

NOTA EDITORIAL

SEPTIEMBRE
DE 2002

LAS INSTITUCIONES Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

Los economistas tendemos a analizar los temas de crecimiento en términos de los insumos en los procesos de producción. En las funciones de producción más utilizadas el desarrollo económico depende del capital y la mano de obra, aunque en el factor trabajo se incluye ahora la capacitación. La otra variable, que es en realidad un residuo, la llamamos cambio técnico o mejoras en la productividad total de factores.

Esa variable incluye el cambio tecnológico, o sea las innovaciones que hacen más productivo el uso del capital y el trabajo. Pero también puede reflejar unos arreglos institucionales que crean los incentivos para adoptar nueva tecnología o innovar, o que aumentan la oferta de insumos.

El tema del efecto de las instituciones sobre el desarrollo es antiguo. Max Weber notó que los países europeos protestantes se desarrollaban más rápido que los católicos. Postuló, entonces, una relación entre creencias religiosas y desarrollo. En los años 50 se compararon las creencias religiosas en el Japón, que crecía rápidamente, con las características del puritanismo.

Al iniciarse los estudios de desarrollo económico en la posguerra se postuló una relación entre cultura y crecimiento económico. Everet

Hagen analizó el tipo de motivación en diferentes culturas, y le pareció encontrar una relación empírica entre crecimiento y el grado de motivación hacia el logro (*achievement motivation*) de diferentes culturas. Postuló que las características de la cultura antioqueña explicaban la temprana industrialización de esa región en Colombia. Varios historiadores como Álvaro López Toro y Frank Safford plantearon otras causas, más económicas, para la temprana industrialización antioqueña.

En los últimos años, varios estudios han planteado la importancia de las instituciones en el crecimiento económico. Douglas North ha enfatizado la importancia de los derechos de propiedad. Un sistema bien definido de derechos de propiedad abarata las transacciones en la sociedad, y crea incentivos para la inversión y la adopción de nuevos procesos de producción. Enfatizó cómo los costos de transacción de bienes y activos pueden ser prohibitivos bajo instituciones legales y políticas que dificulten los intercambios, no defiendan adecuadamente los derechos de propiedad o tasan la riqueza con tributos arbitrarios. Los derechos de propiedad eran más eficientes y menos desafiados en cuanto fueran vistos como legítimos por la población. La democracia impediría que los gobiernos abusaran de la tributación, incluyendo la inflacionaria. En este esquema, la independencia del banco central resulta útil como parte integral de la separación de poderes que limita el poder central. “Dada la tendencia de los regímenes políticos a producir derechos de propiedad ineficientes, la declinación económica y el estancamiento pueden persistir” desviando recursos de las actividades productivas hacia las redistributivas. Y agrega: “tal patrón es difícil de revertir, como se ve en la historia económica de América Latina”.

Siguiendo esta nueva literatura institucional, Salomón Kalmanovitz ha escrito un interesante libro sobre las instituciones en Colombia y la manera como algunas de ellas frenan el desarrollo económico.

El libro reciente de Alejandro Gaviria, nuevo subjefe de Planeación, sugiere que los arreglos institucionales de la educación pública en Colombia la hace menos eficiente que la educación privada.

En el ámbito internacional, varios investigadores han tratado de relacionar ciertas características institucionales con el crecimiento económico. Un ejemplo es el trabajo de La Porta, López-de-Silanes, Shleifer y Vishny que concluye que los países con sistemas legales socialistas o de tradición francesa, o con poblaciones mayoritariamente católicas o musul-

manes tienden a mostrar tasas de crecimiento económico menor. Éste y otros trabajos sugieren que países con tradición de intervención estatal limitada también crecen más rápidamente.

Otro ejemplo interesante es el trabajo de Acemoglu, Johnson y Robinson, en el cual argumentan que los países que fueron colonias en las que se desarrollaron instituciones para expropiar los excedentes de poblaciones nativas se han desarrollado a menor ritmo que los países donde esto no se da. Norteamérica, Nueva Zelanda y Australia, crecen más que los países que fueron colonias con grandes poblaciones nativas, en Asia o Latinoamérica.

Este trabajo refuerza la tesis de que la innovación y el cambio técnico prosperan en sociedades que limitan la expropiación y los gobiernos autoritarios. David Landes, en su obra de historia económica universal, *The Wealth and Poverty of Nations*, sostiene la misma tesis al comparar el desarrollo de China y Europa. La experiencia de bajo crecimiento en la Unión Soviética y el Este de Europa, aun con grandes esfuerzos de ahorro e inversión, sugieren la importancia de instituciones que limitan el poder centralizado. La experiencia de esos países después de la caída del Muro de Berlín también ilustra la dificultad de lograr crecimiento sin instituciones y sistemas legales que hagan posible el funcionamiento de los mercados.

Pero en un ensayo, Mancur Olson anota que los países derrotados en la Segunda Guerra Mundial crecieron mucho más rápido en las décadas siguientes que los países victoriosos: Alemania, Italia y Japón crecen mucho más rápido que Inglaterra y los Estados Unidos. La hipótesis es que, con el tiempo, los grupos de presión capturan las instituciones que facilitaron en el pasado el crecimiento. La derrota en la guerra lleva a una renovación de las instituciones y a un cambio en la clase dirigente. Se produce también un cambio generacional en la dirección política y empresarial de esos países, y la nueva generación es más educada y dinámica.

Olson plantea que las instituciones son importantes para el desarrollo, pero que éstas se deben renovar y ajustar a nuevas realidades.

La tesis que quiero plantearles hoy es que Colombia es un país de instituciones. Varios bancos aquí representados van a cumplir 150 años, y son de la misma generación de algunas compañías de seguros. El Banco de la República va a cumplir 80 años.

Los dos grandes partidos políticos tienen más de 150 años, y el sistema parlamentario tiene la edad de la República. El Código Civil es muy antiguo. Sobre los partidos políticos, recuerdo una frase de Carlos Ossa a principios de los 90. Decía que mientras más se declaraba la defunción del Partido Liberal, más elecciones ganaba.

Lo interesante es que estas instituciones se han transformado para adaptarse a los cambios en el entorno. El Partido Liberal absorbió a los grupos socialistas en los años 30 y 40, y el Partido Conservador creó mecanismos de seguridad social para recuperar electores en las ciudades. Sin duda la competencia fue fructífera para los partidos.

Tal vez la crisis institucional que actualmente vivimos tiene que ver con la hipótesis de Olson. La captura de las instituciones por grupos de presión que las paralizan, o que frenan las innovaciones que requiere el desarrollo. La renovación de las instituciones para liberarlas de los grupos que las han capturado puede ser el requisito para tomar la senda del crecimiento.

El caso del Banco de la República es ilustrativo. Esta entidad va a cumplir 80 años y tiene una cultura propia interesante. Ha evitado el clientelismo, premiando la capacidad técnica, y ha instituido un proceso de promoción por méritos.

Pero sus funciones han cambiado varias veces. La última reforma lo aisló de los grupos de presión al prohibir los créditos al sector privado y al Gobierno (excepto en casos excepcionales). Lo dedicó exclusivamente a la política monetaria y cambiaria, y el hecho es que la inflación se ha podido reducir.

Su nueva estructura, sin embargo, no lo aísla. La coordinación macroeconómica lleva a un diálogo permanente con el Gobierno, y para las decisiones de política se ha creado todo un sistema de información con el sector privado. Pero la independencia del Banco ha disminuido el cambio en las reglas del juego y garantizado los derechos de propiedad. Se acabaron las inversiones forzosas decretadas por la Junta y se redujeron los encajes no remunerados. La contraparte es que también se acabaron los subsidios dirigidos a través de la emisión.

Otro desarrollo institucional interesante ha sido el proceso de innovación y modernización del sistema de pagos. Esto se ha logrado a través

de una interacción permanente entre el Banco y los comités técnicos de la Asociación Bancaria. Gracias a ese proceso, hoy Colombia tiene tal vez el sistema de pagos más moderno de América Latina.

También pasó de un sistema centralizado de control de cambios a un mercado cambiario libre. Esto requirió la creación y desarrollo de un mercado de cambios que hoy es grande y bastante eficiente.

En el área monetaria, el Banco también tuvo que promover un mercado monetario de dinero a la vista. Antes de 1996 el mercado de dinero interbancario era poco desarrollado, muy opaco, y altamente volátil. Se necesitaron muchos cambios en la operatividad de la política monetaria e innovaciones en sistemas para que este mercado fuera menos volátil y más eficiente.

El ordenamiento del mercado de dinero a la vista combinado con la reducción de la inflación sentó los cimientos de un mercado de capital muy dinámico de deuda pública de mediano y largo plazo, o sea dando lugar al espectro de la curva de rendimiento entre un día y 10 años, lo cual le abrió camino a un mercado de bonos privados, como lo comenzó a utilizar el grupo Bavaria para financiar sus inversiones de largo plazo. Adicionalmente, el Banco tuvo que hacer grandes inversiones en sistemas para que dicho mercado y el sistema de Repos funcionaran con agilidad y seguridad. El desarrollo de los mercados es un tipo de desarrollo institucional fundamental para la prosperidad de un sistema de libre empresa.

Miguel Urrutia Montoya¹
Gerente General

¹ Las opiniones aquí expresadas no comprometen ni al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Presentación ante la Convención Bancaria 2002, Cartagena, 30 de agosto de 2002.