

**Por qué importan las instituciones políticas para el desempeño económico:  
incertidumbre política y subdesarrollo<sup>1</sup>**

"The certainty of what each individual ought to pay is, in taxation, a matter of so great importance, that a very considerable degree of inequality, it appears, I believe, from the experience of all nations, is not so great an evil as a very small degree of uncertainty"

Adam Smith, *The Wealth of Nations*, libro V, capítulo II.

## **1. Introducción**

Aunque cada individuo trate de mejorar su condición material, esta intención no tiene por qué llevar al desarrollo económico. Una sociedad funciona con más eficiencia si los individuos dedican en conjunto más de su tiempo de trabajo a las actividades productivas, pero la actividad elegida depende de los beneficios que un individuo perciba en los cursos de acción alternativos. El esfuerzo se puede volcar no sólo a intercambios voluntarios, sino a intercambios involuntarios que son redistributivos o llanamente destructivos como el robo o el pillaje.

Esta incertidumbre endógena sobre qué van a hacer otros individuos puede ser reducida por las instituciones y por la ideología (North, 1981). La ideología cambia la utilidad de ciertos cursos de acción, afectando las preferencias de los actores (por ejemplo, no robarás, no matarás). Las instituciones legales afectan la utilidad cambiando los incentivos externos a través de las penalidades del sistema legal. Adam Smith señalaba que los gobiernos surgieron históricamente para proteger los derechos de

---

<sup>1</sup> Esta es una versión corregida de lo escrito en julio de 1999 como parte del proyecto dirigido por Pablo Spiller y Mariano Tommasi, *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino*, CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad. Agradezco a Jeffrey Wilder su gran ayuda con los datos. Agradezco a Jorge Avila, Germán Coloma, Pablo Druck, Marcos Gallacher, Celeste González, Matías Iariczower, Guillermo Molinelli, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller, Mariano Tommasi, y Jeffrey Wilder sus comentarios y sugerencias iluminadoras.

propiedad. El gobierno es el que instituye un sistema de ley y orden para limitar los intercambios involuntarios entre individuos, y posibilitar la acumulación económica.

Sin embargo, con el gobierno surge otro problema, quién controla al gobierno. Si el gobierno no está sujeto a límites, puede a su vez confiscar los bienes de los individuos. Esto reedita, a otro nivel, el problema de la incertidumbre endógena. Acá son importantes las instituciones políticas. La ideología política también es relevante, pero no es centro del análisis aquí.

Mi objetivo es explorar el impacto de las instituciones políticas sobre el desempeño económico desde el ángulo de la incertidumbre política. Este punto de vista está motivado por la experiencia argentina, y la experiencia latinoamericana, que se caracteriza por una excepcional incertidumbre económica, medida por ejemplo por la volatilidad de las variables macroeconómicas clave (Hausmann y Gavin, 1996). El argumento básico de este trabajo es que la alta incertidumbre económica se puede generar en una alta incertidumbre política.

La incertidumbre acerca de las instituciones políticas puede ser interpretada en al menos dos formas, como arbitrariedad y como inestabilidad. Para diferenciar estas dos perspectivas es conveniente usar la caracterización de las instituciones políticas como las reglas de juego (North, 1981).

La primer perspectiva sobre la incertidumbre política, la arbitrariedad, puede ser expresada como reglas de juego que no restringen los resultados posibles. Adam Smith se refiere a esta dimensión de la incertidumbre cuando habla de los impuestos. Cuando el monto de los impuestos no es cierto, el contribuyente puede sufrir todo tipo de abusos arbitrarios. Más fundamental para los propósitos de mi argumento, esta incertidumbre está ligada a la estructura política. Cuando North (1981), resumiendo el argumento de North y Thomas en *The rise of the Western World* de 1973, contrasta el desarrollo económico de los Países Bajos e Inglaterra con el estancamiento de Francia y España en el siglo XVII, rescata un aspecto crucial: la diferencia entre los poderes arbitrarios de imposición de los reyes de Francia y España, frente a las cortes generales de los Países Bajos y el parlamento inglés que tenían que prestar su acuerdo al soberano para fijar impuestos. Un gobierno limitado permite proteger los derechos de propiedad de manera más efectiva que un régimen de total discrecionalidad. El diseño de un gobierno limitado

viene de Montesquieu y Madison, y de sus ideas sobre un sistema de frenos y contrapesos para limitar la conducta arbitraria y despótica del poder político.

La segunda perspectiva sobre la incertidumbre política, la inestabilidad, se puede interpretar como reglas de juego que están continuamente cambiando. La mejor de las constituciones escritas no sirve para nada si es letra muerta. Un gobierno limitado cuyo control del poder no está asegurado por la inestabilidad reinante no puede asegurar los derechos de propiedad, ya que puede ser reemplazado por un gobierno que lleve a cabo actos confiscatorios. Esta inestabilidad ha sido una regularidad histórica en los intentos repetidos y fallados de Argentina, y América Latina, de establecer democracias constitucionales en los siglos XIX y XX.

El plan del trabajo es como sigue. En la sección 2, las dos dimensiones de incertidumbre política, arbitrariedad e inestabilidad, se caracterizan en términos de teoría de juegos. En la sección 3, se enuncia la hipótesis básica sobre la relación entre incertidumbre política y desarrollo económico. En la sección 4, se describe empíricamente la relación entre ambas variables. La sección 5 resume los principales resultados.

## **2. Las dos dimensiones de la incertidumbre política**

Esta sección primero discute el sentido específico en que las instituciones políticas se pueden entender como las reglas de juego. Luego, se caracterizan dos dimensiones de la incertidumbre política, que se pueden ver como problemas de información incompleta al momento de tomar las decisiones económicas.

### **2.1. Las instituciones políticas como reglas de juego**

Las decisiones económicas se dan dentro de un determinado marco institucional, implícito en un segundo plano. North (1981, 1990) caracteriza las instituciones como el conjunto de reglas que constriñen el comportamiento de los individuos. Estas reglas de juego se componen de reglas formales, como las leyes impositivas, y de reglas informales, como las normas sociales de conducta respecto a la evasión impositiva.

La interpretación de North de las instituciones como reglas de juego se puede traducir en forma precisa y simple dentro de un esquema de teoría de juegos, tomando en cuenta que estas reglas afectan los incentivos de los agentes. Un cambio en las reglas de juego afecta el deseo de los individuos de seguir cursos de acción alternativos,

redefiniendo a qué se está jugando. Baird, Gertner y Picker (1994) muestran cómo cambios en el marco legal modifican el juego. Por ejemplo, en un régimen sin responsabilidad civil, los automovilistas no tienen el incentivo adecuado para manejar a baja velocidad por las calles, lo que lleva, en equilibrio, a un número excesivo de accidentes. Si se cambia la ley y se hace al conductor responsable por los daños de manejar de forma imprudente, se define un nuevo juego que lleva a un menor número de accidentes. La manera en que las leyes actúan no es tanto afectando las opciones abiertas a los individuos, sino afectando los pagos de cada opción, al imponer ciertas consecuencias a las acciones de los individuos. Si bien el marco legal puede tratar de prohibir ciertas acciones, lo que hace el sistema legal en sí es aplicar un castigo cuando se transgrede esa prohibición.

El foco de este trabajo son las relaciones entre gobierno y sociedad. Sin despreciar la importancia de las instituciones informales, nos concentramos en lo que sigue en las instituciones formales, y dentro de estas en las instituciones políticas. Por el alcance de las instituciones políticas, las sociedades se pueden deslindar básicamente por los límites de los estados nacionales, aunque haya herencias más amplias por grupos de países (como los países con tradición legal francesa, inglesa o alemana discutidos en La Porta y otros, 1998). Para apreciar la importancia de las instituciones políticas, son muy gráficos los contrastes entre Alemania del Este y del Oeste, o Corea del Sur y del Norte, que menciona Olson (1996). A pesar de un pasado común, que implicaba compartir tradiciones culturales y fuertes lazos familiares, tuvieron resultados económicos tremendamente divergentes. Esta diferencia no tuvo que ver con instituciones informales, tuvo que ver con una frontera política.

Las instituciones políticas afectan las posibles acciones del gobierno, y el grado de incertidumbre política tal como es vista por la sociedad. Esta incertidumbre se puede entender en términos de un problema de información incompleta. La información incompleta se puede generar por dos razones diferentes. El primer sentido de la incertidumbre tiene que ver con la arbitrariedad del gobierno. Aunque las reglas de juego sean conocidas, si estas reglas dan lugar a una amplia discrecionalidad de los gobernantes, los resultados de las decisiones económicas de los individuos van a depender del humor o el oportunismo del gobernante y pueden ser, en consecuencia,

altamente inciertas. El segundo sentido de incertidumbre tiene que ver con la inestabilidad de las propias reglas de juego. Aún cuando el régimen político asegure un sistema de frenos y contrapesos para limitar la conducta arbitraria del poder político, si estas reglas son inestables en el tiempo hay incertidumbre sobre los resultados de las decisiones económicas. Ambos tipos de incertidumbre llevan a que los individuos no sepan bien a qué están jugando.

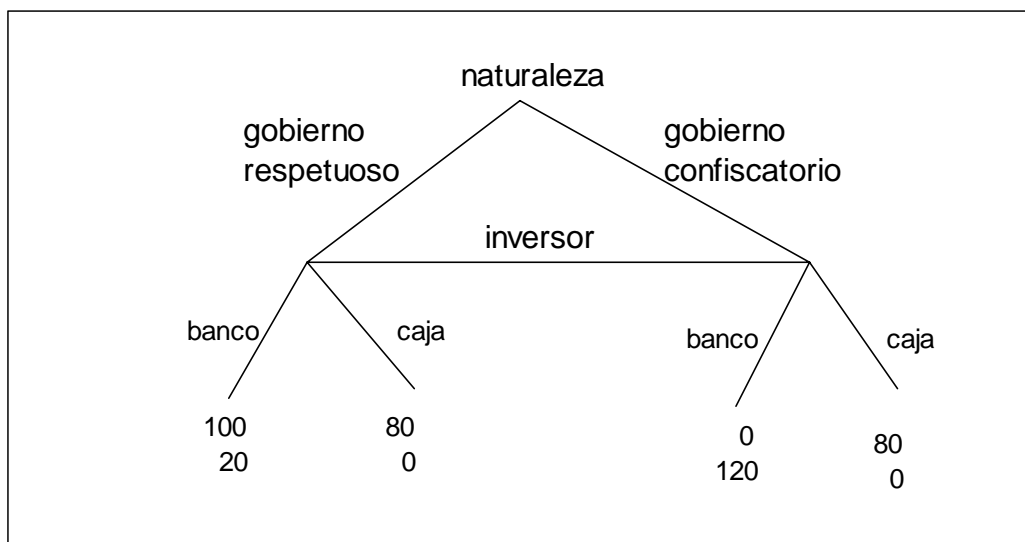
Para ejemplificar el impacto de la incertidumbre política sobre las decisiones económicas, tomo el tema de los depósitos bancarios. Los depósitos son una metáfora del mercado de capitales, que ha estado sujeto a todo tipo de sorpresas en Argentina y América Latina. Vamos a considerar primero la arbitrariedad, y luego la inestabilidad de las reglas de juego.

## **2.2. Incertidumbre política como arbitrariedad**

Sean los jugadores un inversor y el gobierno. El inversor tiene que decidir si hace un depósito en el banco, donde puede obtener una renta, o guarda la plata en una caja fuerte. Si el marco político no restringe la conducta posible de los gobernantes, es fundamental para el inversor conocer las preferencias del gobernante de turno.

Bajo información completa, la decisión es simple. Cuando el gobierno no desea, digamos por razones ideológicas, confiscar los depósitos (su estrategia dominante es no confiscar), el equilibrio Nash del juego es que el individuo ponga la plata en el banco. Si el gobierno en cambio no tiene reparos en quedarse con la plata (su estrategia dominante es confiscar los depósitos), el equilibrio es que el individuo deje la plata en una caja fuerte.

Cuando el inversor no sabe de antemano si el gobierno está dispuesto a confiscar los depósitos o no, surge un problema de información incompleta. Esta información incompleta genera incertidumbre. Dependiendo de su tipo, el gobierno puede decidir respetar los contratos, o puede decidir confiscar los depósitos. La decisión va a depender de las preferencias del gobierno. Esto se grafica en la ilustración 1, donde se especifican arriba los pagos del inversor y abajo los pagos de gobierno.



**Ilustración 1**

La decisión óptima del inversor va a depender de la probabilidad  $p$  de que el gobierno sea de tipo confiscatorio. Aunque desde el punto de vista social lo óptimo es que los recursos estén en el banco para poder usarse productivamente, la tentación de ciertos tipos de gobierno de confiscar los recursos puede llevar a que el inversor prefiera guardar el dinero en una caja fuerte. De hecho, dada una probabilidad  $p$  suficientemente alta de que el tipo de gobierno sea confiscatorio, el equilibrio Nash Bayesiano es elegir la caja fuerte.<sup>2</sup> La incertidumbre es ocasionada por la existencia de un poder discrecional y arbitrario del gobierno para decidir qué hacer con los depósitos bancarios.

La manera de resolver este problema de arbitrariedad es incluir garantías jurídicas que hagan imposible al gobierno confiscar los depósitos, aún si quisiera.<sup>3</sup> Esto hace irrelevantes las preferencias del gobierno de confiscar o no los depósitos, ya que esta decisión deja de estar dentro de sus atribuciones. Este es el sentido de las garantías constitucionales, respaldadas por una corte independiente. En un mercado financiero con

<sup>2</sup> En la Argentina entre 1982 y 1991, aunque no desapareció la intermediación financiera, los bancos domésticos habían reducido en gran parte su rol a ser proveedores de cajas fuertes. Esto se corresponde con lo que sucedía en siglos anteriores donde la gente ponía la plata en una caja fuerte o enterraba el tesoro, porque era el lugar más seguro para guardarlo.

<sup>3</sup> Otro mecanismo es el surgimiento de intermediarios informales, al margen del sistema legal, las 'cuevas' en la jerga que se usaba en la Argentina. Sin embargo, estos mercados informales de crédito, basados en la confianza mutua y la reputación, son menos eficientes que los bancos formales.

garantías jurídicas, se elimina la incertidumbre del inversor sobre lo que puede hacer el gobierno.

Bajo el reaseguro de que el gobierno no puede confiscar los depósitos, volvemos a un juego de información completa donde el equilibrio Nash coincide con el equilibrio de Pareto de hacer un depósito en el sistema financiero. Este ejemplo muestra cómo eliminar el poder arbitrario, con un cambio en las instituciones formales, afecta el equilibrio del juego y la eficiencia de la economía.<sup>4</sup>

Spiller (1995) señala que los compromisos del poder ejecutivo son más creíbles en los países con sistemas políticos que restringen la discreción del ejecutivo mediante una serie de instituciones políticas formales. Spiller destaca que un rol fundamental de las instituciones es esta restricción al poder político, lo que vimos reduce la incertidumbre política. En particular, la credibilidad de los derechos de propiedad es fundamental para las decisiones intertemporales y el mercado de capitales.

Un gobierno limitado por el estado de derecho evita que puedan imponerse exacciones en forma arbitraria a la población. Esto no es simplemente la diferencia entre dictadura y democracia. No necesariamente toda democracia cumple con esta restricción. Es preciso que además sea una democracia constitucional, o liberal, que respete ciertos derechos básicos. En la tradición latinoamericana, esta dimensión constitucional se ha enfatizado menos que la dimensión popular (Nino, 1996).

### **2.3. Incertidumbre política como inestabilidad**

La otra dimensión de la incertidumbre es la inestabilidad de las reglas de juego. Supongamos que se instaure un gobierno limitado que está obligado a respetar los derechos de propiedad. Sin embargo, si su supervivencia está amenazada por grupos opositores a este orden, ese régimen no va a poder asegurar que no se confisquen los activos en el futuro.

---

<sup>4</sup> Esto está planteado como un problema de selección adversa entre el gobierno y los ciudadanos. Akerlof (1970) planteó que los problemas de selección adversa a nivel de mercado se pueden resolver a través de instituciones. Las instituciones no son imprescindibles para que exista un mercado, pero suelen ser más eficientes: a falta de garantías explícitas, un banco no informado no daría préstamos, sólo una persona con conocimiento detallado del prestatario. En la dimensión política, las democracias modernas suelen establecer instituciones formales para evitar problemas de selección adversa (y, más en general, de oportunismo), estableciendo de antemano restricciones constitucionales a su acción.

La inestabilidad institucional se parece, formalmente, a la discrecionalidad vista antes. Reaparece la información incompleta. La inestabilidad política hace posible un cambio de régimen que elimine las garantías a los derechos de propiedad, y confisque los depósitos, como en la ilustración 1. Si la probabilidad de que el gobierno limitado persista en el tiempo es baja, y hay una alta probabilidad  $p$  de que sea reemplazado por un gobierno arbitrario que confisque los bienes, el equilibrio Nash Bayesiano es nuevamente no poner la plata en el banco.

Esta inestabilidad afecta sobre todo al mercado de capitales. Lleva a un acortamiento del horizonte temporal de los individuos, por lo que toman decisiones que parecen miopes. Sin reglas de juego seguras, no conviene dedicarse a actividades que lleven a hundir capital y tengan un horizonte de maduración largo.

### **3. Incertidumbre política y desarrollo económico: hipótesis teórica**

En la literatura sobre crecimiento económico, se suelen incluir factores políticos entre los determinantes significativos. El análisis de las secciones que siguen se diferencia de la literatura usual en dos puntos. Primero, se miran dos características de la estructura política, en lugar de mirar un resultado tal como el grado de inseguridad jurídica. Segundo, se mira el impacto de los factores institucionales no sobre la tasa de crecimiento, sino sobre el nivel de ingreso per capita.

Barro y Sala-i-Martin (1995, cap. 12), al resumir los parámetros que afectan la tasa de crecimiento económico, destacan que tienen efectos negativos sobre la tasa de crecimiento una serie de factores institucionales. A nuestros fines, interesan en particular dos: (i) la inestabilidad política, medida usando una media de los golpes de estado y de los asesinatos políticos, que toman como algo que causa inseguridad de los derechos de propiedad; y (ii) la inseguridad jurídica, en el sentido de que las leyes no se implementan, ni se resuelven efectivamente las disputas, ni hay una sucesión ordenada en el poder, medida usando el ‘rule of law’ del International Country Risk Guide (ICRG).

La sección dos argumenta que la incertidumbre política tiene dos dimensiones, la arbitrariedad que permiten las reglas de juego y la de inestabilidad de las reglas de juego. Respecto a las dos variables en Barro y Sala-i-Martin, la medida (i) se puede relacionar con la segunda dimensión de incertidumbre política, la inestabilidad de las



reglas de juego. La medida (ii) de inseguridad jurídica en realidad es una consecuencia de ambas dimensiones de la incertidumbre política, la arbitrariedad y la inestabilidad de las reglas de juego, por lo que se mezclan ambos efectos. En la sección cuatro, vamos a mirar dos variables estructurales, la persistencia de un régimen político y el grado de límites al poder político que ese régimen implica. Además de ser variables estructurales, capturan las dos dimensiones de incertidumbre política discutidas en la sección dos, la inestabilidad y la arbitrariedad.

Desde un punto de vista teórico la incertidumbre política puede no incidir en la tasa de crecimiento de largo plazo, sino en el nivel relativo de largo plazo con respecto al producto de los países más avanzados. En términos econométricos, la relación entre incertidumbre política y crecimiento puede estar mal especificada. La razón es la siguiente. En primer lugar, uno espera que países con mayor incertidumbre económica tengan una mayor tasa de interés, como señala Avila (1989) al tomar la volatilidad macroeconómica como una proxy de la prima de riesgo país de Argentina. En consecuencia, la volatilidad afecta al nivel de ingreso per capita. La razón es similar a las observaciones en macro de que la tasa de interés no afecta la inversión, sino el stock de capital, y en economía internacional de que la tasa de interés no afecta el flujo de capitales, sino el portafolio de deuda. Avila (1998) desarrolla las consecuencias de una mayor prima por riesgo país para un menor stock de capital y de ingreso per capita. En segundo lugar, en tanto hay reglas de juego inestables o que permiten comportamientos arbitrarios del poder político, la consecuencia es la inseguridad jurídica. Esta inseguridad jurídica implica incertidumbre económica, como se argumentó en la sección dos.<sup>5</sup> Juntando estos dos pasos, uno puede ligar una mayor incertidumbre política con un menor nivel de desarrollo. Esta es la conjetura que este trabajo investiga en la sección siguiente.

#### **4. Incertidumbre política y desarrollo: los datos en la práctica**

Primero se mira la inestabilidad política, tomando como medida de estabilidad política una serie de persistencia de los regímenes políticos. Segundo, se mira la arbitrariedad,

---

<sup>5</sup> Respecto al mercado financiero de la Argentina, Streb (1998) describe cómo la inseguridad jurídica se reflejó en un proceso de alta inflación y desmonetización de la economía, funcionando como un determinante endógeno de una mayor prima de riesgo país que fue clave en el proceso de des-desarrollo de la Argentina. Ese trabajo no liga, sin embargo, la inseguridad jurídica con la incertidumbre generada por la estructura política.

tomando una serie de límites políticos como medida de gobiernos con facultades no arbitrarias. Luego se cruzan las dos medidas de incertidumbre política, para ver su interacción conjunta con el desarrollo económico.

#### **4.1. Inestabilidad y desarrollo**

Se toma una medida específica de estabilidad institucional, la persistencia del régimen político, que mide los arreglos políticos básicos a través de los cuales los países se gobiernan.<sup>6</sup> Los cambios de régimen están dados, entre otros, por cambios como el paso de democracia a dictadura, o de un sistema unitario a federal; por la exclusión de grupos significativos del proceso político; por el establecimiento de una legislatura para limitar el poder del ejecutivo. La inestabilidad política tiene una relación inversa con la persistencia del régimen político.

La relación entre persistencia del régimen político e ingreso per capita es no lineal, por lo que se toma una transformación logarítmica de ambas variables.<sup>7</sup> El logaritmo del ingreso per capita es  $\log(Y/L)$ , el logaritmo de la persistencia del régimen político, en años de persistencia, es  $\log(años)$ . Se hizo un ajuste cuando un país tenía un valor de cero, ya que el log no estaba definido, tomando 0,5 como aproximación (como el país estaba en realidad entre 0 y 1 año, medio año es el promedio). Se grafican los valores para 1960, 1975 y 1990.<sup>8</sup>

< ver Ilustraciones 2.1, 2.2 y 2.3 >

Si bien la relación entre  $\log(años)$  y  $\log(Y/L)$  no es estable a lo largo del tiempo, los gráficos señalan una asociación positiva entre persistencia del régimen político e ingreso per capita. El problema para la interpretación de estos gráficos es que la relación de causalidad entre inestabilidad política y nivel de desarrollo económico puede ser bidireccional (ver Barro y Sala-i-Martin, 1995).

Además, si bien la inestabilidad puede ser importante en sí misma, como resalta Olson, no parece ser el elemento central.<sup>9</sup> Como contraejemplo, hasta el golpe de 1974

---

<sup>6</sup> Las medidas de persistencia política ('polity persistence') fueron tomadas de Henisz (1998).

<sup>7</sup> Los datos de ingreso per capita están tomados de la Penn World Table.

<sup>8</sup> El número de países incluidos fue de 76 (1960), 114 (1975), y 96 (1990). Cabe notar que había muchos países faltantes para 1990, sobre todo países pobres. En los dos años anteriores había 118 (1988) y 116 (1989).

<sup>9</sup> Olson (1997) enfatiza el problema de la inestabilidad en sí misma, usando el símil del gobierno como una banda de ladrones. Si un bandolero se impone por la fuerza al resto de la población y está de paso, va

Etiopía era el país más pobre de la muestra y al mismo tiempo era uno de los países con más estabilidad institucional.

Hay otro punto interesante, consecuencia de la asociación no lineal entre *años* e *Y/L*. Esto implica que la relación entre tasa de crecimiento y esta medida de inestabilidad institucional es no lineal: empezando en bajos niveles de estabilidad, un pequeño aumento de la duración del régimen institucional está ligado a una tasa de crecimiento mucho más grande que a niveles altos de duración del régimen. Esto se puede ver derivando la relación con respecto a la variable de años de persistencia del régimen, lo que da la tasa de crecimiento.

$$\ln(Y / L) = a \ln(\textit{persistencia}) + b \Rightarrow \frac{1}{Y / L} \frac{d(Y / L)}{d(\textit{persistencia})} = \frac{a}{\textit{persistencia}}$$

Esta región de gran crecimiento se puede relacionar con episodios como los milagros económicos de Japón, Alemania, Italia y Corea del Sur en la posguerra, o de Argentina en el siglo pasado, a poco de establecer un nuevo régimen institucional. Sin embargo, estos casos que alcanzaron un elevado crecimiento económico coincidieron con el establecimiento de sistemas institucionales que también tendían a un gobierno limitado, por lo que la calidad de las instituciones políticas que se establecieron es un factor fundamental a ser tomado en cuenta.

#### **4.2. Arbitrariedad y desarrollo**

Acá se mira la segunda dimensión de la incertidumbre política, la arbitrariedad. Henisz (1998) busca crear una medida de respeto a los derechos de propiedad basándose no en una medida que mida resultados, como las medidas del ICRG, sino una medida estructural. Henisz construye una medida de límites políticos ('political constraints') que captura el problema de la incertidumbre política en cuanto arbitrariedad. Un mayor nivel de la variable está asociada a mayores niveles de garantías, mientras que un menor nivel

---

a intentar arrebatar todo lo que está a su alcance. En cambio, si se instala en el poder como autócrata, el interés en sus ingresos futuros lo lleva a limitar sus exacciones presentes. Incluso en intercambios involuntarios, el interés en no matar la gallina de los huevos de oro lo lleva a interesarse en la productividad de la economía. Olson enfatiza un problema de azar moral (el que tiene poder absoluto se abusa al máximo), pero hay una dimensión de selección adversa. Una vez que un gobernante estuvo en el poder, revela información sobre sus preferencias, al estilo de un monarca ilustrado y benévolo, o simplemente ilustrado. Sin embargo, hay un punto débil: quién va a ser el heredero. Tanto el azar moral como la selección adversa forman parte del problema general de oportunismo del poder político cuando no está sujeto a límites.

está asociada a un mayor nivel de discrecionalidad. Un valor de 0 se corresponde a un poder ejecutivo que no tiene ningún tipo de límite, mientras que los valores se van acercando a 1 a medida que se agrega un poder legislativo, una estructura federal y un sistema judicial. También importa si el gobierno es dividido o no, y si el poder judicial es independiente.<sup>10</sup>

La arbitrariedad se presenta a veces como la opción por la discrecionalidad en lugar de las reglas en la literatura que discute el problema de la credibilidad.<sup>11</sup> La arbitrariedad se caracteriza aquí en cambio como un tipo particular de regla, la regla de que todo vale para la autoridad política.

Keynes, al hablar del patrón oro, decía que los contratos no eran sagrados, sino que había que analizar la racionalidad de respetarlos o no, lo mismo que el matrimonio. La literatura moderna reconoce un claro trade-off: la discrecionalidad da mayor flexibilidad para reaccionar a los sucesos, pero los compromisos dan mayor credibilidad (Persson y Tabellini, 1991). Desde un punto de vista histórico, North (1981) enfatiza que el surgimiento de la revolución industrial se dio en los países que aseguraron un sistema político limitado, poniendo coto a la arbitrariedad del gobierno que afectaba negativamente los derechos de propiedad. Hasta cierto punto es una cuestión empírica determinar cuál es más conveniente, la flexibilidad o la credibilidad.

Desde un punto de vista empírico, vamos a mirar una medida de límites a la discrecionalidad del poder político para ver si el tema de la credibilidad es más importante que el de la pérdida de flexibilidad. De hecho, en tanto las restricciones al poder político permitan definir mejor los derechos de propiedad, nos acercamos más al esquema de Coase donde es posible resolver a través de negociaciones los problemas de

---

<sup>10</sup> La calidad de las instituciones en América Latina es bastante debatida. Burki and Perry (1998) señalan que América Latina está relativamente atrasada en su desarrollo institucional, usando un índice compuesto basada en el ICRG que captura opiniones subjetivas sobre el respeto a los derechos de propiedad y la corrupción del estado (el Cono Sur, y sobre todo Chile, se destacan un poco por sobre el resto de la región, pero en conjunto América Latina sólo está por delante del Africa sub-sahariano). En contraste, Gaviria y otros (1999) señalan, usando la medida de límites políticos estructurales de Henisz, que después de la OECD y de Europa y Asia central, sigue América Latina en cuanto a la habilidad para que las instituciones políticas tengan un compromiso creíble respecto a los derechos de propiedad (nuevamente se destaca Chile).

<sup>11</sup> Ver referencias en Shepsle (1991), quien discute cómo reducir la discrecionalidad con arreglos institucionales que limiten el poder de cada actor de hacer cambios arbitrarios puede volver creíbles los compromisos.

externalidades, y más en general es posible aprovechar los intercambios mutuamente beneficiosos.

El interés de Henisz es ver cómo las restricciones políticas pueden afectar al crecimiento económico. Acá, en cambio, nos fijamos en su relación con el nivel de desarrollo. Graficando la relación entre restricciones políticas y  $\log(Y/L)$ , se puede ver que hay una relación positiva significativa y robusta entre ambas para los años 1960, 1975, y 1990.

<ver Ilustraciones 3.1, 3.2 y 3.3>

La relación positiva entre ambas variables es lo que uno esperaría si prima el efecto de credibilidad de una mayor protección a los derechos de propiedad. Para aclarar el tema de la causalidad, dado el problema econométrico de la endogeneidad de las variables políticas, un método posible es ver en términos históricos si los límites políticos antecedieron o no al crecimiento.

Que los límites al poder político causan el desarrollo económico se corresponde, entre otros, con el relato histórico de North y Weingast (1989) sobre el surgimiento de restricciones constitucionales y el abrupto cambio que esto trajo en Inglaterra luego de la revolución de 1688, con el súbito desarrollo del mercado de capitales, iniciando la posibilidad de mayor acumulación económica en Inglaterra. Para el caso argentino de siglo pasado, queda también claro que los límites al poder político antecedieron al proceso de fenomenal desarrollo: era parte del proyecto de Alberdi de una nación para el desierto argentino que analiza Saiegh (1996).

La estabilidad refuerza un gobierno limitado, ya que no es creíble un gobierno que promete respetar los derechos de propiedad si no puede asegurarse la permanencia del régimen en el tiempo. Es la diferencia entre las constituciones ideales y las constituciones reales. Pocos países han tenido éxito en combinar ambos aspectos.

#### **4.3. La interacción de ambas dimensiones de incertidumbre política**

Combinando las dos medidas de incertidumbre política revisadas en las dos secciones anteriores, se las puede relacionar con el nivel de desarrollo per capita. Para esto, se toma un pool de datos de los años 1960-1990, con los países que tienen información completa sobre estas variables. La relación estimada es la siguiente:

$$\ln(Y / L) = -26,386 + 0,012 \ln(\text{persistencia}) + 2,096 \text{ limites} + 0,017 \text{ tiempo}$$

$$(-9,34) \quad (1,71) \quad (58,30) \quad (11,84)$$

$$R^2 = 0,513$$

Desde ya, esta es una regresión muy preliminar, y habría que controlar por la posible endogeneidad de las variables explicativas. Lo que sí, ambas dimensiones de incertidumbre política resultan tener una relación significativa con el ingreso per capita, pero la medida ligada a la inestabilidad es significativa al 10%, no al 1%. Esto se puede deber a que, una vez que se controla por límites a la discrecionalidad, la estabilidad puede tener impactos significativos más bien en los países con sistemas políticos que aseguran los derechos de propiedad. En los países con absoluta discrecionalidad, la estabilidad puede no servir de nada, y de hecho una revolución puede inaugurar el camino de desarrollo.

North (1981) destaca el carácter acumulativo del desarrollo institucional. Esto se puede interpretar dentro del marco actual sobre las características de la incertidumbre política de una manera muy específica. Uno esperaría que hubiera una interacción positiva entre estabilidad y poder limitado. Es decir, para un nivel dado de restricciones políticas, una mayor estabilidad llevaría a un mayor nivel de ingreso per capita. En un gráfico de burbujas, que muestra el nivel de persistencia política según el tamaño de cada burbuja, parece que a medida que la persistencia es mayor, la burbuja tiende a subir cuando los límites políticos son mayores a cero.

<ver Ilustraciones 4.1, 4.2 y 4.3>

Es decir, el aspecto que parece fundamental en el desarrollo económico moderno parecen ser los límites constitucionales al poder arbitrario, en línea con lo que muestran North y Weingast (1989) para el caso de Inglaterra. Uno esperaría que las instituciones políticas más eficientes duraran más por razones evolutivas. De hecho, Inglaterra y Estados Unidos, las dos economías más estables institucionalmente en la muestra considerada, son las que inauguraron el sistema de gobierno constitucionalmente limitado.

## 5. Conclusiones

Este trabajo analizó las instituciones políticas desde la perspectiva de la incertidumbre política. Se caracterizaron dos dimensiones de incertidumbre política. Por un lado, la inestabilidad del régimen institucional. Por otro lado, las reglas de juego que permiten una amplia discrecionalidad de la acción del gobierno.

Olson (1997) marca la diferencia entre desarrollo y subdesarrollo como la diferencia entre la existencia o inexistencia de mercados de capitales. Esto encaja con la discusión presente. El argumento central del trabajo es que la incertidumbre política implica subdesarrollo económico. Incertidumbre política y mercado de capitales están íntimamente ligadas. Los mercados de capitales se basan en la confianza. Esta confianza tiene que ver con reglas de juego que aseguran el respeto de los contratos, lo que es imposible bajo reglas inestables o con reglas que permiten la más absoluta arbitrariedad.

El análisis empírico preliminar de la relación entre incertidumbre política e ingreso per capita muestra que los límites al poder político están asociados a mayores niveles de ingreso per capita. Y, para un nivel dado de límites al poder político, hay un efecto positivo de la estabilidad institucional sobre el nivel de desarrollo (aunque no es claro que esto se dé cuando hay absoluta discrecionalidad). Estos efectos de la incertidumbre política se tendrían que encuadrar en un estudio más completo de los determinantes de los niveles de desarrollo relativos de los diferentes países.

La combinación que han logrado los países desarrollados es gobierno limitado y reglas estables. La Argentina tiene un alto grado de incertidumbre política según ambas medidas en relación con los países desarrollados. En 1990, el valor de persistencia del régimen político era de 7, apenas por encima del promedio para el período 1960-1990, que era de 3,3. Esta alta inestabilidad de las reglas de juego podría explicar parte del retraso relativo de la Argentina. Respecto a límites políticos, Argentina tenía en 1990 un valor de 0,41. Esto es bastante más bajo que la mayoría de los países desarrollados, que están por encima de 0,70, pero está muy por encima de su promedio en el período 1960-1990, que es de 0,09. Según esta medida, la Argentina tenía mucho que avanzar, en 1990, con respecto a una mayor credibilidad de sus estructuras políticas. La práctica continua de la separación de poderes, y la estabilidad, es un camino que incrementa gradualmente los límites al poder político.

Como extensiones, es importante el tema de la ideología política, algo que se dejó de lado acá. Rodríguez (1999) enfatiza los efectos negativos de ideas económicas erradas, y los efectos positivos de una buena teoría económica, para el desarrollo. El presente trabajo vendría a señalar que las buenas teorías políticas son también cruciales para este desarrollo.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Weingast (1995) señala la importancia del consenso social, que estuvo detrás de un federalismo que preservaba al mercado contra las intervenciones del gobierno nacional en Estados Unidos. Una vez que el consenso cambió en la década del 30, se eliminaron las restricciones a estas intervenciones. En el caso de la Argentina, los cambios de consenso fueron más dramáticos, en especial a partir de 1930, con la práctica de sacarse gobiernos de encima a través de golpes, en lugar de usar métodos políticos consensuados. La Argentina era parte de una ola más amplia, de corte fascista o comunista, que barrió al mundo en la entreguerra y eliminó muchas de las limitaciones de las democracias liberales.



## Referencias

- Akerlof, George (1970). "The market for 'lemons': quality, uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84: 488-500.
- Avila, Jorge (1988). "El valor económico de la certidumbre", *Ensayos Económicos* 41: 1-25.
- Avila, Jorge (1998). "El potencial argentino de crecimiento", *Documento de trabajo del CEMA* 132.
- Baird, Douglas; Robert Gertner; y Randal Picker (1994). *Game theory and the law*, Cambridge: Harvard University Press.
- Barro, Robert; y Xavier Sala-i-Martin (1995). *Economic Growth*, New York: McGraw-Hill.
- Burki, Shahid; y Guillermo Perry (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions matter*, Washington: The World Bank.
- Gaviria, Alejandro; Ugo Panizza; Jessica Seddon; y Ernesto Stein (1999). "Political institutions and economic outcomes", mimeo, Inter-American Development Bank.
- Hausmann, Ricardo; y Michael Gavin (1996). "Securing stability and growth in a shock-prone region: the policy challenge for Latin America", en Ricardo Hausmann y Helmut Reisen, *Securing stability and growth in Latina America*, Paris: OECD.
- Henisz, Witold (1998). "The institutional environment for economic growth", mimeo, University of Pennsylvania.
- La Porta, Rafael; Florencio López-de-Silanes; Andrei Shleifer; y Robert Vishny (1998). "Law and Finance", *Journal of Political Economy*, December.
- Nino, Carlos S. (1996). *The constitution of deliberative democracy*, New Haven: Yale University Press.
- North, Douglass (1981). *Structure and change in economic history*, New York: Norton & Co.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

- North, Douglass; y Barry Weingast (1989). "Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England", *Journal of Economic History*, 49: 803-832.
- Olson, Mancur (1996). "Big bills left on the sidewalk: Why some nations are rich, and others poor", *Journal of Economic Perspectives*, 10(2): 3-24.
- Olson, Mancur (c. 1997). *Capitalism, Socialism and Dictatorship*, mimeo.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini (1991). *Macroeconomic policy, credibility and politics*, Chur: Harwood Publishers.
- Rodríguez, Carlos (1999). "Macroeconomic policies: Can we transfer lessons across LDC's?", *Journal of Applied Economics*, en prensa.
- Saiegh, Sebastián (1996). "The rise of Argentina's economic prosperity: an institutional analysis", mimeo, Stanford University.
- Shepsle, Kenneth (1991; traducción 1998). "Discrecionalidad, instituciones y el problema del compromiso del gobierno", en Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi, *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires: Eudeba.
- Smith, Adam (1776; reedición 1976). *The wealth of nations*, Chicago: University of Chicago Press.
- Spiller, Pablo (1995). "Institutions and commitment", mimeo, UC Berkeley.
- Streb, Jorge (1998). "Y, si no hay más remedio ... Inflación, desconfianza y la desintegración del sistema financiero en Argentina", *Desarrollo económico* 38 (número especial): 199-214.
- Weingast, Barry (1995). "The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1):1-31.

1960: Log(Y/L) dado log(años persistencia)

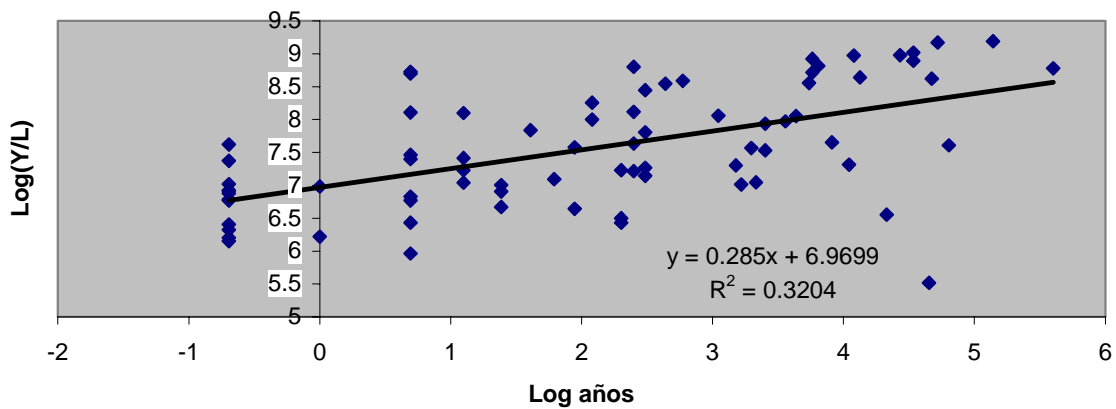


Ilustración 2.1

1975: Log(Y/L) dados log(años persistencia)

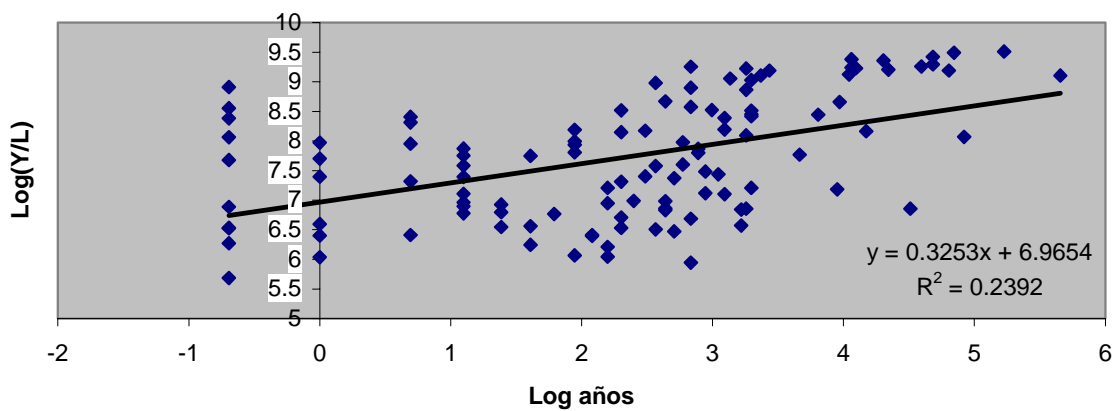


Ilustración 2.2

1990: Log(Y/L) dado log(años persistencia)

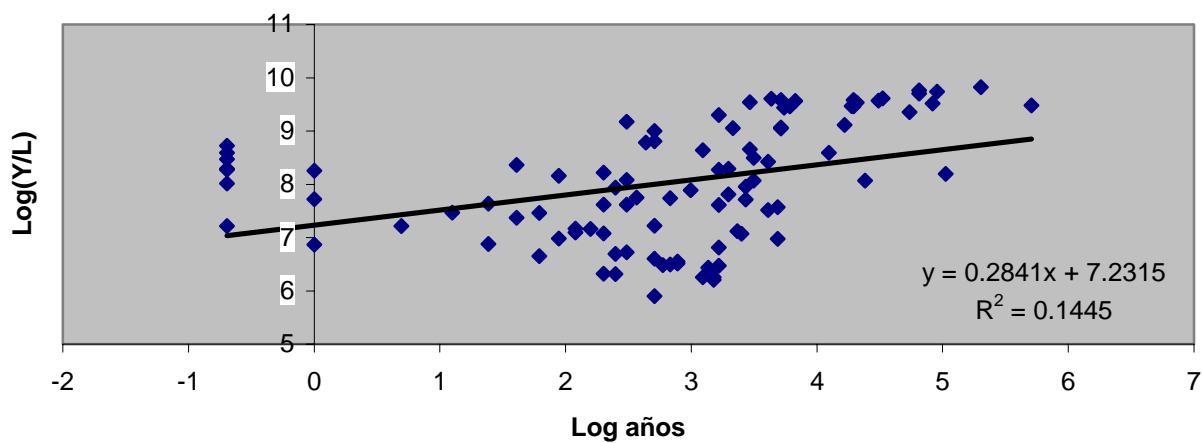


Ilustración 2.3

1960: Log(Y/L) dados límites políticos

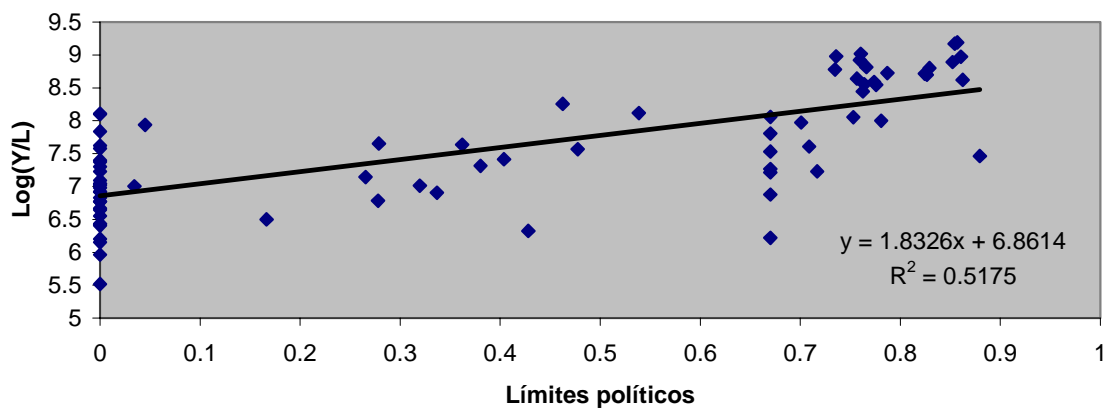


Ilustración 3.1

1975: Log(Y/L) dados límites políticos

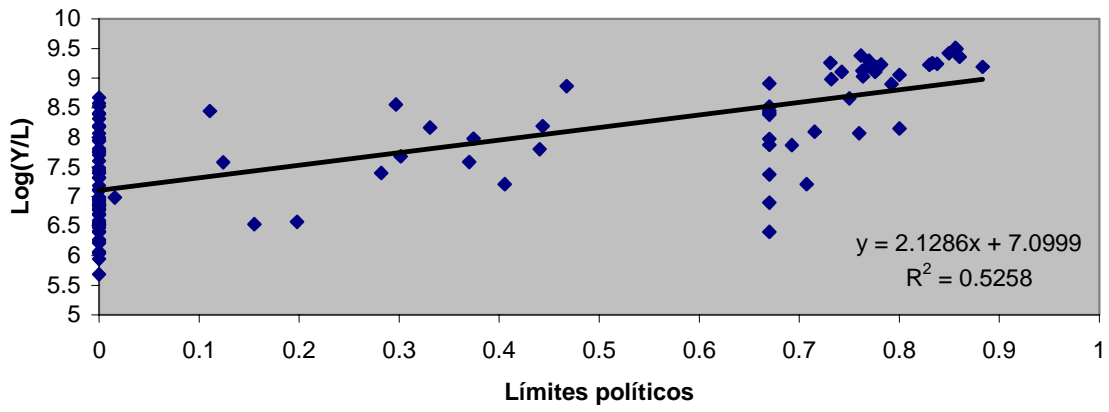


Ilustración 3.2

1990: Log(Y/L) dados límites políticos

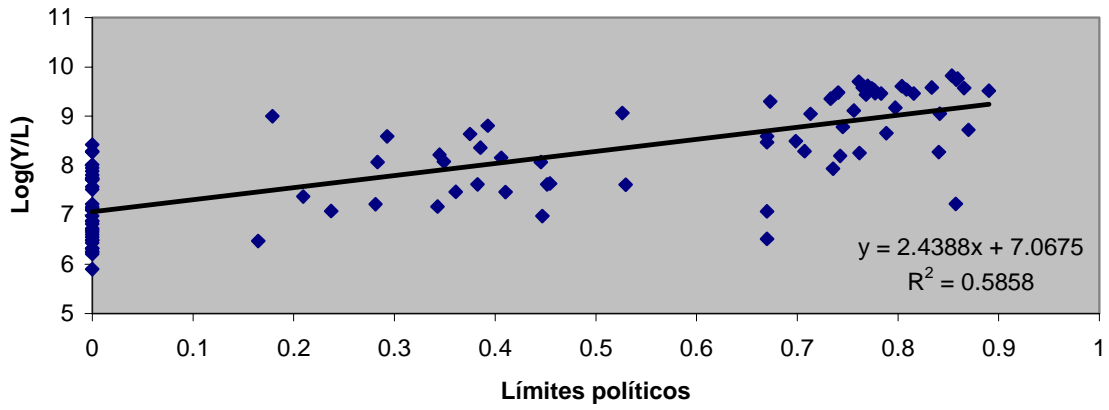


Ilustración 3.3

1960: Log(Y/L) dados límites políticos (ponderado por persistencia régimen)

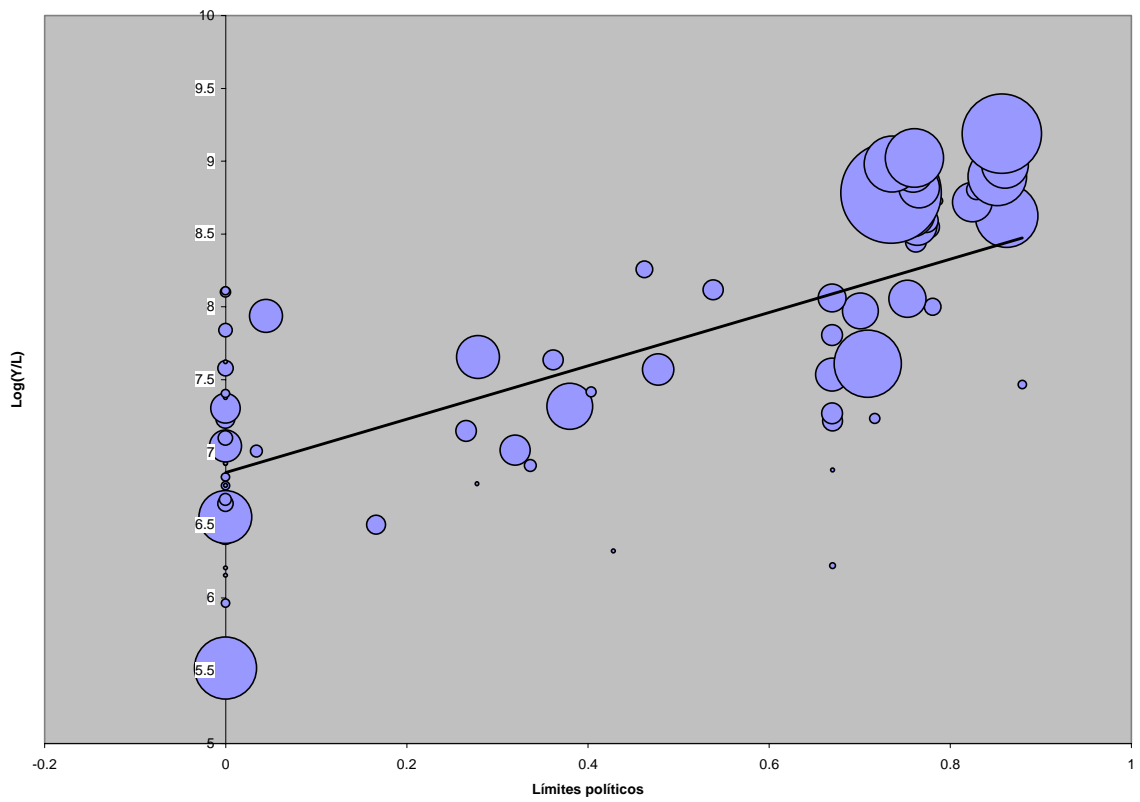


Ilustración 4.1

1975: Log(Y/L) dados límites políticos (ponderado por persistencia régimen)

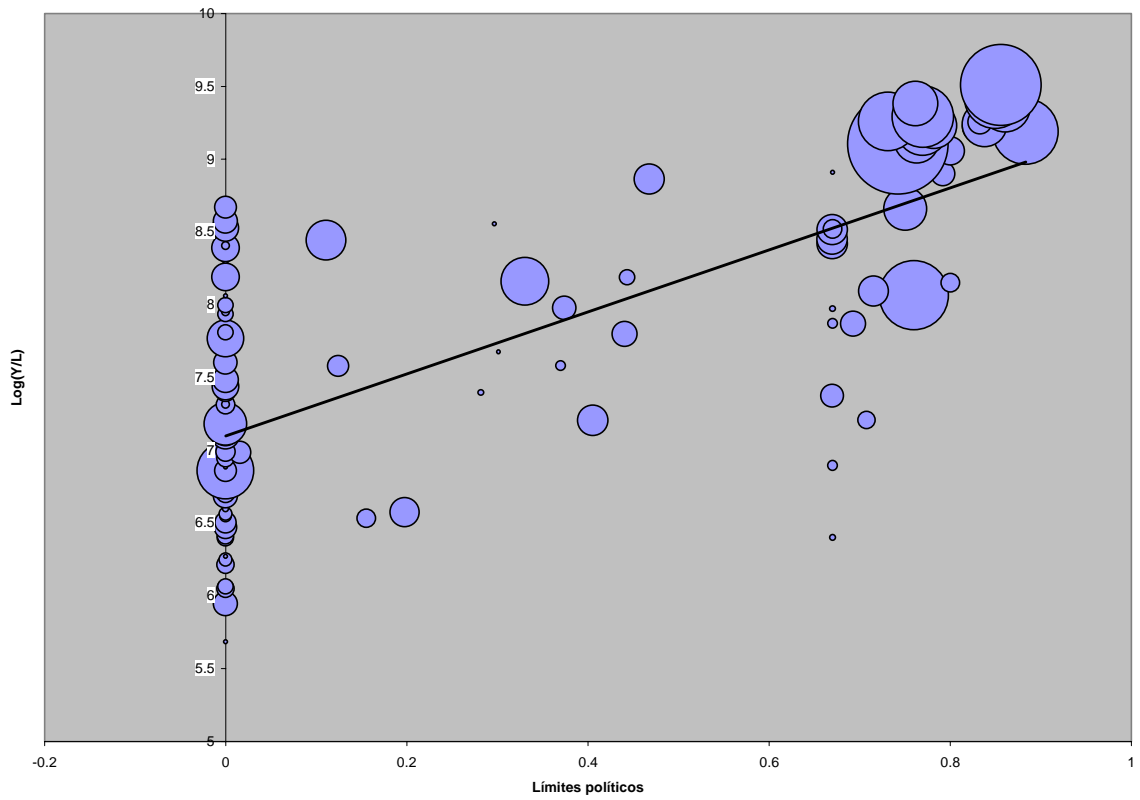


Ilustración 4.2

1990: Log(Y/L) dados límites políticos (ponderado por persistencia régimen)

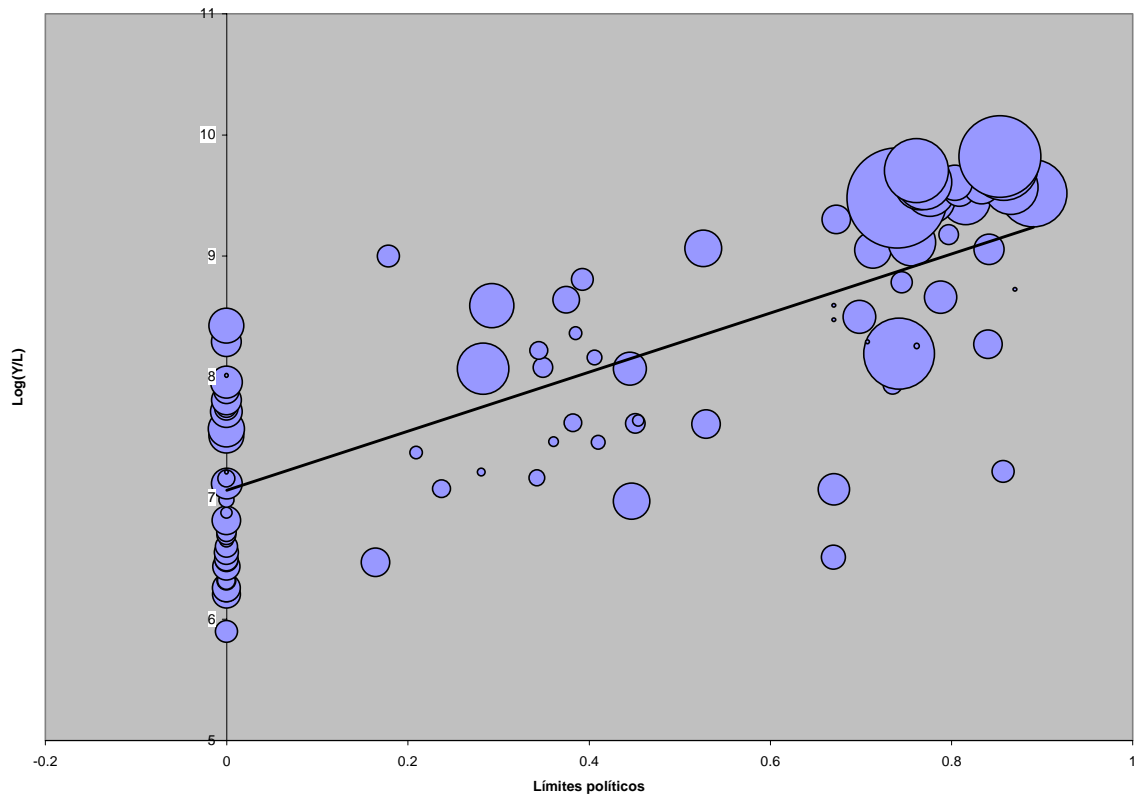


Ilustración 4.3