aumente o disminuya el bienestar. El solo hecho de mencionar este asunto debe recordarnos que, al final, todas las políticas económicas representan un análisis costo-beneficio de un modo u otro. Pero acá estamos tratando de distinguir entre la torre de marfil de la utópica búsqueda de las “condiciones para un óptimo”, y la pregunta aterrizada de si cambios a una política nos desplaza hacia arriba o hacia abajo, o cuál de las dos o tres alternativas plausibles nos deja en mejor posición que cualquier otra. La respuesta a este último tipo de pregunta la he llamado “la economía del  $n$ -ésimo mejor”. En realidad, estamos hablando de la



aplicación de las herramientas básicas de la economía del bienestar en un ambiente con un número grande de distorsiones, donde una, dos o tres tienen que ser tenidas en cuenta cuando se analizan los movimientos de política económica.

La maquinaria analítica existe para hacer este tipo de análisis costo-beneficio; de hecho, los mejores cursos de microeconomía de evaluación de proyectos han mostrado que podemos entrenar un significativo número de técnicos que están en capacidad de aplicarlo con un nivel medio de percepción y detalle. Pero lo que yo, y creo que un gran número de “economistas profesionales” lamentan, es el grado en el cual las horas y los días pueden pasar en reuniones trabajando con políticas que promueven el desarrollo sin que este tipo de análisis costo-beneficio sea tenido en cuenta en las discusiones, dejando a un lado el punto central que creo se merece.

#### CONCENTRARSE EN LAS NECESIDADES BÁSICAS Y OPORTUNIDADES PARA LOS POBRES EN LUGAR DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO *PER SE*

Los límites de lo que cualquier gobierno puede hacer son particularmente restrictivos respecto a políticas de distribución del ingreso. Creo que la mayoría de los economistas profesionales tarde o temprano entenderá que la distribución del ingreso es una variable endógena de la economía en general, y que la mayoría de los factores que lo determinan están muy lejos del rango de influencia de políticas serias. Es el mercado el que determina los retornos relativos dadas las capacidades y las ocupaciones de la fuerza de trabajo de una nación. Cuando los trabajadores más hábiles son escasos, el pago para ellos es alto, cuando los trabajos degradantes tienen poca oferta, respecto a su demanda, los trabajadores, aseadoras de casas y jardineros terminan siendo “muy bien tratados” por la economía.

Políticas de educación son el modo más seguro como un gobierno puede ubicar a una nación en un sendero hacia una distribución equitativa. Pero a pesar de que los beneficios para un individuo están incuestionablemente presentes en cada etapa del proceso educativo, el impacto de un cambio en la política educativa sobre la distribución del ingreso es lento, ocurre en décadas en lugar de años. Es más, la maquinaria internacional de la economía, como ha ocurrido en los últimos 20 años, puede anular los efectos de muchas décadas de esfuerzos educativos, modificando el coeficiente de Gini.

La verdadera respuesta es que las sociedades fijen sus prioridades correctamente, reconociendo las restricciones reales que enfrentan. La educación ha sido y seguirá siendo la principal línea de escape de los niños de la pobreza, y también es una inversión productiva para la economía misma, como en muchos países en desarrollo. La mejor razón para abrir oportunidades educativas para niños pobres es bastante independiente de si el coeficiente Gini sube o baja como resultado de esta política.

Así que permítanme usar un buen razonamiento, no uno con dudas, para motivar y justificar políticas educativas atractivas.

Lo mismo debemos decir de las medidas llamadas “redistributivas”. Los estudiosos de las finanzas públicas saben muy bien qué tan difícil es producir, en el mundo real, un impuesto progresivo. La mayoría de los economistas sabe que mucho entusiasmo en esta dirección puede ser contraproducente, implicando enormes costos de eficiencia por cada dólar marginal de ingresos. La última palabra respecto a estas dos observaciones es que por un sistema de impuestos no se ha creado mucha redistribución, a pesar de que se espere o sea probable que venga por esta vía.

Este punto nos lleva al lado del gasto. Desde este punto de vista, los datos revelan un mayor potencial redistributivo, pero tampoco es una situación ideal. El problema parece son los beneficios obtenidos por los pobres de las ideas altruistas (o un sentido de justicia) de parte de los no pobres. Vemos esto en muchas partes del mundo y no debe dudarse en aplaudirlo. Pero, típicamente, el altruismo de nuestra sociedad es menos que 100 por ciento puro. Los no pobres destinan fondos para la educación pública gratis para los pobres, pero dado que los no pobres también tengan acceso a ésta. Podemos decir lo mismo para el libre acceso a un servicio de salud, agua potable o alcantarillado, etc. Al final del proceso, el último quintil con seguridad se beneficia de estos y otros servicios ofrecidos por el Estado, pero probablemente no reciben mucho más que una porción de los beneficios.

Me gusta pensar en términos de lo que llamaría un punto de referencia realista para el impacto de un gobierno en la distribución del ingreso. La idea consiste un que el gobierno tome de las familias una proporción de su ingreso y ofrezca servicios a las familias en proporción al número de los miembros de la familia. Esta medida no tiene connotaciones morales y es útil para entender que muy pocos países, y difícilmente países en desarrollo, han tenido la oportunidad de avanzar en la distribución del ingreso como lo implicaría esta medida.

Buscar estas medidas rápidamente lleva al reconocimiento de que nuestras sociedades y políticas estarían mejor si se concentraran en poder brindar las necesidades básicas a los pobres y expandir las oportunidades disponibles para ellos, en lugar de repetir continuamente el discurso de la “redistribución”. ¿Pero existe alguna esperanza? Mi desanimada observación es que en cualquier país que presente un aumento hacia la distribución del ingreso, el crédito lo toma el gobierno actual, pero cuando tiende a una mayor desigualdad, la oposición culpa al gobierno. ¿Estará en capacidad la ciencia económica de llevar a nuestras sociedades lejos de este tipo de populismo inútil? No estoy seguro, pero, ciertamente, no podremos avanzar hasta que nos inculquemos nosotros mismos la disciplina de reconocer los fuertes límites que restringen la capacidad de un gobierno para manipular la distribución del ingreso.

## LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS DE “LAS FUENTES DEL CRECIMIENTO”

La idea de dividir la tasa de crecimiento económico de un país en una serie de componentes atribuibles a incrementos en la mano de obra, incrementos en el capital y un residuo que incorpora otras influencias es reconocido como uno de los más grandes avances del pensamiento económico del siglo xx. En el momento del surgimiento de este concepto, fue de gran ayuda considerar el papel del capital físico y el papel del “avance tecnológico” como elementos en el proceso de crecimiento. Un poco después, se le dio importancia al papel del capital humano. Y luego volvió a surgir la naturaleza del residuo como elemento esencial. Mis preferencias son nombrar explícitamente esto como “reducciones reales de costos”. Este nombre no cambia en nada las cosas, pero ayuda a recordarnos que este nombre no sólo representa las nuevas invenciones o economías de escala o externalidades o efectos distribuidores, sino que también incluye todas estas ideas más una mejor administración del personal, mejores procedimientos en oficinas, moderno control de los inventarios e incluso exitosas campañas publicitarias, y muchas otras posibilidades de grandes beneficios a través de una mayor eficiencia.

La propuesta de desagregar el crecimiento no se ajusta muy bien en el marco de una función de producción agregada. Por el contrario, su punto natural de análisis es la firma, donde cada elemento del proceso de crecimiento debe reflejarse de algún modo. Esto es verdad hasta cierto punto para el crecimiento del producto interno bruto (PIB), que es lo que tradicionalmente se ha medido. Ya que el PIB de una nación o región, no es más que la suma total de las contribuciones del PIB de las entidades localizadas en esa región. Concentrarse en la firma e incluso dividir el crecimiento a nivel de dos, tres o cuatro dígitos industriales ofrece una apreciación diferente de la naturaleza del proceso de crecimiento de la que uno obtiene estudiándolo en términos agregados de una función de producción. Entre más desagregado sea el vistazo, más schumpeteriana es nuestra visión del proceso de crecimiento. Esto sucede por la falta de atención a que el análisis de crecimiento desagregado es persistentemente de incrementos en los costos reales contra reducciones en los costos reales. En cada grupo de datos desagregados que se analizan, hay ganadores como perdedores, y no pocos perdedores, sino muchos que usualmente suman casi un tercio o la mitad del valor agregado inicial.

Algunos pueden calificar este resultado como un asunto de aleatoriedad, pero creo que decir esto es alejarse del reto presentado por el fenómeno de disminuciones generalizadas en la productividad total de los factores. Creo, como lo hiciera Schumpeter, que hay algo al respecto que no sólo es sistemático pero esencial para el proceso de crecimiento. Por encima de cualquier aleatoriedad que allí exista, tenemos el fenómeno de que los ganadores abaten a los perdedores, en todos los ámbitos económicos. Los ganadores son aquellos que encuentran modos de producir los mismos productos a un menor costo, o mejores productos con la misma cantidad de

dinero, o productos totalmente nuevos que atraen la demanda de los consumidores. Los perdedores son aquellos que surgen en este proceso, que típicamente son arras-trados hacia abajo porque sus costos promedio (la materia prima con que el análisis de productividad total de los factores trabaja) son más altos.

#### POLÍTICAS QUE PROMUEVEN (O PERMITEN) UNA REDUCCIÓN REAL DE LOS COSTOS

Muchos estudios sobre la división de las fuentes del crecimiento en sus componentes han llegado a la conclusión de que situaciones de alto crecimiento tienden a estar caracterizadas, entre otras cosas, por altas tasas de reducción real de costos. Esta reducción real de costos ocurren, en un sentido o en otro, dentro de las empresas. Entonces, ¿dónde entran las medidas de política? En algunos casos, como una mejora de una carretera, puede producir directamente reducciones reales en los costos, en este caso, costos de transporte. En otros casos, como la promoción de actividades de investigación y desarrollo, pueden incluirse operaciones que hacen que las empresas alcancen una reducción real en sus costos. Pero una gran cantidad de estas políticas no trabaja en ninguno de estos modos. Por el contrario, su papel es de facilitador, haciendo más fácil a las firmas encontrar nuevos caminos para reducir sus costos.

La primera y una de las más importantes políticas es la de control de la inflación. La evidencia muestra que la inflación inhibe el crecimiento económico. Las razones para esto están en los problemas de incertidumbre que enfrenta una compañía por la inflación. Entre los casos de incertidumbre tres merecen especial atención:

- La máscara de los precios relativos que acompañan una inflación hace difícil para las firmas percibir oportunidades para una reducción real de costos.
- Algunos de los fondos invertibles que se generan en una economía inflacionaria tienden a ser guardados en activos más seguros, como moneda extranjera o un banco extranjero o bonos.
- Mientras más alta la tasa de inflación, mayor la fracción de recursos reales dedicados para encontrar modos de tomar ventaja del proceso inflacionario, a pesar de que no hay ganancia general para la economía.

Superar una inflación, al menos por definición, implica una mayor sensibilidad fiscal y otras políticas macroeconómicas. Aún así es valioso hacer una lista de estas políticas. Un ambiente macroeconómico que sea atractivo y que se espera que continúe así en el futuro abre las puertas a la inversión y a las actividades que reducen costos, que en otro caso se evitarían.

Relacionados con políticas muy atractivas, pero no son lo mismo, están la *reducción de distorsiones económicas*, especialmente las impuestas por el gobierno mismo. Impuestos, tarifas, cuotas, control de precios subsidios explícitos e implícitos,

son el tipo de distorsiones más importantes. Relacionadas muy de cerca están las distorsiones impuestas por regulaciones arbitrarias, restricciones, licencias y medidas similares. Algunas distorsiones vienen inevitablemente acompañadas por el gobierno, pero en la mayoría de los casos reales hay grandes posibilidades de reducir estos costos para una economía. La idea es moverse de un sistema económico que tiene muchos “precios mentirosos” hacia uno en el cual haya menos de estos precios, y en los cuales las mentiras que digan sean como mentirillas en lugar de grandes falsedades. Esto es importante porque mientras mayor sea el nivel de distorsiones en la economía, mayor será el número de acciones que tomen los agentes para reducir los costos, pero en realidad estas actividades incrementan los costos reales para la economía como un todo. Una regulación mal diseñada no sólo ayuda a mantener los costos reales más altos de lo que necesitan ser, también reduce la tasa de crecimiento al reducir la velocidad a la cual las oportunidades para reducciones de costoso son implementadas.

#### POLÍTICAS QUE PROMUEVEN UNA ECONOMÍA MÁS ABIERTA

Sin la menor duda, las políticas que promueven un comercio más libre y en particular una economía más abierta son, en general, políticas bajo la categoría de políticas que reducen las distorsiones económicas. Pero esta categorización tiende a desestimar el papel crítico que la apertura ha jugado en los casos exitosos de desarrollo en décadas recientes. Uno puede detenerse en los matices y dificultades, pero no sólo los exportadores e importadores crecieron dramáticamente en los grandes episodios de crecimiento de Japón, Taiwán (China), la República de Corea, España, Portugal, Grecia, Brasil, Chile y Argentina, ellos crecieron en relación con un notable crecimiento del PIB.

La apertura hace mucho más que eliminar los triángulos de exceso de capacidad provenientes de las tarifas, cuotas y distorsiones similares. Parece que libera, o al menos tiene el poder de liberar, una nueva dinámica en economías estancadas. Sé que es difícil para muchos economistas aceptar que los agentes económicos no siempre están trabajando igual de duro para reducir los costos reales, pero la evidencia sugiere que las firmas con un mercado cuya seguridad para la firma está más o menos garantizada (por protección de algún modo u otro) tienen una mayor probabilidad de tomar una ruta cómoda de mantener rutinas que han sido probadas con éxito en el pasado. Una vez estas firmas son expuestas a los rigores de la competencia de un mercado mundial, o se adaptan reduciendo costos o desaparecen, usualmente después de un difícil proceso. Vivir con la competencia del mercado por un período de tiempo también tiende a cambiar la perspectiva hacia los negocios de las firmas, de una mirada más o menos estática de encontrar la “gallina de los huevos de oro” y alimentarla lentamente hacia una visión más dinámica de hacerla parte del negocio y

estar buscando constantemente nuevos productos, procesos y métodos. De este modo, un cambio hacia mayor apertura tiene efectos no sólo sobre el PIB de un país (el efecto de estática comparativa de la liberalización comercial), sino también sobre su tasa de crecimiento (el efecto dinámico).

### EL “CONSENSO DE WASHINGTON”

En muchas discusiones, incluidas las conferencias de Dubrovnik, el Consenso de Washington ha sido caracterizado como una aproximación *cookie-cutter* para políticas de desarrollo, derivada de una aplicación a ciegas de la economía neoclásica al problema de los países en desarrollo. Pero puede que no todo sea tan hermoso como se piensa. Muchos economistas, incluidos los profesionales en el uso del triángulo de Harberger, ven en el Consenso de Washington una destilación pragmática, derivada después de cuatro décadas de experiencia en un grupo de países en desarrollo.

¿Quién puede tomar con seriedad la presentación de John Williamson sobre el Consenso: “Estabilidad macroeconómica, liberalización doméstica y apertura internacional”? Desde mi punto de vista, el Consenso de Washington, en la búsqueda de estos objetivos ha sido muy tolerante de los déficit moderados, moderadas tasas de inflación, moderados rangos de tarifas a importaciones y moderadas tasas impositivas. El Consenso ha sido antineoclásico al no prestar mucha tensión a reglas de Ramsey y otros pilares de la literatura impositiva neoclásica. Y tampoco ha emergido un consenso a partir de las alternativas de Ramsey: tarifas generalizadas uniformes *ad valorem* e impuestos al valor agregado a una tasa uniforme con una base amplia. Aun así no tengo la menor duda que si me piden escoger entre tarifas del tipo Ramsey y tarifas uniformes, o entre un impuesto al valor agregado diferenciado al estilo Ramsey y una base tributaria amplia y uniforme, mis economistas profesionales y los miembros del Consenso de Williamson votarían totalmente a favor de las alternativas de una tasa uniforme. Al hacer esto, estarían expresando no las implicaciones de la teoría neoclásica, sino lo que piensan a partir de la sabiduría práctica derivada después de mucha experiencia. Al aceptar tarifas uniformes, probablemente enfatizarían la garantía que estas tarifas ofrecen de protección efectiva equitativa a las industrias importadoras potenciales y existentes. Ellos también resaltarían lo difícil que es para una sola firma o industria solicitar un tratamiento favorable, cuando cada actividad de sustitución de importaciones está igualmente protegida por una tarifa general uniforme. Este argumento a favor de la uniformidad es más de economía política, que un argumento neoclásico. Del mismo modo, impuestos al valor agregado serían vistos por estas personas como un respaldo en contra de presiones para un tratamiento especial para todos tipo de intereses. Al mismo tiempo ellos verían en una tasa uniforme y una base amplia una tremendo beneficio hacia la equidad y una administración eficiente del impuesto al valor agregado. Esto porque una consecuencia predecible

de tasas impositivas diferenciadas es que mucha evasión tomará la forma de excluir importantes grupos de valor agregado, es decir, ubicarlos en categorías más bajas en lugar de categorías más altas a las cuales pertenecen.

Éstos son unos ejemplos simples de cómo el Consenso de Washington es, en algún grado, algo bastante diferente de una útil reflexión de la economía neoclásica moderna en el entorno de las políticas económicas.

#### ALGUNOS EJEMPLOS DE EXCESO DE ENTUSIASMO

Debo ser claro en que yo mismo soy un economista a favor del Consenso de Washington y siento que muchas historias exitosas en el mundo real, como Argentina, Chile, Hong Kong, Perú y Taiwán, entre otros, han surgido de paquetes de políticas que se ajustan bastante bien dentro de este marco. Es más, creo que las propuestas separadas del Consenso tienen un fuerte fundamento en la experiencia de otros países que es sólido bajo un riguroso análisis de sus costos y beneficios.

Aun así, como un ardiente defensor de la aproximación costo-beneficio en el análisis del desarrollo, debo reconocer casos en los cuales esta aproximación ha dado lugar a una que otra política calificada como panacea. Los tres casos que consideraré son privatización, controles al capital, y tipo de cambio, juntas cambiarias y dolarización.

La idea de *privatización* viene a ocupar un importante lugar entre las alternativas de políticas cuando los economistas y otros profesionales comenzaron a ver con sus propios ojos los obstáculos bajo los cuales las empresas del sector público comenzaron a operar. Estas firmas son muy restrictivas respecto a lo que pueden pagar a sus ejecutivos; a los trabajadores de menor rango usualmente se les pagan compensaciones totales (en efectivo o en beneficios) muy por encima del salario de mercado para un trabajo comparable; es casi imposible para un gobierno cerrar una línea de producción que no genere utilidades; la modernización es usualmente evitada porque causaría “muchas perturbaciones”; y la búsqueda de reducción de costos sería difícilmente emprendida. Por todas estas razones sería sabio que la mayoría de las empresas que hemos llamado estatales, terminaran siendo transferidas al sector privado.

Pero esto no significa una transferencia “sin importar a quién o bajo qué condiciones”. Mi posición sobre privatizaciones es muy clara. Creo que los gobiernos deben hacer un estudio cuidadoso, una revisión de potenciales compradores y una preparación del producto para la venta, como lo harían la General Electric o la General Motors si decidieran vender una o dos de sus compañías. No quiero ser perfeccionista, pero uno debe hacer un esfuerzo por evitar el creciente nepotismo al estilo Somoza, Marcos, Suharto y otros, o las prácticas corruptas como la venta a precios mínimos para personas que favorecen el régimen. Se debe ser cuidadoso en el caso de los servicios públicos donde el marco regulatorio que operará, una vez se haya

privatizado, esté basado en principios económicos claros y que sean conocidos previamente por los posibles compradores. (No se deben cometer los errores ocurridos en la industria telefónica de muchos países latinoamericanos, en los cuales lo que se vendió fue el derecho a explotar al público vía un monopolio por un período de tiempo significativo). Se deben evitar contratos apresurados e imprudentes, como ocurrió cuando en México se autorizó la construcción de miles de kilómetros de carreteras privatizadas. (Los contratos fueron asignados con base en el período de pago más corto. Los ganadores cobraron peajes exorbitantes, implícitos por el corto período de pago. Con estos peajes, el tráfico fue mínimo y muy por debajo de lo que el gobierno “garantizó”, cuando los contratos fueron asignados, de modo que el gobierno terminó comprando las carreteras al sector privado).

A los ojos de este observador desprevenido, gran parte de la ola de privatizaciones se presentó por una razón equivocada. No se trataba de que la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo estuviese siguiendo los dictámenes de las políticas económicas de moda; por el contrario, creo que muchos de ellos estaban simplemente hipnotizados por la idea de que llegaría a sus manos todo este dinero, permitiéndoles cubrir los déficit endémicos de sus períodos de gobierno, dejando al gobierno siguiente el doble problema de encontrar una solución definitiva al problema del déficit y enfrentándose a la herencia de una privatización precipitada y mal preparada.

*Los controles al capital y al tipo de cambio* han estado en las noticias económicas últimamente, con el debate entre los puristas que están satisfechos sólo con la completa ausencia de controles y los apologeticos que defienden los controles al tipo de cambio y al capital sin ninguna explicación de qué es lo que están defendiendo. Y no parece existir mucho atractivo a la evidencia de las experiencias de cada uno de los lados del debate. Un punto necesario de aclarar es que probablemente en más de la mitad de los “milagros económicos” de las décadas recientes, alguna forma de control al capital y al tipo de cambio estaba siendo usada. Cualquiera que fuera el efecto de los controles, no era tan fuertemente negativo como para prevenir que los “milagros” ocurrieran.

De otro lado, los defensores de los controles usualmente parecen estar defendiendo la idea de los controles en lugar de los instrumentos implícitos y los modos en los cuales pueden ser útilmente empleados, y en los casos en que puede no ser bueno. Permítanme describir brevemente cómo se debería proceder. Primero, confesaré, a partir de lo que percibo por la evidencia, que estoy muy cerca de ser un purista en el tema de *compulsory surrender* de los procedimientos de exportación. Esta medida y controles al comercio similares llevan rápidamente a la formación de mercados negros de moneda extranjera y a la evasión generalizada basada en la subfacturación de exportaciones y la sobrefacturación de importaciones. Sólo se necesitan unos minutos para pensar en ello. Es fácil para un exportador subfacturar por un 10% o 15% y



para los importadores sobrefacturar en la misma magnitud. Esto permite una hemorragia de capitales del país equivalente a un 20% o 30% de  $[(M + X)/2]$  que puede contabilizar hasta un 4% o 6% de la producción total de un país, donde las importaciones y las exportaciones promedian un quinto del PIB. Si un país con tales controles hace un esfuerzo grande por aplicarlos, requeriría una inmensa diversidad de muchas personas con conocimiento en las actividades productivas, convirtiéndolos en policías y detectives económicos, cuando deberían estar contribuyendo al país con su esfuerzo productivo.

Dicho esto, puedo adicionar que el país en desarrollo que conozco mejor, Chile, tuvo cierto tipo de controles al capital durante los episodios de crecimiento más alto de las últimas décadas, 1975-81 y 1985-98. Dos mecanismos tienen el mérito de ser mencionados. El primero fue en 1985, cuando el Banco Central de Chile decidió subastar, cada semana, cantidades específicas de moneda extranjera, para que el sector privado comprara la deuda de los bancos chilenos en el mercado secundario de Nueva York. Esta deuda fue entonces repatriada a Chile y, en consecuencia, la deuda externa fue reemplazada mediante instrumentos de moneda doméstica. La ganancia, que es la diferencia entre el precio descontado en Nueva York y su valor par, fue dividida entre el banco chileno deudor y los empresarios privados que asumieron la operación de arbitraje. Cuando estas operaciones comenzaron a funcionar, el Banco Central de Chile no tuvo miedo de que ocurriera un flujo extremo de demanda por moneda extranjera para ser usada para este propósito, poniendo en peligro el objetivo del gobierno de intentar mantener el tipo de cambio real (TCR) dentro de una banda específica. La subasta de licencias para este propósito (a) previno el flujo de demanda, (b) permitió al Banco Central crear una cantidad deseada de demanda por moneda extranjera en cada subasta periódica, capacidad que utilizó hábilmente por un período de cinco años para mantener la tasa de cambio real dentro de la banda objetivo, y (c) permitió al Banco Central hacer mucho dinero del proceso de subastas semanales.

Mientras que el primer mecanismo, recién descrito, puede ser clasificado como un éxito genuino, el segundo tiene menos ventajas. Es interesante que este segundo mecanismo surja directamente del primero. Con el paso del tiempo la cantidad de deuda descontada disponible para repatriación continuó disminuyendo, mientras que el descuento al cual se vendió crecía cada vez más poco. Como consecuencia, el instrumento de repatriación de deuda no tenía prácticamente apalancamiento para 1990. Sin embargo, las autoridades aún querían mantener el tipo de cambio dentro de la banda. Ellos pensaron que si la repatriación de deuda había funcionado bien al reducir las obligaciones privadas de los bancos mientras se incrementaba su deuda interna, sería posible obtener resultados similares acumulando activos externos, en este caso del Banco Central, mientras aumentaba la deuda interna del Banco Central. Lo que el Banco Central comenzó a hacer fue crear su propia demanda extra de moneda extranjera, emitiendo bonos mediante la emisión de deuda interna. Muchos

reconocerán en esta descripción la cara familiar de una “intervención esterilizada”. Éste fue el pilar del Banco Central de Chile desde 1990 hasta la actualidad.

Esta nueva política tiene dos puntos en contra: primero, el reflujo hacia Chile de la moneda extranjera que el Banco Central estaba ubicando afuera, y segundo, las pérdidas incurridas por el Banco Central tenían que pagar tasas de interés mayores sobre los fondos que emitían interiormente de lo que recibían cuando estos mismos fondos (convertidos a dólares) eran ubicados en el exterior.

El reflujo de fondos puede describirse del siguiente modo. En primer lugar, considérese un flujo de capital autónomo de US\$3 billones hacia Chile. Este flujo tiene el efecto, no bienvenido por el Banco Central, de deprimir el precio real del dólar. Entonces el Banco Central entra al mercado y demanda US\$2 billones de dólares, para ser ubicados en el extranjero como parte de sus reservas internacionales. Para recoger fondos para esta compra sin generar inflación, emite una cantidad equivalente en deuda interna. Pero esta oferta extra de deuda del Banco Central causa en el mercado que la tasa de interés real y nominal se eleve. Ahora el mercado mundial de capitales, atraído por los incrementos en la tasa de interés, induce un flujo de capital de US\$1 billón adicional hacia Chile. Así, mientras el Banco Central lleva a cabo una operación de US\$2 billones, su influencia efectiva en los recursos netos transferidos a Chile son sólo de US\$1 billón.

Este problema ha aparecido de cierto modo en el período de repatriación, pero recuérdese que no se incluía la deuda del Banco Central (o sus pérdidas). Es más, la intensidad del problema de reflujo crece con el grado de integración del país en el mercado mundial de capitales. Mientras mayor sea la integración, mayor será la fracción de cada US\$1 billón enviado al extranjero que se devuelve como lo que he llamado reflujo. Esta fracción pudo haber sido tan baja como un 5% o 10% cuando la repatriación de la deuda comenzó en 1985, pero para los años 90 estaba probablemente en un rango entre 30% y 50%.

Para combatir el problema del reflujo, Chile introdujo su bien conocido impuesto al flujo de fondos de portafolios. Este impuesto consistía en un requerimiento de 30% a los fondos que entraban, y fueron ubicados como depósitos en el Banco Central sin intereses por un período de un año. El costo del inversionista era la pérdida de los intereses de un año de estos fondos, pero el Banco Central facilitó las cosas permitiendo que los inversionistas simplemente pagaran 3% de los fondos que ingresaban, como si estuviesen compensando a un intermediario que hacía el depósito del 30% por el inversionista. El efecto de esto fue permitir que las tasas de interés anuales estuviesen 3% más altas en Chile que en el mundo, sin que este diferencial atrajera un “reflujo” de fondos. El reflujo sólo se presentaba cuando el diferencial de tasa de interés excedía el 3%.

El impuesto a entradas de capitales de portafolio claramente ayudó a reducir el grado del reflujo, pero prácticamente garantizaba que la tasa de interés chilena estu-

viese substancialmente por encima de las tasas del mercado mundial, por lo menos hasta el momento en que los portafolios de capital estuviesen fluyendo hacia Chile. Esto creó un aseguramiento virtual donde el Banco Central incurría en pérdidas significativas cuando hacía préstamos en fondos del mercado doméstico para ser ubicados en el exterior. Adicionalmente, tales pérdidas eran generadas no por el incremento de este año de la deuda doméstica y las reservas internacionales, sino por el total de reservas que habían sido generadas de este modo. El problema resultante de las pérdidas del Banco Central era cada vez más severo mientras que las reservas internacionales del Banco Central crecían de US\$6 billones en 1990 a más de US\$18 billones en 1997, en gran medida por las operaciones de esterilización.

El crecimiento de las reservas, y las consecuentes pérdidas del Banco Central, hubieran sido mucho mayores si las autoridades chilenas no hubieran modificado la banda objetivo para el tipo de cambio real. Esta acción permitió una apreciación real constante del peso entre 1990 y finales de 1997, cuando se presentó una devaluación modesta inducida por el mercado en los inicios de la crisis asiática. Subsecuentemente, Chile disminuyó y después eliminó su impuesto a la entrada de capitales y más o menos se vendieron US\$3 billones de las reservas internacionales del Banco Central.

Describo esta historia para que los lectores se den cuenta de que pueden aparecer serios problemas incluso cuando se aplican controles inteligentes con los objetivos sensibles de usar la tasa de cambio real como una señal positiva para los productores de bienes transables y suavizar lo que puede ser una apreciación transitoria de la moneda por inusuales torrentes de flujos de capitales. No creo que la evidencia diga que la política de Chile, centrada en el uso de la esterilización para modificar la tasa de cambio real, fue un error. Pero se debe admitir que lo que se ganó en la tasa de cambio real tuvo un precio significativo.

*Juntas cambiarias y la dolarización* han sido temas de una nueva ola de entusiasmo en los últimos años, donde los protagonistas usualmente reclaman poderes milagrosos de estas particulares panaceas. Yo creería que tanto la teoría como la observación del mundo real nos lleva a una simple presentación de lo que sabemos acerca de los regímenes de tipo de cambio. Creo que el punto de inicio correcto es la noción de tipo de cambio real, el precio real, en moneda local, de una unidad real (medida como su poder de compra de bienes transables) de moneda extranjera. Bajo un sistema de tipo de cambio flexible el nivel de precios domésticos de un país permanece constante mientras la tasa de cambio nominal,  $E$ , fluctúa para reflejar los movimientos en la tasa de cambio real de equilibrio. Bajo un sistema de tipo de cambio fijo, el equilibrio de la tasa de cambio real se presenta por los movimientos en el nivel de precios domésticos  $P_d$  respecto al nivel de precios de bienes transables del mundo,  $P^*$ .

Tenemos cientos de experiencias con situaciones que llaman por una apreciación del nivel de equilibrio de la tasa de cambio real, es decir, una caída en  $TCR = EP^*/P_d$ .

En estos casos, donde  $E$  es fija, estas situaciones lo que piden es que el precio doméstico,  $P_d$ , se eleve. Esto puede ocurrir con cierta facilidad. Cualquiera que sea la causa de una entrada de capitales o una explosión en el precio mundial de una de las exportaciones mayores, existe el flujo típico de dólares en el mercado, y como consecuencia el gasto real se dispara, empujando hacia arriba los precios de los bienes no transables. Algunas personas piensan erróneamente que este tipo de ajuste debe evitarse porque es inflacionario, pero en realidad es simplemente un ajuste por el cual la tasa de cambio real se mueve a su nuevo nivel de equilibrio.

Infelizmente el ajuste no es tan directo cuando se busca una disminución del nivel de precios doméstico. Chile tenía una tasa de cambio real fija cuando se presentó la crisis de los años 80. En un año (junio 1981 a junio 1982) su tasa de desempleo aumentó de menos de 10% a más de 25%, y pasaron años hasta que el desempleo regresara a niveles normales. Algo parecido ocurrió en Argentina cuando se presentó la crisis mexicana de 1994-95, el desempleo aumentó de un 6% a más de 18% antes de haber caído a 13% en el momento de la crisis asiática. La crisis generó una nueva presión sobre el tipo de cambio real y causó que el desempleo aumentara de nuevo a 15%-16%.

Tanto en el caso chileno como argentino la flexibilidad de los salarios y precios hubiera permitido una rápida y suave aproximación a una nueva tasa de cambio real de equilibrio. Sin embargo, los precios y salarios no eran lo suficientemente flexibles hacia abajo para permitir este satisfactorio resultado. Ambos gobiernos hicieron esfuerzos para estimular la flexibilidad salarial, pero no se ganó mucho. Un fenómeno bien conocido, o por lo menos para mí, es que los trabajadores aceptan con relativa facilidad reducción en sus salarios reales que vienen acompañados con mecanismos impersonales de aumento en el precio nominal del dólar, pero intrínsecamente se resisten a similares reducciones que vienen de reducciones en sus salarios nominales. Esta diferencia también es perfectamente entendible. Cuando los salarios reales caen por un aumento en el precio del dólar, ningún empleado culparía a su empleador. Pero si el empleador va donde el trabajador y le propone un recorte nominal, tienen buenas razones para ver la solicitud con sospecha, porque de entrada representa una transferencia del trabajador al empleador. La historia nos ha demostrado que en estas circunstancias el uso de despidos en lugar de una reducción en los salarios es preferida tanto para empleados como para empleadores. Y este hecho es el que se ubica en la raíz de la asimetría entre un ajuste a la tasa de cambio real bajo un sistema de tipo de cambio fijo.

Los forjadores del Acuerdo Bretton Woods reconocieron estos hechos cuando pensaron en el sistema de cambios fijos, con ajustes para corregir situaciones de “desequilibrios fundamentales”. Creo que la experiencia del período Bretton Woods fue muy buena. Lo que ocurría era una gran cantidad de flujos de fondos entre los mayores centros financieros en lugar de la gran miseria humana que trajo la caída del sistema.

La lección para los países en desarrollo es que las tasas de cambio fijo están bien cuando la tasa de cambio real está estable o cayendo (evaluación) y puede ser acep-

table bajo aumentos moderados (depreciaciones) en el precio real de la moneda extranjera. Pero grandes depreciaciones se traducen en grandes deflaciones bajo un sistema de cambio fijo, y esto impone enormes costos a la economía y a la sociedad. Argentina se encuentra en una posición muy especial al respecto, ya que tres grandes hiperinflaciones en un período de menos de 20 años han dejado su marca en el pueblo argentino. La mayoría de los buenos economistas argentinos, de todas las vertientes políticas, parece estar de acuerdo en que una pequeña desviación de la paridad con el dólar causaría que el peso se disparara. Acá tenemos el caso de un país cuyos habitantes han, hasta cierto punto, aceptado y estarían en capacidad de aceptar, los costos persistentes de la presión deflacionaria, porque saben que éste es el precio que tienen que pagar por tener estabilidad.

Pocos países en desarrollo se encuentran en la posición de Argentina. Para la mayoría la alternativa de un tipo de cambio flexible es una opción perfectamente viable. La historia nos ofrece múltiples ejemplos de tasas de cambio flexibles que son mantenidas constantes por años mediante la política del Banco Central, y aun mantienen la figura legal de un tipo de cambio flexible; así como muchos otros ejemplos de tasas de cambio, cuya ancla nominal se quiebra por devaluaciones intermitentes cuando se presenta una crisis seria. Muchos otros sistemas como: flotación sucia, *crawling peg*, bandas cambiarias (tanto nominal como real), tablas de conversión (fijar la tasa de cambio nominal con anterioridad, típicamente hacia arriba), pueden tener períodos significativos de éxito, y todos tienen la capacidad de manejar situaciones como una deflación seria en un ambiente de tasa de cambio fijo.

Entonces, ¿por qué hay tanto entusiasmo por juntas cambiarias y dolarización, mecanismos que hacen que una devaluación sea tremendamente costosa, incluso imposible, a excepción que se vaya a abandonar el sistema? Creo que esta tendencia viene de una mala percepción de que, imponiendo sistemas rígidos, se logrará el tipo de comportamiento, que es una precondition, para que este tipo de sistema trabaje. Así, déficit fiscales grandes y crónicos financiados por el sistema financiero son simplemente incompatibles con un tipo de cambio fijo de cualquier clase. Un país no puede, racionalmente, encaminarse a tener una junta cambiaria o a dolarizar a menos que haya superado tales déficit crónicos. Pero la secuencia natural es, primero, superar el déficit, luego fijar el tipo de cambio nominal al estilo tradicional y finalmente pasar a una junta cambiaria o dolarizar.

La misma lógica se aplica a las reservas internacionales. Un país con pocas (o cero o negativas) reservas internacionales simplemente no puede contemplar fijar su tipo de cambio. Una cantidad de reservas significativas (en relación con el volumen y la volatilidad del comercio del país y de los movimientos de capitales) es necesaria antes de que un país pase a la reforma más elemental de un tipo de cambio fijo. Para tener una junta cambiaria o dolarizar la acumulación de reservas debe ser aun mayor.

En algunos casos, tales sistemas de cambio pueden ser buenos para algunos países, pero no son ninguna panacea para la mayoría de países en desarrollo. Tanto los objetivos como los mecanismos de ajuste ayudan a determinar para cuál país qué mecanismo es aplicable. Los objetivos tienen que ver con la probabilidad de una volatilidad en el futuro sobre la tasa real de equilibrio. Un país cuyas exportaciones son principalmente de bienes básicos con volatilidad en los precios mundiales tiene naturalmente una tasa de cambio real más volátil que economías como Taiwán y Corea cuyos bienes transables son principalmente manufacturas con elasticidades relativamente grandes, y en consecuencia baja volatilidad en su nivel de precios relativo. Pero, países cuyo sistema político no han desarrollado una tradición fuerte de estabilidad ponen en riesgo la volatilidad de la tasa de cambio real. Los riesgos de una revuelta doméstica y perturbaciones, de cambios inesperados en el gobierno, de cambios bruscos entre la ideología de un gobierno y el siguiente, son elementos que presagian problemas para un compromiso de una tasa de cambio fija de largo plazo con el dólar (u otro numerario).

Del lado de la política, no está bien entendida la propuesta que puede ser crítica para el éxito de una junta cambiaria. Un país con sus “propios bancos” es mucho más vulnerable que un país como Panamá cuyo sistema bancario consiste principalmente en bancos extranjeros. El sistema bancario de un país sufre de la relación entre los activos y los pasivos del balance contable del sistema como un todo. Si las personas reducen sus depósitos significativamente, los bancos cortan los créditos al sector privado, que a su vez tiene un efecto negativo sobre el PIB. Esta secuencia se presenta en la mayoría de las crisis importantes del sistema financiero en los últimos años. Esto podría evitarse si el sistema financiero puede, de algún modo, mantener su portafolio de préstamos aunque los depósitos caigan. Ésta es una tarea fácil para los bancos que tienen el 79% u 80% de sus préstamos y depósitos fuera del país, como es el caso de Panamá y es el caso de las colonias británicas, donde los cuatro mayores bancos británicos copan la mayoría de la actividad bancaria del país.

Usaré como ejemplo la ciudad de Peoria, Illinois, como el caso en el cual una dolarización se ajustó perfectamente y en el cual una junta cambiaria funcionaría perfectamente. Peoria (o cualquier otra ciudad al interior de un país con un buen mercado de capitales) tiene dos atributos que son críticos para que estas medidas sean exitosas. Primero, no existe conexión entre los ahorros de las personas y las entidades residentes en Peoria y las inversiones que ocurren en la localidad en cualquier momento. Segundo, hay poca conexión entre los balances de dinero en efectivo existentes en Peoria y los préstamos que reciben los bancos y otras entidades. Esta falta de conexión, entre los ahorros para inversión y los préstamos de los bancos de los depósitos bancarios, son los secretos para el éxito de una “dolarización” en entidades como una ciudad. Panamá y las viejas colonias británicas están cerca de esta presentación y disfrutan de algún éxito con la dolarización y con la existencia de una

junta cambiaria. ¿Pero cuántos países en desarrollo pueden esperar a hacer lo mismo, y qué tan pronto? Para mí, esto nos dice porque los defensores de una dolarización y de una junta monetaria han ido más allá de exigir una adopción general de estos sistemas. En este caso, y en general en la política económica, no hay sustituto para un diagnóstico calmado y cuidadoso de la situación y la calma y cuidado subsiguiente para una ponderación justa de los costos y los beneficios.

### ¿CUÁL ECONOMÍA DEL DESARROLLO?

Los lectores después de leer las secciones anteriores ya están en capacidad de pensar en qué dirección a los “economistas profesionales” nos gustaría que nuestra disciplina evolucionara. Quisiera enfatizar la visión de un país en desarrollo como un pequeño elemento en red que llamamos la economía mundial. Una economía pequeña que considere ser una economía cerrada no tiene sentido en este momento de la historia. Esto hace que la pregunta sobre las relaciones mediante las cuales se conecta la economía mundial sea un problema central.

Quisiera concentrarme en estas interrelaciones, prestando especial atención a los roles permanentes que juegan el tipo de cambio real, el sector financiero y una reducción real de costos. Para mí, la presentación actual en los libros de texto del comercio internacional (dos países similares, dos productos, dos factores), a pesar de que es interesante, no ofrece mucha claridad sobre los problemas que enfrentan los planeadores de política de países en desarrollo en el mundo mundial. Es más relevante la visión de un país que enfrenta una mayor e impersonal entidad como es el mercado mundial. En este mercado se comercian cientos de cientos de bienes y servicios, para los cuales cada país debe pensarse como un “tomador de precios”.

Y en contra de esta multitud de precios mundiales, tenemos los recursos, habilidades conocimientos, preferencias y capacidad productiva de un país. Si la tasa de cambio real (el precio real de un dólar real) se fija a un nivel muy bajo, los habitantes del país querrán importar todo y no estarán en capacidad de exportar mucho. Con precios reales del dólar mucho más altos, el menú de importaciones deseadas es más pequeño, mientras que la lista de exportaciones crece. Una tasa real de cambio de equilibrio se establece a través de las fuerzas de la demanda y la oferta de moneda extranjera, incluyendo los flujos de capital, servicio de la deuda, transferencias de emigrantes, etc., así como de la oferta de exportaciones y demanda de importaciones. Éste es el mejor modo de ver el proceso mediante el cual se determina la ventaja comparativa de un país. En particular, revela cómo la ventaja comparativa se modifica cuando grandes entradas de capital o explosiones en los precios de las exportaciones causan que la tasa de cambio real de equilibrio caiga o cuando las exigencias de pago de deuda o la incertidumbre política y económica, relacionada con capitales volátiles, hace que la tasa de cambio real aumente.

Los lectores habrán notado qué tan fácil es la transición de discutir sobre la tasa de cambio real como un elemento fundamental para equilibrar el comercio internacional de un país y como el determinante básico de su ventaja comparativa, a verla como una variable central para el análisis de episodios de crisis de deuda, salida de capitales, “enfermedad holandesa” y el colapso de los precios de las exportaciones. También debemos reconocer que el análisis de la tasa de cambio real, como lo entendemos hoy en día, no era parte de las herramientas de trabajo de los economistas del desarrollo o del comercio internacional hace, más o menos, 50 años. Entender la tasa de cambio real se convirtió en una parte importante de la teoría del comercio internacional que estudia los supuestos de “una economía pequeña”, mientras que la historia producía una serie de fluctuaciones (como la crisis del petróleo en 1970, la crisis de la deuda en los años 80 y las crisis regionales en los años 90) que llevaban consigo enormes movimientos de la tasa de cambio real.

Pero todavía hay mucho que aprender sobre la tasa de cambio real. Por ejemplo, sabemos relativamente poco sobre los mecanismos de ajuste de la tasa de cambio real cuando se ajusta mediante la distribución de recursos en una economía. Sabemos que cuando aparece una crisis, el efecto más grande de un incremento drástico en la tasa de cambio real genera una severa reducción de las importaciones, a lo cual también contribuye la disminución del ingreso y la restricción de crédito. Efectos en la producción de transables y sobre las exportaciones inicialmente no parecen ser muy duraderos. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo el sector productivo parece recuperarse, mientras el proceso de ajuste pasa de los efectos de disminución de importaciones a un aumento en las exportaciones. Necesitamos estudiar la dinámica de este cambio y, en particular, intentar describir empíricamente el sendero mediante el cual una tasa de cambio real mayor termina generando importantes cambios en los recursos del sector de los bienes no transables a los transables.

Otro grupo de preguntas emerge de este razonamiento. Tanto de la teoría como de la observación, podemos concluir que la dinámica de la tasa de cambio real son bien diferentes bajo diferentes esquemas de tipo de cambio. Hay mucha más volatilidad en la tasa de cambio real bajo libre flotación del tipo de cambio que bajo un tipo de cambio fijo, y un sobredimensionamiento mucho mayor del equilibrio final de la tasa real de cambio cuando la economía se ajusta a una fluctuación severa. Queda mucho por aprender respecto al proceso total de ajuste de la tasa de cambio real ante el surgimiento de una ola de fluctuaciones y como el proceso de ajuste se ve influenciado por el régimen de tipo de cambio del país.

El sector financiero siempre ha sido una parte importante de la historia para las economías en desarrollo, pero su papel ha crecido a medida que el sector mismo se ha modernizado y desarrollado. Para mí, el elemento clave en el cual los economistas deben concentrarse es en los balances consolidados del sector. Si reconocemos los límites del sector de un modo más útil (incluyendo el Banco Central, la banca comer-



cial y otras instituciones financieras de depósitos) tendremos un sentido amplio del dinero como una obligación del sistema consolidado y podremos clasificar sus activos consistentemente con los activos netos externos, más el crédito del gobierno, más el crédito del sector privado o productivo.

Este enfoque de un sistema financiero consolidado ha estado disponible desde hace mucho tiempo en los boletines de los bancos centrales y en el *International Financial Statistics* del Fondo Monetario Internacional. Infortunadamente, nosotros (la ciencia económica) no hemos trabajado lo suficientemente duro para explotar la riqueza de información contenida allí. El problema en general es el siguiente.

Los agentes económicos (personas y firmas) deciden cuánta cantidad de dinero quieren tener. Sus preferencias y decisiones pueden capturarse por la función de demanda de, digamos,  $M_2$ . Pero es la cantidad real de dinero ( $M_2/P_d$ ), no su cantidad nominal (sólo  $M_2$ ), el objetivo de sus preferencias y decisiones. Cambios en la demanda, especialmente grandes cambios, pueden tener efectos dramáticos en la riqueza de una economía. En cada crisis financiera significativa que viene a mi mente, observamos bruscas reducciones en ( $M_2/P_d$ ). Esto, con propósitos prácticos, requiere que una o más de las tres categorías de activos sean recortadas. Acá vemos la conveniencia de que un país tenga un amortiguador grande de activos extranjeros (reservas internacionales) para que absorba el choque. Sin embargo, en casi todas las crisis el amortiguador de las reservas no puede hacer el trabajo total, y la consecuencia es una reducción muy grande en volumen del crédito real al sector privado y productivo.

No puedo enfatizar demasiado en que en estas situaciones de crisis, la contracción de crédito es más preocupante que la contracción monetaria. Dado que las crisis culminan en grandes recesiones o depresiones es difícil atribuir como una causa directa la reducción en  $M_2/P_d$ , para que la gente incremente su nivel de gasto en el proceso de reducción de los balances reales. El real culpable está en el lado del crédito, allí, una contracción brusca de fondos disponibles (en términos reales) lleva típicamente a una tasa de interés real alta (usualmente de 20% o 30% al año y algunas veces mucho más alta). Lo que sí es fácil de observar en tales circunstancias es una generalizada cesación de pagos y cierre de negocios.

Uno de los grandes misterios de la ciencia económica es cómo las contracciones de crédito pueden tener un efecto tan fuerte sobre el producto. Nuestros libros de texto nos dicen que el producto marginal de un crédito es medido por la tasa de interés, pero esta medida desestima en sumo grado la caída en el producto posterior a la brusca contracción del crédito real. Uno de los grandes retos al que nos enfrentamos es estudiar el nexo entre la demanda por dinero, la oferta de crédito y el producto real, esperando que al final podamos disipar parte del misterio que nos rodea.

El último punto en esta agenda incompleta para la investigación en el desarrollo económico es una reducción real de los costos. Entre los puntos sobre los cuales debemos aprender más están: (a) cómo funciona la apertura económica como un

catalizador de una reducción real de costos, (b) qué tan fuerte es la influencia de medidas de política particulares (control de la inflación, reducción de distorsiones, racionalización de la regulación, etc.), en el proceso de una reducción real de costos y (c) cuáles son los mecanismos que disparan un incremento real de costos para una fracción significativa de firmas (e industrias desagregadas) y si existen modos en los cuales mejorar una política puede reducir su incidencia. Respuestas a estas preguntas nos ayudarán a entender tanto la naturaleza del proceso de crecimiento como los modos en los cuales la política económica puede ayudar a que los diseñadores de políticas se refuercen para facilitar y promover el crecimiento económico.

## AUTORES Y COMENTARISTAS

- IRMA ADELMAN, Profesor de Economía, Universidad de California, Berkeley.
- PHILIPPE AGHION, Profesor de Economía, Universidad de Harvard.
- ABHIJIT V. BANERJEE, Profesor de Economía, Instituto Tecnológico de Massachusetts.
- PRANAB BARDHAN, Profesor de Economía, Universidad de California, Berkeley.
- KAUSHIK BASU, Profesor de Economía y Profesor C. Marks de Estudios Internacionales, Universidad de Cornell.
- TIMOTHY BESLEY, Profesor de Economía, London School of Economics.
- PAUL COLLIER, Director del Grupo de Investigaciones para el Desarrollo, Banco Mundial; Profesor de Economía, Universidad de Oxford
- NICHOLAS CRAFTS, Profesor de Historia Económica, London School of Economics
- AVNER GREIF, Profesor de Economía, Universidad de Stanford.
- MERILEE S. GRINDLE, Profesor Edward S. Mason de Desarrollo Internacional, Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard.
- ARNOLD C. HARGERBER, Profesor de Economía, Universidad de California, Los Ángeles; Profesor distinguido Swift, Emérito, Universidad de Chicago.
- KARLA HOFF, Economista investigador, Banco Mundial.
- RAVI KANBUR, Profesor T.H. Lee de Problemas Mundiales, Universidad de Cornell.
- LAWRENCE R. KLEIN, Profesor de Economía Benjamín Franklin, Emérito, Universidad de Pennsylvania.
- DAVID LANDES, Profesor de Historia Económica, Emérito, Universidad de Harvard.
- MICHAEL LIPTON, Profesor investigador de Economía, Universidad de Sussex.
- GERALD M. MEIER, Profesor Konosuke Matsushita de Economía Internacional y Análisis de Políticas. Emérito, Universidad de Stanford.
- HLA MYINT, Profesor de Economía, Emérito, London School of Economics.
- DOUGLAS C. NORTH, Profesor Spenser T. Olin en Artes y Ciencias, Universidad de Washington, St. Louis.
- GUSTAV RANIS, Profesor Altschul de Economía Internacional y Director del Centro para Estudios Internacionales de la Universidad de Yale, Universidad de Yale.

DEBRAJ RAY, Profesor de Economía, Universidad de Nueva York.

W. W. ROSTOW, Profesor de Economía, Emérito, Universidad de Texas, Austin.

PAUL A. SAMUELSON, Profesor Institute de Economía, Emérito, Instituto Tecnológico de Massachusetts.

AMARTYA K. SEN, Profesor Universitario Lamont, Emérito, Universidad de Harvard; The Master, Trinity College, Cambridge.

SOUMITRA K. SHARMA, Profesor de Desarrollo Económico, Universidad de Zagreb.

SIR HANS SINGER, Profesor Emérito y miembro del Instituto para Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex.

ROBERT SOLOW, Profesor Institute de Economía, Emérito, Instituto Tecnológico de Massachusetts.

LYN SQUIRE, Director, Red Global para el Desarrollo, Banco Mundial.

JOSEPH E. STIGLITZ, Profesor Joan Kenney de Economía, Universidad de Stanford; antiguo Economista Jefe y Vicepresidente Señor, Banco Mundial.

PAUL P. STREETEN, Profesor de Economía, Emérito, Universidad de Boston.

VINOD THOMAS, Vicepresidente, Instituto del Banco Mundial, Banco Mundial.

DAVID VINES, Economista, Balliol College, Universidad de Oxford.

SHAHID YUSUF, Director de Investigaciones, Grupo de Investigación del Desarrollo Económico, Banco Mundial.

## A

Abramovitz, Moses 15, 16, 18, 117  
 acción colectiva 263, 264, 265, 272, 273,  
 276, 277, 282  
 Acemoglu, Daron 414-416  
 actividades empresariales 112  
 Acuerdo General sobre Aranceles y  
 Comercio (GATT) 222  
 acumulación de capital xx, xxiii, 2, 3, 8,  
 12, 15, 16, 101, 494  
 de capital físico 4  
 de capital tangible 15  
 Adelman, Irma xiv, xix, 91, 94, 107, 116,  
 138, 276 n16  
 administración del ambiente 157  
 del riesgo 162  
 Adserà y Ray 403, 421  
 Aghion, Philippe 31, 39  
 agricultura 5, 7, 11, 255  
 “agrupación de habilidades”, teorema de 443  
 agua 254, 281  
 ahorro 120, 205, 221  
 doméstico 94, 95, 229, 234  
 familiar 251  
 analfabetismo 61  
 análisis de las políticas de desarrollo 27  
 empírico 7  
 neoclásico 397  
 anillo en  $O$ , teoría 443  
 Anand, Sudhir 177, 194, 207  
 Anomalías en el desarrollo 51  
 Anticorrupción 169  
 medidas 168  
 programa 167

Aoki, Masahiko, 17, 25  
 apertura comercial 186  
 aprendizaje por imitación 503  
 Arnott, Richard 399  
 arreglos institucionales 471  
 Arrow, Kenneth J. 7, 9, 417, 434  
*Arthashastra, El* 50  
 autonomía local 232  
 de transferencia débil 57  
 personal 200  
 política, fiscal, demanda 230  
 y demanda 240

## B

Baland, Jean-Marie 276 n14  
 banca, su papel en el desarrollo, 304-305,  
 561  
 Banco Central de Chile 554, 555  
 Banco de Desarrollo de Corea 269  
 Banco Grameen 203, 204  
 Banco Mundial 13, 14, 24, 53, 99, 103,  
 107, 121, 139, 197, 199, 205, 207, 531,  
 536, 537,  
 Banco Mundial, préstamos para ajuste  
 estructural 13  
 bancos de desarrollo 268, 269  
 Banerjee, Abhijit V. 466, 469, 470, 472,  
 473, 478  
 Bardhan, Pranab xxi, 12, 17, 263, 270,  
 272, 277, 291, 294  
 Barreras políticas al desarrollo económico  
 429  
 Basu, Kaushik xix, 49, 52, 61, 69

- Bauer, Peter 4 n8  
 beneficiarios directos 208  
   mejora del desempeño del proyecto 208  
   beneficios de las exportaciones 4  
   y costos de la globalización 162  
 Besley, Timothy 30, 31, 383, 417, 430  
   n31, 431, 469  
 Binswanger, Hans P. 274  
 Bliss, Christopher 31, 45  
 Brasil, políticas de desarrollo, 389 n1  
 brecha(s) de pobreza 184  
   cierre de la 313, 337  
   de pobreza con respecto al índice de Gini 184  
   en tecnología 9  
 brechas en los niveles de tecnología, 18  
 Brenner, Robert 272 n8  
   buen gobierno 20  
   burocracia(s) 382  
   gubernamentales 477
- C**
- calidad de vida y ambiente natural 140  
 cambio(s) climático global 253  
   de política 27  
   demográfico 253  
   en ideología 91  
   institucional 30, 119, 272, 275, 276, 403  
   organizacionales e incentivos 30  
   políticos 26, 28  
   y el desarrollo, aspectos culturales del 339  
 Camerún 198, 199  
 Campos, José Edgardo 276 n16  
 capacidad 281  
   crediticia de posibles beneficiarios 202  
   humana y pobreza 13  
   social 18, 19, 265, 339  
 capital xvii, xxiii, 8, 9, 19, 23, 99, 101, 105, 107, 109, 112, 115  
   del “conocimiento” 8, 9, 15, 19  
   físico xviii, xix, xxiii, 9  
   físico y humano 20  
   físico, acumulación 4  
   humano xvi, xviii, xxi, xxiii, 4, 7, 8, 9, 15, 19, 104, 105, 106, 107, 115, 149, 153  
   humano como conocimiento xviii  
   social xix, 19, 20, 21, 22, 28, 30  
   social civil 19  
   social gubernamental 20  
 Cark, J. M. 8  
 cerebros, fuga de 444  
 Chenery, Hollis 108, 114  
   ciencia y la tecnología 15, 51  
   círculo vicioso de la pobreza de Nurkse 4  
 Clark, J. M. 8  
   clave del bienestar 255  
   clínicas rurales de salud 166  
 Coate, Stephen 393, 400, 430 n3  
   teorema de 393  
 Cobb-Douglas 440  
 coeficientes de Gini de ingreso 155  
   de Gini de cobertura educativa 155  
 Collier, Paul 19, 29, 293-294  
 combate contra la corrupción 165  
 comercio internacional 96, 97, 101, 102  
 comportamiento de Nash 71  
 condiciones iniciales 107, 117, 120, 121  
 Condorcet 513-514  
 conflicto(s) distributivos 278, 280, 281  
   en ciertas partes del mundo 255  
   entre naciones 244  
 Consenso de Washington 52, 551, 552  
 Consenso de Williamson 551  
 Consultor o un administrador de políticas 25  
 consumo 494, 498, 499, 500  
 contrato(s) 279, 394  
   formales o informales 263-264  
   formales y garantías 264  
   incompletos 280  
 control territorial, 50  
 coordinación 25

de externalidades 12  
 del sector privado 268  
 Cooter, Robert D. 422  
 Corea 269, 272, 279, 286, 511, 525, 526,  
 528, 529, 533, 559  
 corrupción 166, 422, 427  
   determinantes de 167  
   en las antiguas economías socialistas 167  
   extraña en economías emergentes 166  
   y bajos niveles de ingreso 167  
   y los pobres 166  
   costos de salud 159  
 Crafts, Nicholas xiv, xxi, xxii, 297, 298,  
 303, 308, 310, 313, 316, 320, 330, 331,  
 332, 333, 335, 336, 337 (en Rodrik)  
 338, 339  
 creación de empleo 14  
 crecimiento xiv, 207, 494  
   cíclico de enclave orientado a las  
   exportaciones 118  
   de Solow 2  
   del comercio 228  
   económico 12, 14, 21, 22, 52, 72,  
   económico y educación 156  
   fuentes de 219  
   nueva teoría del xiv  
   orientado a las exportaciones 116  
   previamente dualista, orientado a las 117  
   residuo 495  
   teoría del 8  
   vs. inversión 230  
   y desarrollo humano 208  
   y desigualdad 208  
 credibilidad intelectual 12  
 crédito 263, 264, 266, 268, 269, 274  
 crédito minimalista 204  
 crédito rural 393  
 crédito y seguros 201  
   acceso de los pobres al 180, 198, 205,  
   210  
 crisis 164  
   asiática 556-557  
   cambiarías 161  
   de la deuda de los años 1980 116

de liquidez 165  
 efectos de las 203  
 en los países asiáticos 165  
 financieras 164  
 sociopolíticas 151  
 Cuenca del Pacífico 528, 530  
 cultura, críticas de la 20, 21, 22, 339  
   de desarrollo económico 21  
   e historia 31  
   y desarrollo 21  
   y desarrollo institucional 22  
 cumplimiento de los contratos 434  
 Currie, Lauchlin 6 n9  
 curva de Kuznets 183, 301-302, 336

## D

Da Rin, Marco 268 n4  
 Darwin, Charles 398, 403  
 David, Paul A. 18  
 De Meza, David 400, 406 n17, 447  
 deforestación 144, 159  
   y emisiones de dióxido de carbono 143  
 Deininger, K. 274  
 demanda por mayor autonomía política,  
   230  
   por autonomía local 231  
 democracia 207, 402  
 derecho(s) de propiedad xx, 10, 20, 30,  
 163, 223, 224, 237, 265, 269, 270, 274,  
 279, 281, 399, 400, 407, 431, 447  
   civiles y políticos 207  
   de propiedad 10  
   de propiedad intelectual 222  
   de propiedad sobre la tierra 274  
   de propiedad y contractuales 277  
   políticos 166  
   privados de propiedad 400  
   y libertades 166  
 desarrollistas, objetivos xix  
 desarrollo 49, 509  
   basado en las exportaciones 4

económico 5, 6, 13, 21, 22, 23, 92, 94, 95, 98, 102, 103, 114, 118, 119, 120, 121  
 económico clásico 95  
 humano 49, 53, 54, 60, 189, 191, 200, 256  
 humano y crecimiento del ingreso 192, 195  
 ideas del o para xiii, xviii  
 institucional 426  
 medición del 141  
 perspectiva del historial y el pensamiento del xiii  
 perspectiva histórica 109  
 perspectivas de los avances en la teoría del xiv  
 perspectivas históricas sobre el xxi  
 racional 418  
 rural 11  
 socioeconómico de Adelman-Morris 117  
 descentralización del gobierno 278  
 desempeño del proyecto 208  
     económico 263, 497  
 desempleo 393, 428, 429, 432  
 desigualdades regionales 245  
     de ingreso 231  
 despegue de Rostow 4  
 deuda repatriada 554  
 dictaduras 431  
 dilema del (los) prisionero(s) 63, 64, 66, 276  
 dióxido de carbono 144, 254  
 diseño institucional 16, 22  
 distorsiones de precios 6, 7, 10  
     efectos adversos de las 6  
     inducidas por las políticas 5, 8  
 distribución 276, 279, 281  
     de los ingresos 246  
     de los recursos 3, 561  
     del capital 7  
     instituciones y eficiencia 393  
 Douglas, Donald 495  
 Douglass, North 16, 295  
 Duflo, E. 467 n2

**E**

ecología 392, 399, 416  
 economía abierta 113, 393, 414  
     constitucional 18  
     de escala 502  
     de las ideas y del conocimiento xix  
     del bienestar 3  
     del desarrollo 1, 4, 6, 20, 23, 24, 30, 31, 91, 92, 106  
     ecológica 397  
     institucional 263, 264, 266, 267, 269, 270, 271, 272, 275, 281, 390  
     institucional neoclásica 17  
     institucionalista 278  
     mixta 497  
     neoclásica 6, 17, 391, 393, 398, 402  
     política y el Estado, la nueva 10  
     economistas agrícolas 543  
     economistas clásicos 93, 94, 95, 96, 97, 100, 102, 106  
     economistas del desarrollo xiii, xvii, xviii, xix, xxii, xxiii, 1, 2, 3, 6, 12, 13, 15, 21, 22, 23, 25, 28  
     neoclásicos 8, 95  
     profesionales 546, 560  
     influencia de los 28  
 edad de retiro 533  
 edad promedio 533  
 educación xiv, 246, 278, 435, 503  
     y distribución, acceso a pobres, 153  
 Elster, Jon 237 n24, 272 n9  
 emigración 250  
 emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) 141, 158  
 empleo 2, 14, 393, 429  
 encuesta de hogares 196, 201, 203, 252  
 enfermedad holandesa 464, 561  
 envejecimiento 250, 251, 252  
     de la población 251  
     de la población de Europa y el Japón 250  
 equidad 160



- equilibrio(s) de comportamiento de Nash  
 65, 66, 71  
 múltiples 397  
 múltiples, modelos con xxiii
- escala de equivalencia 180
- escasez absoluta de agua 235, 254
- escuela(s) neoclásica del desarrollo  
 económico 100  
 sociocultural del desarrollo económico  
 98
- esperanza de vida 188, 209
- espíritu empresarial 97-98
- esquemas alternativos de crecimiento 161
- estabilidad macroeconómica 149, 156, 163
- Estado benevolente 10
- Estado Leviatán, Burócrata o Faccionario  
 10
- estándar(es) de vida 119, 140, 173, 177,  
 188  
 de desarrollo humano 256  
 de vida de los hogares 187  
 de vida mínimos 67  
 laborales 50, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72  
 laborales internacionales (ELI) 50, 67,  
 68, 72  
 mínimos de trabajo 62
- estatura física humana 318-319
- Este asiático 381  
 milagro del 352
- estrategias mejoradas de desarrollo 107
- estructura de propiedad: 410  
 institucional 470
- estudio(s) de análisis 163  
 del desarrollo, albores de los 255  
 econométricos 10
- etapas del crecimiento 2
- evaluación de la pobreza 196, 199  
 de proyectos 60-61  
 del progreso 139  
 participativa de la pobreza 199
- evolución del pensamiento sobre pobreza  
 173
- exportaciones 25  
 beneficios de 4
- F**
- fábula de Leets 498
- factor residual 15  
 residual de la producción 336
- fallas de gobierno 467  
 de mercado 3, 5, 11, 12, 25, 26, 30,  
 502  
 fuera de mercado 5  
 que no eran de mercado 8
- fallos de coordinación 450
- Feder, Gershon, 274
- Ferrocarriles 337
- fertilidad, tasas de 531, 532, 533, 534,  
 535, 536, 537, 539
- Fishlow, Albert 337
- flujo de capital 148, 151, 162, 164, 196,  
 223, 555, 556, 560,  
 de inversión en portafolio 230
- Fogel, Robert W. 337
- Fondo Monetario Internacional (FMI) 13,  
 24, 103, 107, 121, 562
- formulación de políticas y asesorías  
 económicas 25
- formuladores de las políticas 27
- Foster, James 61
- Frank, Robert H. 67 n13
- fronteras de tecnología 18
- fuentes del crecimiento 14, 15, 19, 548, 549  
 del desarrollo 15
- fuerzas de mercado 7, 544
- fugas de capitales 153
- función 2, 7, 8, 9  
 agregada, descomposición de la 20  
 de producción 2, 8  
 de producción agregada 9, 20  
 producción agregada, el residuo 7
- funciones del Estado y el mercado 139
- fungibilidad política 425
- G**
- ganancias o pérdidas relativas 275
- Gates, Bill 50, 55

Gerschenkron, Alexander, 120, 268, 289, 295, 302, 303, 304, 305, 316, 317, 322, 336, 337, 338

globalización 23, 67, 228, 230, 232, 239, 242, 247  
de la economía 24

governabilidad 239, 240, 241, 242, 247, 248, 253, 256  
ineficaz 242  
urbana 247  
y regulación 239

governadores coloniales 118

gobierno(s) local 278  
corruptos 476  
innovaciones de 476  
locales 232, 238  
locales y estatales 232  
malvado 104

Gould, J. R., 400, 406 n17, 447

Grameen 203,204

Gran Bretaña 338, 339

Gran Depresión 318, 539

Gran Empuje, el 2, 4, 133, 318, 319, 320, 321, 322, 393, 413-414

Greif, Avner, 330-334, 408

gremios de mercaderes 265  
mercantiles 266

Grindle, Merilee S. xxii, 26, 27, 380, 381, 382, 383

grupo(s) heterogéneo 280  
de la élite 277  
de préstamos 203, 204, 206  
heterogéneos 277  
sociales 281

Guerra Fría, 230

guerras entre Estados (*véase tb. conflictos*) 240

Guinnane, T. W. 271 n6

## H

habilidad empresarial xvi

Hall, Robert. 19 n18

hambre 470

hambrunas 470

Harberger, Arnold C. 6, 543, 551

Harrod-Domar, xvii, 2

Hellmann, Thomas 268 n4

hipótesis alternativas 445

hipótesis de Lucas 445

Hirschman, Albert O. 27, 30

historia de la evolución de los mercados 23

historia, cómo afecta la economía 396  
del desarrollo económico 21  
económica 23, 396

Hoff, Karla xxii, xxiii, 410, 428, 462-463, 466, 467, 472, 475, 486, 467

hogares 7  
rurales, empresa familiar 11

Holmes, Stephen 224

## I

ideas de desarrollo 50  
del diseño de mecanismos 476

ideologías 91  
de derecha y de izquierda xviii

impacto educativo de un cambio en la política 546  
educativo, 546

impedimentos institucionales 264, 267, 436  
institucionales locales al desarrollo 267

imperfecciones en información 11  
de bienes de capital 4

impuesto(s) 473  
al flujo de fondos de portafolios 555  
para medio ambiente 160  
sobre el consumo 160  
y tarifas 165

incentivos e instituciones 6  
actitudes, estructura organizacional 27  
estructura e instituciones 16

indicadores sociales para llegar a una evaluación 188

Índice de Desarrollo Humano 49, 60,106, 297

Índice de Desarrollo Humano e Índice de pobreza 189

- índice de Gini 184
    - de Gini de Tailandia 184
    - de Gini no cambiará 183
    - de Gini, cambios en el 181
    - para los formuladores de política 60
  - industria de carpetas 68
    - y Estado 242
  - industrialización 101, 268
    - efectos adversos de la 5
    - recursos 100
  - inflación 116, 207, 221
    - control de la 549
    - estructural 3, 4
    - de las instituciones 16
  - información 5, 9, 11, 226
    - externalidades de la 408
    - imperfecciones, 11
    - imperfecta 268, 271, 280, 394, 434,
    - incompleta 275
    - más rápidamente disponible 256
    - perfecta 434
  - Informe de Desarrollo Humano 52, 53, 54, 58, 60
  - Informe de Desarrollo Mundial 50, 139
  - ingreso nacional 53
  - ingreso *per cápita* del país 53
  - inmigración política 249
  - innovación(es) 205, 475
    - comunitarias 266, 279
    - disfuncionales 264, 276
    - en la tecnología 475
    - institucionales 210
    - y cambio 24
  - instituciones disfuncionales 270
    - económicas 23
    - económicas y políticas 15
    - faltantes o incompletas 17
    - financieras 11, 18, 22, 442, 562
    - gubernamentales y desarrollo 23
    - restricciones y aspiraciones domésticas 91
    - rurales 11
    - tradicionales de intercambio 266
    - y estructuras de incentivos xxi
    - y políticas que el Estado 118
  - Instituto de Desarrollo Económico 99
  - Instituto del Banco Mundial 99
  - instrumentos adicionales de política 191
    - de ahorro 474
    - de crédito 266
    - de política 174, 195, 209
  - insumos 413, 443
    - diferenciados e intermedios 413
    - intermedios 414
    - no transables 414
  - interacciones 397, 398, 399, 403, 404, 416, 417, 433
    - por fuera del mercado 434
  - intereses globales 63
  - intervención gubernamental en mercado de capitales 278
    - estatal 11, 278
    - del gobierno 5
    - del gobierno, efectos adversos de la 5
    - gubernamental 5, 11, 13, 468, 471, 472
    - gubernamental selectiva 11
    - gubernamentales 468
  - inversión agregada 9
    - en capital humano 106
    - en capital humano 4
    - extranjera 241, 250
    - extranjera directa (IED). 221, 229
  - inversionistas extranjeros 242
- J**
- Jenkins, Stephen 76
  - Jones, Charles 33
  - juegos, teoría de 17
  - juntas cambiarias y dolarización 556
- K**
- Kanbur, Ravi xx, 173, 207
  - Kenia, pobres de 198
  - kiss 92, 125, 126, 129, 130, 131
  - Klein, Lawrence R. 491

Khol, Helmut 128  
 Kremer, 443  
 Kreps, David 30  
 Krueger, Ann O. 6  
 Krugman, Paul 4, 12, 126, 132, 465  
 Kuznets, Simon 23, 159, 182, 183, 298

## L

Landes, David 21, 94, 335  
 Lewis, W. Arthur 3, 5, 95, 109, 436  
 liberalización comercial 102, 223, 229  
   de mercados 163, 169  
   del mercado financiero 164  
 libertad(es) de expresión  
   civiles 154, 186, 497  
   civiles y derechos políticos 166  
   de mercado 512  
   de transacción y mercados 511  
   política 510  
 Lipton, Michael 5  
 longevidad 188, 189  
   y alfabetismo 173, 189, 195  
   y alfabetismo y salud 174  
 Lucas, Robert E. 420

## M

Machiavelo, Nicolás 273 n11, 369  
 Mahar, Molly 164  
 mal gobierno 165  
 malaria 417, 475, 532  
   vacuna contra la 475  
 Malthus, T. R. 494, 513-514  
 Mao, Tse-tung 497  
 marco institucional 243, 476  
 Marmot, Michael G. 76  
 Marshall, Alfred 1, 8, 95, 173  
 Marx, Karl 60, 511  
 McCloskey, D. N. 338  
 medidas regulatorias o anticorrupción 168  
 medio ambiente 159  
 Meier, Gerald xiii, xiv, xviii, xix, 1-31, 39,  
   42, 45, 46

mercado(s) de capital 269  
   completos 466  
   de crédito 202, 203, 263, 268, 274,  
   393, 428, 435,  
   financieros 161, 162, 163, 164, 206,  
   267, 269  
   globales 163  
   rurales de crédito 428  
   y ajuste 103  
   y los fallos del mercado 467  
 metas del desarrollo 49  
 microcrédito 41  
 migración 249, 251  
   a través de las fronteras 249  
   desde las aldeas 401  
   internacional 235  
   rural-urbana 99, 100  
 Mill, John Stuart xvii, 539  
 miseria y pobreza 14  
 modelo(s) modelo del “Gran Empuje” de  
   Murphy, Shleifer y Vishny 447  
   del sector dual 17  
   del sector dual de la primera generación  
   17  
   del sector dual de Lewis 3  
   de la economía, hipótesis clave en los  
   436  
   de problemas de coordinación 446  
   walrasianos, influencia dominante de  
   los 263  
 Mokyr, Joel 41, 307, 339  
 Momentos críticos en una reforma política  
   27  
 monitoreo global 178  
 mookherjee, 395  
 moralidad condicional 62, 65, 66, 72  
 Morris 94, 107, 121, 276,  
 Morris, Cynthia Taft 276 n16  
 muerte, tasas de 531-532  
 Murphy 407, 413, 447, 449  
 Murphy, Kevin M. 407  
 Murphy, Shleifer y Vishny 449  
 Myint, Hla 17, 45, 522-530

## N

natalidad, tasas de 531, 532, 533, 534, 535, 536  
 control 536, 539  
 Nate Rosenberg y Paul David. 338  
 North, Douglass C. 16, 21, 272 n8, 353, 354, 355, 392, 390 n3  
 Notestein, F. W. 296  
 nueva(s) economía política 10, 26, 27, 29  
 economía política (neoclásica) 26  
 fallas de mercado 11, 12, 24  
 teoría del crecimiento 9, 12, 15, 16  
 teorías del crecimiento 15, 39  
 y vieja economía política 30  
 números índices económicos 497

## O

objetivos del desarrollo 13, 72  
 Organización Internacional del Trabajo (OIT) 99  
 Organización Mundial del Comercio (OMC) 24, 51, 113, 119, 222, 229, 425  
 Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) 113, 250  
 Organizaciones comunitarias 276, 279  
 financieras internacionales 425  
 no gubernamentales (ONG) 226, 475  
 no gubernamentales domésticas 381  
 públicas 243

## P

países con un alto capital social 113  
 en desarrollo 95, 96, 98, 99, 103, 104, 105, 106, 108, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121  
 en desarrollo en el Este de Asia 139  
 en transición de la antigua Unión Soviética 381  
 paludismo (*véase* *tb. malaria*) 475  
 papel de la tecnología 18

en el manejo de los bosques 476  
 exacto del gobierno 469  
 expandido para el gobierno 472  
 para el gobierno 472, 475  
 patrones de comportamiento 20  
 de ingreso 13  
 de interacción 121  
 peligros del calentamiento 253  
 pérdidas de capital social 238  
 PIB 103, 141, 189, 194, 245  
 PIB mundial 161  
 Plan Marshall 94, 313  
 planeadores de políticas 61  
 PNB o el PIB 141  
 población en conflicto 151  
 crecimiento 151  
 estancada y que envejece 234  
 problemas 256  
 que envejece 251, 252  
 tasas ponderadas por la 143  
 pobres 165  
 necesidades de 198  
 proyectos para 166  
 tasas de 144  
 pobreza 5, 6, 14, 24, 52, 53, 56, 116  
 estimaciones del Banco Mundial 14  
 infantil 521  
 medición de xx, 56  
 reducción 13  
 reducción, papel del Estado en 24  
 rural y urbana 103  
 poder de la democracia 511  
 de la innovación 8  
 político 197, 275, 431,  
 protector de la democracia 511  
 política(s) económica(s) 28  
 ambientales 149  
 aplicadas a los mercados políticos 26  
 comerciales xx, 114, 115  
 de desarrollo, diseño de xix, 30  
 de mercado 153  
 diseñadores de las 24, 25, 27, 30, 58  
 diseño de 24, 25, 30

- elaboración de 26, 27
  - en pro del mercado 153
  - impacto de un cambio en la política 546
  - mercantilistas 102
  - participativa 242, 243, 245
  - participativas 243
  - que apoyen el mercado de trabajo 153
  - que incentiven el acceso a los mercados 162
  - Postconsenso de Washington 106
  - precios relativos 99
    - relativos de los factores 100
    - relativos incorrectos de los factores 99
  - Prescott 420
  - préstamo(s) 428
    - aunque los depósitos 559
    - grupos de filtro y monitoreo 203
    - subsidiado 428
    - subsidiado 428
  - principio KISS 92, 93
  - privatización 169, 552, 553
  - problema(s) problema de coordinación 413, 421
    - de coordinación 390, 403, 405, 409, 413, 416, 421, 446
    - urgentes 27, 28
  - proceso(s) de desarrollo 391, 401, 403
    - político 421, 424, 425, 430
    - político 421, 424, 429
    - político, dinámica del 424
  - productividad 281, 336, 503, 505, 506, 548, 549
    - total de los factores 2, 5, 15, 20
  - producto interno bruto (PIB) xxii, 2, 103, 140,
  - producto nacional bruto (PNB) 141, 436
  - profesionales de servidores civiles 166
  - profundización del capital 494, 496
- R**
- Ramsey, alternativas de, tarifas generalizadas uniformes de 549
  - Ranis, Gustav 380, 381, 382, 436, 462, 463, 464, 465
  - Ray, Debraj 389 n\*, 395, 421, 480-487
  - razón capital-trabajo 100, 107
  - raconamientos de agua severos 235
  - Reagan, Ronald 102
  - recurso(s) 3
    - ambientales 160
    - de agua 254
    - de propiedad común 279, 280
    - de propiedad común. 279
    - naturales 18, 107, 113, 115, 118, 253, 255, 256, 477
    - para la industrialización 109
    - propiedad común 402
  - Redding, S. G., 267 n1
  - redes industriales 239
  - redistribución 67, 275, 402, 477, 547,
    - de los recursos 7
    - del ingreso. 247
  - reducción de costos 552
    - de la pobreza 13
    - de la pobreza 187, 191, 196, 201
  - reforma(s) 29
    - agrarias 274-276, 279, 419, 472, 474
    - cráterios sobre la distribución 56
    - de política xvii
    - de tenencia 474
    - económica 26
    - política xxii, 13, 26, 27, 29
    - política económica 26, 29
    - redistributiva 281
  - regulación 163
    - gubernamental 468
    - mecanismos de 165
  - relación capital-trabajo 99
    - entre libertad y desarrollo 509
  - rendimientos decrecientes, ley de 494
  - rentas, buscadores de 405
    - búsqueda de 390
  - repatriación de deuda 554
  - reservas internacionales 562
  - residuo 15, 336, 496

- de crecimiento 15, 335
- de Solow 20
- del “capital social” 20
- del “capital social” 20
- del yunque del crecimiento 494
- respuestas a la corrupción 167
- restricciones políticas 26
- retornos constantes a escala 499,503
  - crecientes a escala 502
- revolución agrícola 5
- Revolución Industrial 114, 308, 496
- Ricardo, 494
- ricos y pobres, diferencias 155
- riesgos 196
  - de cambio externo 163
  - en flujos de capital 196
  - financieros, administración, 153, 161, 168, 206
- riqueza, dimensiones de la vida 140
  - humana 168
- Robinson, Joan 11, 275 n14
- Rodrik, Dani 129, 273, 338, 344, 414, 463
- Romer, Paul xiv
- Ronda de Uruguay 148, 228
- Root, Hilton, L. 277 n16
- Rosenstein-Rodan, Paul N. 2, 96, 413, 414, 519
- (*ver tb.* gran empuje)
- Rostow, W. W., 2, 308, 311, 336, 337, 338
- Rowntree, Benjamín Seebohm 209
- Ruttan, V. W., 21, 22
  
- S**
- Sah, Raj Kumar 406
- Salmen, Lawrence F., 199 n18
- salud 141, 146, 151, 153, 154
  - de los niños 467, 468
  - infantil 468
  - y educación 192, 194
- Samuelson, Paul A. xviii, 494, 495, 505
- Sandberg, Lars 338
- Schumpeter, Joseph A., xiv, 94, 548
- Seabright, Paul 280 n20
- Sector financiero, papel en las economías
  - en desarrollo, 561
  - público internacional 24
- seguridad social 175
- seguro(s) 180, 202
  - contra las hambrunas 470
  - en contra de riesgo 201
  - imperfectos 471
- Sen, Amartya, 13, 52, 55 n5, 335, 395 n8, 410, 470
- Sen, Arijit, 410-413
- Sengupta, Partha 395
- servicios sociales 165, 166
- seudoeconomías de escala 502
- Shaban, Radwan Ali 470
- Shleifer, Andrei, 407
- shocks* financieros 163
- Singer, Hans W. 519
- sistema comunitario de responsabilidades 265
- Smith, Adam, 78, 494, 495, 501, 519
- Coate, Stephen 430 n31 ???
- sociedade(s) 281
  - homogéneas 279
  - occidentales 264
- Solow, Robert M., xxii, 2, 20, 391, 397, 440, 517
  - modelo de 462
- soporte para industria 111
- Squire, Lyn xx, 173, 185, 186
- Stern, Nicholas 15, 18, 25
- Stiglitz, Joseph E. xiv, xx, xxii, xxiii, 11, 12, 18, 22, 23, 25, 52, 53, 219, 389, 399, 406, 409, 414, 417, 422, 428, 429, 441, 462, 463, 466, 467, 472, 475, 486
- Streeten, Paul 53, 54
- suavización del consumo 202, 204, 205, 470
- subasta de moneda 554
- subdesarrollo 7, 30
  - causa fundamental del 94
  - causa única del xix, 92
- subdesarrollo, influencia del Estado xix
- subsidio 474

del capital 99  
 para acumular activos, 474  
 Sunstein, Cass R. 224  
 sustitución de importaciones 100, 106,  
 110, 114, 115, 116, 120  
 de importaciones 115  
 inicial de importaciones 102  
 Syrquin, Moisés 108, 114

## T

Taiwán 266, 272, 513, 525, 526, 528, 529,  
 531, 550, 552, 559  
 talentos empresariales 98  
 tarifa(s) 148, 550  
 a importaciones 551  
 cambio 554, 556, 557, 558, 559, 560  
 de ahorro nacional 95  
 o subsidios a la agricultura 7  
 tipo Ramsey 551  
 tasa(s) real de cambio de equilibrio 560  
 de ahorro 7  
 de cambio 21, 557, 558  
 de crecimiento promedio negativas  
 entre país 51  
 de interés 23  
 de interés, y de cambio 6  
 tecnología(s) 16, 18, 19, 337  
 apropiada 101  
 de punta 18  
 inapropiada 99  
 que era inapropiada 99  
 y corporaciones de alcance global 24  
 teorema de Coase 393  
 teoría(s) de contratos 18  
 de juegos 18, 66  
 de la elección pública 27  
 de la organización rural 11  
 de Rosenstein-Rodan 413  
 del “Gran Empuje” de Rosenstein-  
 Rodan 4, 413  
 del comercio estratégico 12  
 del crecimiento 8, 9, 10, 16, 23

del crecimiento, nueva, 8, 9  
 del desarrollo xix, 21, 22, 91, 92, 98,  
 104, 105  
 del gran desarrollo 4, 12  
 económica 1, 12, 31, 389  
 económica clásica y neoclásica 338  
 económica neoclásica 7  
 neoclásica 390, 391, 392, 398, 405,  
 446  
 neoclásica del crecimiento endógeno  
 46  
 neoclásica del desarrollo 103, 104  
 neoclásicas 425  
 positiva de la política 10  
 teórico(s) clásicos de la teoría del  
 desarrollo 98  
 clásicos del desarrollo 96, 104  
 neoclásicos del comercio 101  
 terratenientes 274, 275  
 Thatcher, Margaret 102, 128,  
 Thomas, Vinod, xx, 139  
 tiempo en el quintil 57  
 tigres asiáticos 316, 528  
 Timmer, C. Peter, 6  
 Tirole, Jean 396  
 toma de decisiones 60, 64  
 Townsend, 471, 476  
 trabajo infantil 68, 69, 70, 71  
 trampa(s) de bajo nivel de equilibrio 102  
 de bajo nivel de ingreso 96, 97  
 de equilibrio 102, 431  
 de equilibrio de bajo nivel 431  
 de pobreza 396  
 transferencias y transformación del  
 conocimiento xiii  
 transformación(es) estructural(es) 2, 4, 27,  
 28  
 tratados y protocolos medioambientales  
 253

## U

Unión Soviética (URSS) 537  
 urbanización 229, 232, 237, 247



urbanización, tasas 256  
URSS de Stalin 497  
utilidades de los hogares 70

**V**

Valle de Silicón 410  
vector de logros 61  
vida, dimensiones de la 140  
    estándares 318-322  
vieja economía política 30  
vines, David 125-138  
Vishny, Robert W. 132, 407  
visión convencional sobre la medición de  
    la pobreza 187  
volatilidad 239  
volatilidad del ingreso 197, 202

**W**

Walt Rostow 338  
Weber, Max, 344  
West, 494  
Whitehall 1  
Williamson, Jeffrey G. 17, 23, 37, 164, 308  
Williamson, John, 37, 128 n6, 551  
Williamson, Oliver E. 37  
*Workfare* 474 n16

**Y**

Yusuf, Shahid xiv, 219

**Z**

Zambia, 198, 199

Esta edición se terminó de imprimir en junio de 2002.  
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A.  
Calle 106A N° 22-56, Bogotá, Colombia.  
La impresión y encuadernación se realizaron en  
Quebecor World Bogotá S.A.