

# CRECIMIENTO Y DESARROLLO

## LAS INSTITUCIONES Y EL CAMINO DEL PROGRESO

COMPILADORES  
JUAN JOSÉ LLACH  
PABLO SCHIAFFINO



ACEMOGLU - BOTANA - CORTÉS CONDE - FANELLI - HEYMANN  
NAVAJAS - NOVARO - NUN - ROZENWURCEL - TOMMASI

EDICIONES **EB** BARBARROJA



### **JUAN JOSÉ LLACH**

Licenciado en sociología (UCA) y en economía (UBA). Profesor y director del GESE (Centro de Estudios de Gobierno, Empresa, Sociedad y Economía) IAE-Universidad Austral. Miembro de las Academias Nacionales de Ciencias Económicas y de Educación y de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales. Columnista del diario La Nación. Autor de más de 50 trabajos académicos sobre economía, historia y educación y siete libros. Fue Secretario de Programación Económica de la Nación (1991-1996) y Ministro de Educación de la Nación (1999-2000).



### **PABLO SCHIAFFINO**

Economista (UTDT y The University of Warwick-Inglaterra). Profesor de la Universidad Di Tella. Coordinador del Center for Business Research and Studies de la Universidad de Palermo. Autor de trabajos sobre macroeconomía, historia del pensamiento económico y desarrollo económico. Activa participación en medios (Revista Noticias, La Nación, The Guardian (Reino Unido), New York Times, El Economista, Notio y Brando).

# INDICE

• Prólogo de <i>Juan José Llach</i> y <i>Pablo Schiaffino</i>	5
• Introducción de <i>Juan José Llach</i>	11
• Por qué fracasan las naciones de <i>Daron Acemoglu</i>	15
• Condicionamientos histórico-políticos de la economía por <i>Natalio Botana</i>	33
• Instituciones económicas en la Argentina ¿Y ahora qué? por <i>Fernando Navajas</i>	42
• Competencia disfuncional y abuso de la destrucción creativa por <i>Marcos Novaro</i>	53
• Estructura Económica, instituciones y desarrollo. por <i>Daniel Heymann</i>	61
• Federalismo e instituciones en la Argentina por <i>Mariano Tommasi</i>	65
• El pacto fiscal de la época colonial y sus consecuencias por <i>Roberto Cortés Conde</i>	75
• Reflexiones sobre la obra ¿Por qué fracasan los países? por <i>José Nun</i>	79
• Instituciones, desempeño económico y regímenes de política por <i>Guillermo Rozenwurcel</i>	83
• Sobre instituciones, reformas y crecimiento por <i>José María Fanelli</i>	95
• Reflexiones finales de <i>Daron Acemoglu</i>	109
• Bibliografía	118
• Autores	125

# Prólogo

Juan José Llach y Pablo Schiaffino

El 12 de junio del 2013, en el IAE-Business School (Pilar, Provincia de Buenos Aires), se llevó a cabo el seminario denominado Instituciones y Desarrollo. El eje del mismo se concentró en discutir la importancia de las instituciones sobre el desarrollo económico, contando con la presencia de Daron Acemoglu (MIT) como invitado especial, además de otros expositores de primer nivel académico. El seminario estuvo organizado por el IAE-Business School junto con el Centro IDeAS de la Universidad Nacional de General San Martín, y participaron como entidades convocantes CIPPEC, FIEL y la Universidad de San Andrés. El evento planeó ser un ámbito de discusión con asistentes seleccionados para tal fin. En este sentido, se contó con los mayores referentes académicos de diversas disciplinas.

¿Por qué algunas naciones han logrado el crecimiento económico mientras que otras no?, se preguntará Acemoglu en la primera parte de su exposición. Intentará, por tanto, dar respuesta a semejante interrogante a través de la conclusión más importante de su teoría: a medida que un país logre establecer instituciones económicas inclusivas, será más probable que consolide las bases de un crecimiento económico sostenible y perdurable a lo largo de los años. La metáfora elegida por su autor para definir lo que entiende por instituciones económicas inclusivas trata sobre el “campo de juego nivelado”, donde, en esta clase de sociedades, una fracción mayoritaria de la población tiene acceso a educación de alta calidad, a la capacidad de competir por los mejores empleos de compleja productividad, y las empresas y emprendedores son capaces de promover la tecnología y capacidad productiva de la economía. De esta manera, las instituciones económicas inclusivas son la mejor garantía para el crecimiento económico sostenido.

Por el contrario, se encuentran las instituciones extractivas definidas

por la ausencia de aquellas características que dan forma a las instituciones inclusivas. Aunque el crecimiento puede darse aun con instituciones económicas extractivas, los países que posean esta clase de instituciones quedarán condenados, en el mejor de los casos, a un nivel de ingreso medio-bajo. Al respecto, Acemoglu cita algunos ejemplos ilustrativos: Egipto bajo Mubarak, Corea del Norte, Uzbekistán y Guatemala. En algunos casos, existe directamente un quiebre total de la ley y el orden tal como ocurrió en Guatemala durante su guerra civil. Incluso -señala Acemoglu-, existen en Guatemala las mismas élites que dominaban la sociedad en la época de los conquistadores. En Egipto, bajo el liderazgo de Mubarak y la milicia, los empresarios están muy estrechamente conectados con el Gobierno y reciben los derechos monopólicos (además de protección) de explotación de los negocios.

El laboratorio natural montado por Acemoglu para comprobar la importancia de las instituciones inclusivas sobre el destino de los países, se basa en la genealogía de las Américas desde el momento de la presencia de los europeos. El manual de conquista europeo básico, en las etapas póstumas de la edad media, se caracterizó según Acemoglu por el binomio táctico de “soldados y orfebres”. El primero funcionó como aparato represivo físico que aseguraba el funcionamiento de la obediencia y dominio a través de la población local explotable, mientras que el segundo, apoyándose en las relaciones de explotación que garantizaba el primero, funcionó como elemento extractivo de los recursos. Por lo tanto, el modelo ideal de civilización que se buscaba domesticar debía caracterizarse por ofrecer poca resistencia ante la imposición del colonizador de convertirlo en mano de obra para trabajar la tierra y/o extraer recursos minerales (como el oro). Tal como fue el caso de Juan de Ayolas, quien navegó por el río Paraná hasta Asunción y encontró a los guaraníes que eran sedentarios y poseían su propia estructura jerárquica. Esto era lo que los españoles buscaban -comenta Acemoglu-, ya que luego de capturar a las élites guaraníes, se declararon a sí mismos la élite suprema, estableciendo un sistema que les permitió extraer recursos y sobrevivir durante muchas décadas. He aquí el nacimiento de las instituciones extractivas en las Américas.

Sin embargo, el éxito de la colonia, con estos fines, no funcionó de manera homogénea sobre todo el territorio del nuevo mundo. Por ejemplo, Acemoglu comentará que distinta suerte corrió Juan Díaz de Solís. En lugar de civilizaciones dispuestas a cooperar o ser capturadas, se enfrentó ante el

hostil recibimiento que los querandíes y charrúas le propiciaron. Cuando los españoles trataban de capturarlos, ellos se escapaban; al enfrentarlos, luchaban para defenderse. Cuando finalmente fueron capturados, no podían trabajar la tierra, porque no tenían experiencia con la agricultura. Este tipo de configuración, como le ocurrió a la Virginia Company en el norte de América, implicó la construcción de un sistema de instituciones donde los incentivos que enfrentaban las personas en el campo económico y político eran fundamentales para obtener algún tipo de ingreso. Es bajo estas condiciones que Acemoglu comentará sobre la importancia y el nacimiento, durante el período de la colonia, sobre las instituciones inclusivas. La lógica detrás del argumento resulta así sencilla: “Las sociedades en que sólo unos pocos privilegiados logran acceso a la educación, acceso a derechos de propiedad y a la Justicia nunca serán inclusivas porque no aprovechan el 80% o 70% del talento que tienen para la actividad económica, la innovación y la inversión”.

Ahora bien, ¿es posible que lo ocurrido siglos atrás tenga algún tipo de correlato sobre el presente? Acemoglu sostiene en sus comentarios finales del seminario que esto es muy persistente en un sentido que depende fundamentalmente sobre la trayectoria. No es que lo que hicieron los conquistadores ingleses o españoles no se haya modificado a lo largo del tiempo, pero lo que hicieron allanó el camino hacia la manera en que las instituciones evolucionaron de allí en más e impactaron la economía.

Al respecto de la estructura teórica presentada por Acemoglu, José Nun sostendrá en su exposición que “ninguna teoría admite una definición completa de sus términos mediante observables. Por eso, en los años 30, el filósofo Max Black planteó una disyuntiva que se hizo célebre: ¿los contornos de una naranja o de una pelota de tenis son copias imperfectas de una forma ideal conocida por la geometría pura o, al revés, la geometría de las esferas brinda una visión simplificada e imperfecta de las relaciones espaciales propias de una cierta clase de objetos físicos a los que pertenecen la naranja y la pelota de tenis?”, por lo que expondrá una serie de comentarios que proponen ser un aporte a la reflexión del trabajo de Acemoglu y Robinson.

¿Cómo se aplica la teoría de Acemoglu y sus coautores al caso Argentino? ¿Qué tiene para decir al respecto? Como señala Guillermo Rozenwurcel en su disertación, Argentina parece sufrir el síndrome de la excepcionalidad al argumento expuesto por Acemoglu: “¿No se trató, acaso (al menos en lo que más tarde se conocería como su zona Litoral) de un espacio ‘vacío’

de colonización tardía habitado por una población poco numerosa, mayormente nómada, en la que los recursos mineros extraíbles ‘brillaban’ -valga la paradoja- por su ausencia? ¿Y no cabría esperar de allí, entonces, según Acemoglu *et al.* que las instituciones finalmente prevalecientes fuesen de naturaleza ‘inclusiva’ y promotoras del crecimiento económico?”.

En efecto, la trayectoria de la dinámica económica Argentina encuentra una fase en promedio creciente desde la última parte del siglo XIX hasta 1930 y ciclos de ascensos y descensos posteriormente. ¿Cómo reconciliar esta errática trayectoria con la teoría expuesta por Acemoglu? ¿Eran extractivas o inclusivas las instituciones políticas y económicas que gobernaron durante este período? Guillermo Rozenwurcel plantea que en la Argentina de ese período coexiste un conjunto heterogéneo de instituciones, algunas de naturaleza más extractiva, otras de características más inclusivas, en un equilibrio fluctuante. En este sentido, el conflicto entre las instituciones extractivas asociadas a la concentración de la propiedad de la tierra y las instituciones inclusivas asociadas con las transformaciones económicas de carácter ascendente en los principales centros urbanos -con Buenos Aires a la cabeza-, “condicionaron desde bien temprano los dilemas a los que se vio enfrentada la política económica en nuestro país, sometida a una fuerte tensión entre las exigencias de eficiencia económica y las demandas distributivas”. Y fue precisamente la incapacidad del sistema político a la hora de sintetizar de manera constructiva el conflicto así descrito, “articulándolas con el diseño de políticas intertemporalmente sostenibles”, un factor determinante del magro crecimiento económico a partir de la segunda mitad del siglo pasado.

Para Roberto Cortés Conde, concluida la independencia, existieron cincuenta años de guerras civiles donde el nuevo recurso para el Estado (que era la Aduana de Buenos Aires) fue el motivo del enorme conflicto político que hubo entre las distintas provincias argentinas y que atrasó durante ese período la posibilidad de establecer un estado con instituciones inclusivas y que mantuvieran los derechos de propiedad y el respeto a la justicia. Esos cincuenta años fueron producto de nuevas instituciones que sustituyeran a las instituciones coloniales heredadas. Sin embargo, esa demora a la que Roberto Cortés Conde refiere, fue finalizada por la Constitución de 1853 aprovechando el hecho tecnológico que fue el abaratamiento del costo de transporte, la navegación marítima y el ferrocarril. Esto último -sostiene Cortés Conde- se consiguió por aquel entonces, pero no logró mantenerse

en el tiempo más allá de 1930. Ese pacto fiscal que fue la base del crecimiento de la Argentina junto a la respectiva creación de sus instituciones, finalizó el día en que la crisis internacional de 1930 llevó a la necesidad de crear un nuevo régimen impositivo acordado.

En una línea similar Natalio Botana recuperará la esencia de este último argumento junto a esos dos momentos clave de la historia, para dar cuenta del errático ciclo de crecimiento económico argentino. En la Constitución de 1853 -argumentará Botana- Acemoglu reconstruye una transformación demográfica y productiva que llevó a la Argentina a tener los índices más altos de inmigración per cápita del mundo. En cambio, en el golpe de 1930, asistimos a procesos de regresión política donde “lo que al cabo prevaleció fue la revancha de las élites; la revancha de oligarquías agazapadas tras unas resistentes instituciones extractivas. En realidad, esa revancha tuvo un perfil diferente, no tanto porque las instituciones extractivas hayan erosionado un proyecto de progreso, sino porque los frágiles sentimientos de legitimidad produjeron un fenómeno comparable con otras experiencias históricas”. Los alcances y la posibilidad de ser de aquellos cambios institucionales tan necesarios para consolidar los palotes del desarrollo económico son analizados en detalle por José María Fanelli en su separación de los tres elementos centrales del sistema económico: el *hardware*, el *software* y las *organizaciones*.

Merece mención especial la evolución de las instituciones según el contexto económico imperante, que bien describe Daniel Heymann en su exposición al decir que la construcción institucional trata sobre la percepción de oportunidades por parte de un grupo suficientemente influyente. Las instituciones evolucionan con sistemas que evolucionan, y que hacen que ciertas instituciones que han funcionado en ciertos momentos, en otros momentos llegan a sus límites y pidan ser procesadas. Daniel Heymann propondrá “repensar la manera en que se enfoca tanto el diseño como el funcionamiento de las instituciones en términos de las condiciones en que opera y que estos mismos objetos sociales sean materia de evolución, así como los condicionantes de estos objetos sociales son evolutivos”.

Con visiones enfocadas en el presente, Fernando Navajas diserta sobre el riesgo de una trampa de “equilibrio bajo” en materia de calidad institucional: “el populismo es por definición insostenible, por fracaso o por mutación a algo peor en materia de instituciones y democracia”. En la primera parte expone sobre un ciclo de disenso y consenso en cuanto a la importancia de las instituciones en los debates. En la segunda parte se sitúa en el plano de



la lectura o deconstrucción del proceso experimentado en los últimos 10 años, vista como una experiencia populista diferente en cuanto a su duración y contenido. Finalmente se hace una breve reflexión sobre el legado que este proceso le va a dejar al país y el riesgo de que aún superado este ciclo, se caiga en un equilibrio de baja calidad institucional.

De lo general a lo particular, Marcos Novaro presentará reflexiones sobre las instituciones del sistema político que no están funcionando de modo inclusivo como los partidos políticos, el sistema federal y la autonomía del Estado. Un argumento similar es el presentado por Mariano Tomassi. Por un lado, la provincia -sostiene Mariano Tomassi- es una unidad política determinante en la Argentina para la construcción de coaliciones políticas y de coaliciones de gobierno. Por otro lado, la mayoría de las provincias argentinas son espacios políticos carentes de competitividad política y de baja calidad institucional con prácticas clientelares. Argumentará que la provincia es una unidad clave de acumulación y distribución de poder político y que logran ser movilizadas a través de maquinarias políticas, lográndose gestionar con dinero: la mayoría de los gobiernos provinciales, anclados territorialmente, son unidades políticas hambrientas de fondos, y estos fondos no los obtienen aumentando la productividad económica de la provincia y/o cobrando impuestos, sino que los obtienen del reparto de federalismo fiscal. Las consecuencias institucionales que esto acarrea cobra una notoria relevancia para el desarrollo y el crecimiento.

# CRECIMIENTO Y DESARROLLO

## LAS INSTITUCIONES Y EL CAMÍNO DEL PROGRESO

COORDINADORES

JUAN JOSÉ LLACH  
PABLO SCHIAFFINO



Diez científicos sociales se reunieron en el Seminario INSTITUCIONES Y DESARROLLO SOSTENIBLE, aprovechando la visita del economista Daron Acemoglu, coautor junto a James Robinson del libro “Por qué fracasan los países”, publicado en Argentina por Grupo Unión. Debatieron sobre crecimiento y desarrollo, sus reflexiones se resumen en estos capítulos.

*...“Ha sido un honor visitar la Argentina para participar de este seminario. Muchas puntos de vista interesantes, muchas preguntas de primer nivel se presentaron, pudiendo demostrar la importancia que tienen las instituciones para apuntalar la riqueza de las naciones junto al desarrollo económico sostenible”...*

Daron Acemoglu, Professor of Economics, MIT.

ISBN 978-987-45133-1-1



EDICIONES



BARBARROJA

Mercedes García Cambeiro