



REGLAS DEL JUEGO Y DESARROLLO

*Carolina Fernández Blanco**

Resumen

Desde hace algo más de dos décadas, los economistas y otros científicos sociales consideran que las reglas del juego presentes en una sociedad son significativas para promover el desarrollo económico y humano de las naciones. Las normas jurídicas integran esas reglas del juego que están bajo debate permanente como posible motor del desarrollo. Inexplicablemente, los juristas –sobre todo en América Latina–, nos hemos mantenido al margen de estas discusiones, desaprovechando un espacio relevante para contribuir desde nuestra perspectiva a las posibles soluciones a ciertos problemas de desarrollo.

Este trabajo pretende ser un llamado de atención sobre las posibles contribuciones al desarrollo que pueden realizarse desde el derecho. Para ello, en la primer parte del trabajo, se reconstruyen algunas de las discusiones vigentes de los economistas acerca del papel que cumplen las reglas del juego en el desarrollo. En la segunda parte, se revisan algunos casos que reflejan los debates reseñados en la primer parte. Estos casos han sido escogidos por un motivo adicional: en ellos las normas jurídicas se interrelacionan de manera evidente con el desarrollo. El primer caso que se explorara es el de la relación de las normas de derecho civil y comercial con la proliferación de la economía informal; en segundo término se observa cómo un buen diseño normativo ha generado un enorme avance en la eliminación de normas informales que obstaculizaban el buen funcionamiento de los planes sociales destinados a reducir la pobreza; finalmente, a través de una serie de ejemplos cortos, se intenta poner en evidencia la relevancia de las instituciones formales no-ortodoxas para la generación de crecimiento económico.

* Es abogada por la Universidad de Buenos Aires y máster en derecho por la Universidad de Columbia en Nueva York. Se ha desempeñado como docente de grado en la Universidad de Buenos Aires y como docente en diversas maestrías en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de Salta. Durante más de diez años ejerció como abogada principalmente en cuestiones vinculadas a derecho penal y derechos humanos. Actualmente reside en Barcelona, España y se encuentra realizando estudios de doctorado en la Universidad de Girona.

I. Introducción

Cada vez más las “reglas del juego” presentes en una sociedad influyen en las posibilidades de generar mayor desarrollo económico y humano¹ (estas reglas del juego son llamadas “instituciones” por los economistas y otros científicos sociales). Las reglas del juego relevantes para el desarrollo se integran –aunque no se agotan– con las normas legalmente emitidas por los órganos de los Estados. Es en el ámbito de este tipo de instituciones (conocidas como “instituciones formales”) en donde los abogados podemos realizar nuestro aporte más significativo.

La relación entre instituciones y desarrollo es discutida desde hace alrededor de veinte años por economistas, sociólogos y politólogos. Sorprendentemente los abogados – especialmente en el mundo no-anglosajón– nos hemos mantenido casi por completo al margen de esos debates. La ausencia de juristas en las discusiones genera que estas tengan en muchas oportunidades un punto ciego en el que los abogados podríamos realizar un aporte teórico interesante. Por otra parte, ya desde un aspecto más práctico, las leyes son generalmente diseñadas, redactadas y aplicadas por abogados; sin embargo, no son pensadas por estos en “clave de desarrollo”, por lo que muchas veces se pierde un posible aporte al desarrollo desde las instituciones formales.

Pero la importancia de comenzar a prestar seriamente atención al desarrollo desde el derecho no se agota en las razones generales expuestas brevemente en el párrafo anterior. Hay una serie de argumentos adicionales para sostener que cada vez más se hará necesario el involucramiento de los abogados en los problemas de desarrollo. Tal vez el más importante es que el concepto de desarrollo ha cambiado con el nuevo milenio y en este nuevo paradigma –en el cual el desarrollo es entendido como “desarrollo humano”–, el objetivo del desarrollo se vincula más con la “expansión de las capacidades humanas”² que con el mero crecimiento económico. En este contexto, no hay prácticamente área del derecho irrelevante para el desarrollo (hoy en día, por ejemplo, las leyes migratorias, el

¹ Utilizaremos el vocablo “desarrollo” para referirnos conjuntamente al desarrollo “económico” y “humano” y cuando sea necesario se mencionarán de manera diferenciada. Más adelante se darán precisiones sobre la diferencia entre ambos conceptos.

² La idea de considerar al desarrollo como un medio para la expansión de las capacidades humanas es originalmente de Amartya Sen y fue luego notablemente desarrollada por Martha Nussbaum y otros pensadores –véanse entre muchos otros trabajos: Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Knopf, 2000); y Martha Nussbaum, *Creating Capabilities: the Human Development Approach* (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2011).

derecho civil o comercial, el modo en que se conciba el derecho a la educación y hasta el derecho notarial tienen su propia relevancia como medios y fines del desarrollo).

El derecho, aun cuando de una manera parcial y sectorizada, también ha puesto su mirada en el desarrollo y comienza a “entrometerse” en asuntos que antes eran vistos estrictamente como problemas de desarrollo. En este sentido, hay que reconocer que ciertas áreas del derecho aparecen para muchos como más naturalmente ligadas a problemas de desarrollo (como el derecho ambiental); pero otros campos recientemente han comenzado un tímido acercamiento a estos problemas (por ejemplo, los derechos humanos y su reciente y creciente preocupación por la pobreza, el acceso al agua o el derecho a la alimentación). Sin embargo, otros campos jurídicos de importantísimo impacto en el desarrollo permanecen algo ausentes en los debates. Los ausentes más importantes son, entre otros, nada menos que el derecho comercial, el derecho civil y el derecho penal.

Con el nuevo paradigma de desarrollo como “desarrollo humano”, los problemas de desarrollo recorren al derecho de manera transversal, y el aporte que se requiere de los juristas a tales problemas es más sistemático e integral que el que intuitivamente puede poseer un abogado con conocimientos medios de la realidad de su país o del mundo.

Por otra parte, hay que destacar otra situación contextual que profundiza la necesidad de entender cómo el derecho puede ser motor u obstáculo del desarrollo. Las principales instituciones financieras internacionales y los organismos más importantes que piensan el desarrollo, han aceptado finalmente –y no sin un alto costo pagado por los países emergentes–, que los problemas deben tener soluciones acordes a las idiosincrasias y necesidades de cada economía. El espacio que se ha abierto en ese sentido es sumamente interesante y sería lamentable desaprovechar el potencial con el que los abogados podemos contribuir con ideas sobre los problemas de desarrollo locales.

La idea principal de este artículo es llamar la atención de los lectores sobre la importancia de comenzar a pensar seriamente en términos de derecho, instituciones y desarrollo. Para eso propondremos el siguiente recorrido. En primer lugar, se presentarán algunos conceptos básicos como los de desarrollo e instituciones y se revisarán los debates más importantes sobre instituciones y desarrollo producidos en los últimos 20 años; en segundo término, se propondrán tres casos de cuestiones vinculadas al desarrollo y su relación con el derecho, las que además reflejarán parcialmente los debates sobre

instituciones. Las discusiones y los casos elegidos tienen especial relevancia para América Latina y en particular para Argentina.

II. Desarrollo e instituciones, veinte años de debate

Ninguna teoría sobre desarrollo ha subsistido por más de diez o quince años por lo cual la definición de desarrollo y los modos de llegar a él son indudablemente dinámicos. Una primera aproximación al concepto actual de desarrollo podría postularse del siguiente modo: el crecimiento económico es condición necesaria para el desarrollo pero no es suficiente. El desarrollo es más que el mero crecimiento económico de un país, aunque al mismo tiempo, no es posible pretender desarrollo si la economía en cuestión está estancada por largos períodos o decrece persistentemente. Se trata de una primera aproximación al concepto de desarrollo que es difícilmente discutible pero definitivamente poco comprensiva. Por el momento esta definición será suficiente para continuar presentando el debate.

Como se adelantó, en los debates que intentamos recrear en estas páginas las instituciones son entendidas como las reglas del juego de una sociedad. Por lo tanto, no debe confundirse en estos debates a las instituciones con las organizaciones o entes. En este trabajo, siguiendo el uso del lenguaje más difundido en el ámbito del desarrollo, distinguiremos a las instituciones de las organizaciones y para ello la metáfora propuesta por Douglass North es de suma utilidad: las organizaciones podrían equipararse a los equipos y las instituciones serían las reglas del juego de un deporte.³

Sin embargo, las instituciones son mucho más que normas jurídicas clásicas o formales ya que el concepto también comprende a las normas que nacen de otras fuentes de carácter no general (el estatuto de un club, un convenio entre particulares, las normas de conducta de una institución educativa, etc.) y a las “instituciones o normas informales” (también llamadas “normas sociales”). Definiremos a las instituciones informales como normas sociales compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y exigidas desde fuera de los canales oficialmente creados.⁴ Es posible distinguir las instituciones formales de las informales por el hecho de que las primeras son aplicadas

³ Douglass C. North, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995), 15. El libro fue publicado originalmente en inglés en 1990.

⁴ Gretchen Helmke y Steven Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics*, 2, 4 (2004): 727.

por algún organismo⁵ –sea el Estado, la comisión directiva del club, los árbitros elegidos por los particulares, o el comité de disciplina de una universidad–; mientras que las normas informales se hacen valer de una manera más dispersa, vía sanciones personales o sanciones a la reputación de quien las incumple.⁶

A diferencia de las normas formales, las normas sociales son siempre operativas en el sentido de que nunca son “letra muerta”. Esto es bastante obvio ya que si una norma social deja de ser utilizada y es reemplazada por otra o por una ley formal que la desplaza, simplemente desaparece. Es decir, las normas sociales son operativas (efectivas) o no existen: a diferencia de las instituciones formales, las primeras nunca quedan en el limbo de la existencia sin operatividad o efectividad.

Una cuestión interesante se ha planteado en los últimos tiempos respecto a la equiparación automática de todas las normas formales con el concepto de instituciones. Hay situaciones en las que las normas formales no tienen ningún tipo de operatividad, es decir, sin haber sido derogadas, no se aplican y son reemplazadas por otras normas formales o por instituciones sociales. En esos casos es dudoso que el derecho (las normas formales no efectivas) puedan ser equiparadas a las instituciones pues no llegan a ser parte de las reglas del juego y nadie actúa pensando en que los otros lo harán constreñidos por ellas. Por ello, si las normas formales no forman parte de las expectativas colectivas que moldean el comportamiento social resulta poco adecuado llamarlas “instituciones” (ningún acusado de cometer un delito federal espera ser juzgado por jurados populares tal como lo indica el art. 118 de la Constitución Nacional, así como tampoco ningún ciudadano realiza actividades tendientes a ser incluido o excluido de una potencial lista de jurados, pues la norma que manda terminar los juicios por jurados jamás ha sido aplicada en el ámbito federal). Por eso, hay una tendencia a abandonar la distinción entre normas formales e informales y enfocar los estudios hacia los “resultados observables” de unas y de otras.⁷

Las instituciones informales tienen una enorme importancia en los debates sobre desarrollo ya que interactúan con las normas jurídicas modificando su propósito original

⁵ Bruce Carruthers, “Institutional Dynamics: When is Change ‘Real Change’?”, ponencia presentada en el Arthur M. Sackler Colloquium de la Academia Nacional de Ciencias de EE.UU, diciembre de 2010, 6. Citado con autorización del autor.

⁶ Bruce Carruthers, “Institutional Dynamics”, 6.

⁷ Katharina Pistor, et. al., “Social norms, rule of law, and gender reality: an essay on the limits of the dominant rule of law paradigm”, en *Global Perspectives on the Rule of Law*, ed. James J. Heckman, et. al. (London: Routledge, 2009), 272.

u ocupan su lugar cuando estas son inefectivas o no existen. Por su parte, las instituciones informales no son necesariamente disfuncionales, ya que hay muchas normas sociales que son facilitadoras antes que obstaculizadoras del desarrollo. En este sentido, hay importantes ejemplos de instituciones informales virtuosas: las rondas campesinas en Perú durante las décadas de los setenta y los ochenta⁸ que lograron reducir los robos, el abigeato y los delitos contra las personas; la adopción del amamantamiento como modo primordial de alimentación de los recién nacidos en Argentina y la buena aceptación del amamantamiento en público; las redes de prestamistas informales que mantuvieron viva la industria y el comercio en Vietnam en tiempos en que no existían créditos oficiales y era muy complicado lograr la exigibilidad de los contratos por vía judicial⁹. A pesar de que las normas sociales virtuosas no son aquellas que han suscitado más atención en los debates institucionales, actualmente comienzan a adquirir mayor relevancia y son valoradas de manera positiva.¹⁰

Las normas informales que indudablemente han atraído la atención de las discusiones sobre desarrollo son aquellas que llamaremos “disfuncionales” y que son obstaculizadoras antes que promotoras del crecimiento económico y del desarrollo humano (como la corrupción en ciertos ámbitos, la desigualdad de género, la discriminación a las personas pertenecientes a pueblos originarios, la evasión y otras picardías tributarias, el desprecio por las leyes de tránsito). Actividades informales como las mencionadas anteriormente adquieren la categoría de normas o instituciones informales cuando están tan difundidas

⁸ Las rondas campesinas nacieron en Cajamarca (Perú) como un modo de proteger a las comunidades rurales en zonas en donde el Estado no lo hacía. Tuvieron un amplio acogimiento en otras zonas rurales del norte de Perú y comenzaron a cumplir también otras funciones sociales. Las rondas campesinas no deben confundirse con los “Comités de Autodefensa” que fueron creados intentando copiar el modelo exitoso de las rondas pero con fines de lucha contra el terrorismo. En 1986 el Estado peruano reconoció legislativamente a las rondas de una manera insuficiente –véase el documento de la Defensoría del Pueblo de Perú, “Consulta Nacional: Hacia una Ley de Rondas”, Lima (2002), disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet/docs/docs_ombudsman/Peru/31Rondas.pdf (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013)–. Actualmente las rondas campesinas están reguladas por una nueva ley del año 2003 (Ley 27.908), además tienen reconocimiento constitucional en el art. 149 de la Constitución Política del Perú.

⁹ Véase John McMillan y Christopher Woodruff, “Interfirm Relationships and Informal Credit in Vietnam”, *Quarterly Journal of Economics* 114, 4 (1999): 1285.

¹⁰ Véase entre otros, Bruce Carruthers, “Institutional Dynamics”; Daniel Berkowitz, et. al., “Economic Development, Legality, and the Transplant Effect”, *European Economic Review* 47 (2003): 165; Curtis J. Milhaupt y Katharina Pistor, “Law and Capitalism: What Corporate Crises Reveal About Legal Systems and Economic Development Around the World” (Chicago: University of Chicago Press, 2008).

que son la expectativa de comportamiento esperada de los otros y por los otros¹¹ y su violación genera algún tipo de sanción externa,¹² que es también por lo general informal.

Identificar las normas informales que interactúan con las normas formales o que potencialmente interactuarán con ellas es crucial para el éxito de cualquier política de desarrollo. De hecho, es posible atribuir –aunque sea parcialmente– el fracaso de los programas de desarrollo llevados adelante en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990 (que integraron la etapa del llamado “Consenso de Washington”¹³) a su desatención a las normas informales con las que interactuarían los ambiciosos proyectos de reformas del Estado y de la administración de justicia, las modificaciones legislativas y los programas de fortalecimiento del estado de derecho. Esos programas se desarrollaron e implementaron en un solo talle (*one size fits all*) y emulando instituciones exitosas en ciertos países del mundo considerados desarrollados, sin atender a las normas informales ni realizar un diagnóstico diferenciado para cada economía.

En las páginas que siguen presentaremos algunos de los debates más interesantes que se han mantenido sobre el rol de las instituciones y el desarrollo. Se presentarán en tres grupos diferentes pero esto solo obedece a una decisión organizativa pues todas las posiciones que se presentarán han dialogado con las otras, con mayores o menores puntos de acuerdo.

A. El neo-institucionalismo y el desarrollo. Comienza el debate

Cuando el debate sobre instituciones y desarrollo dio sus primeros pasos el desarrollo era considerado por la mayoría de los pensadores como equivalente al crecimiento económico de un país; es decir, un éxito de desarrollo significaba –simplificando la explicación– el incremento del Producto Bruto Interno (PBI) o del Producto Bruto Nacional (PBN). Un país era entonces desarrollado si tenía un PBI per cápita aceptable de acuerdo a ciertos estándares. Bajo esta concepción del desarrollo, que era la dominante hasta hace una veintena de años, Douglass North, premio nobel de economía del año 1993,

¹¹ Gretchen Helmke y Steven Levitsky, *Informal Institutions and Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2006), 6.

¹² Helmke, *Informal Institutions...*, 7.

¹³ El término “Consenso de Washington” se atribuye a John Williamson y fue utilizado por este en un artículo en el que relataba los puntos básicos de acuerdo entre el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Casa Blanca, el Congreso de EEUU y los principales bancos estadounidenses. Véase John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How much has happened*, comp. John Williamson (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990).

describió la relación entre desarrollo e instituciones. Se conoció a la corriente que él integró como “neo-institucionalismo”. Para esta corriente de pensamiento económico, la principal función de las instituciones es limitar la elección de las actividades humanas y reducir la incertidumbre. Las instituciones vuelven predecibles las acciones propias y las de los otros. Explica North que “las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana, de modo que cuando deseamos saludar a los amigos, manejar un automóvil, comprar naranjas, pedir dinero prestado, establecer un negocio, enterrar a nuestros muertos, o cualquier otra cosa sabemos (o podemos averiguar con facilidad) cómo realizar esas actividades. De inmediato observaremos que las instituciones difieren cuando tratamos de realizar esas mismas operaciones en un país diferente, por ejemplo Bangladesh. En el lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos”¹⁴.

Surge con claridad del párrafo anterior que North, al referirse a “instituciones” lo hace incluyendo tanto a las instituciones formales como a las informales ya que ambas definen y limitan el conjunto de las elecciones que tiene a su disposición un individuo. Como se ha adelantado, North formula una distinción que resulta de suma utilidad: instituciones y organizaciones u organismos no deben confundirse. Las instituciones son las reglas del juego y los entes u organismos, los equipos; al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana.¹⁵

La función principal de las instituciones, de acuerdo con North, es la de reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable, aunque no necesariamente eficiente, de interacción humana.¹⁶ La estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que ellas estén en continuo cambio y esta evolución permanente de las instituciones produce que a menudo se alteren las alternativas de elecciones que se encuentran disponibles.¹⁷

Tal vez resulte importante detenernos un momento para entender de qué manera las instituciones pueden ser el motor del desarrollo. Para North y los neo-institucionalistas, la fuente primaria del desarrollo (entendido este básicamente como crecimiento económico) es la estructura institucional/organizacional de la economía política. Por ello

¹⁴ North, *Instituciones...*, 13.

¹⁵ North, *Instituciones...*, 15.

¹⁶ North, *Instituciones...*, 16.

¹⁷ North, *Instituciones...*, 16.

explican que ciertos países son pobres debido a que sus constreñimientos institucionales definen una serie de pagos para la actividad política/económica que no fomentan la actividad productiva.¹⁸ En definitiva, las instituciones, como reglas del juego, generan los incentivos necesarios para la actividad productiva. Si estos incentivos están presentes, hay inversión, innovación y reinversión, y si estas se producen hay crecimiento económico.

Una última aclaración vale la pena antes de seguir adelante. Muchas veces se identifica al neo-institucionalismo con el neo-liberalismo, y efectivamente hay puntos de contacto entre el pensamiento neo-institucionalista y las teorías que respaldaban los programas de desarrollo que se llevaron a cabo entre las décadas de los ochenta y de los noventa. Sin embargo, hay también una diferencia esencial: difícilmente el neo-institucionalismo –al menos tal como fue postulado por North– puede ser sustento teórico para las políticas únicas de solución a los problemas de economías muy diferentes, y claramente el neo-institucionalismo sí considera a las instituciones informales como relevantes para la planificación de las medidas de desarrollo, cosa que omitieron la gran mayoría de las políticas llevadas adelante durante el Consenso de Washington. Además, en la obra de North hay también preocupaciones que exceden aquellas del mercado y no es fácil hallar en ella la máxima del neo-liberalismo que sostenía que con un mercado competitivo “todos los botes saldrían a flote”¹⁹. Finalmente, el neo-institucionalismo ha dejado una impronta que ha sobrevivido a la caída en desgracia del neo-liberalismo. En efecto, las instituciones continúan siendo importantes para todos los pensadores y corrientes que discuten sobre desarrollo y este “descubrimiento” del rol central de las instituciones es todavía mérito de esa escuela de pensamiento económico.

La pregunta que se impone es, entonces, cuáles son para el neo-institucionalismo las reglas del juego más relevantes para generar incentivos y, por lo tanto, para promover el desarrollo.

De acuerdo a las corrientes más tradicionales del neo-institucionalismo, las instituciones que generarían los incentivos necesarios para el crecimiento económico serían, entre otras, las siguientes: la protección del derecho de propiedad; el respeto por el estado de derecho (en su versión inclusiva de la independencia judicial como parte de

¹⁸ Douglass C. North, “Some Fundamental Puzzles in Economic History/Development”, *The Economy as an Evolving Complex System II*, eds. W. Brian Arthur, et. al. (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997), citado por Adam Przeworski, “The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Growth?”, *European Journal of Sociology* 45, 2 (2004): 165.

¹⁹ Incluso Amartya Sen realiza esta apreciación positiva sobre North en la nota 9 del Capítulo 3 de su ya citado libro *Development as Freedom*, 116.

él); la posibilidad de hacer valer y eventualmente ejecutar los contratos; y las instituciones generalmente ligadas a aumentar la libertad y competitividad de mercado (eliminación de subsidios, fijación de tasas de interés por el mercado, desregulación, privatizaciones, etc.).

Algunos pensadores del neo-institucionalismo (y aún es un sello de las corrientes más ortodoxas), pero sobre todo la traducción práctica de esta corriente de pensamiento, promovieron un auténtico “monocultivo institucional”²⁰ en el que las preocupaciones por la distribución de la riqueza o por otro tipo de instituciones ligadas al derecho público tenían una cabida solamente instrumental en cuanto promotoras de la actividad privada. Así, por ejemplo, la preocupación por la corrupción se vinculaba en ese entonces con la posible interferencia con el libre mercado más que con una preocupación por otro tipo de consecuencias para la población o con cuestionamientos éticos; del mismo modo, las instituciones llamadas a fortalecer la independencia del Poder Judicial tenían por principal objeto generar mejores condiciones de seguridad para las inversiones y no necesariamente una justicia menos arbitraria en términos generales.

Las instituciones pro-mercado cuando fueron puestas en marcha en muchos de los países hoy llamados emergentes fracasaron rotundamente o ni siquiera pudieron implementarse tal como habían sido planificadas por los expertos del desarrollo. El caso de América Latina es todo un ejemplo de cómo los intentos de reformas para implementar o mejorar esas instituciones no tuvieron el resultado esperado. Durante los años ochenta y principalmente en los noventa, las principales organizaciones financieras internacionales (en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) impulsaron programas de fortalecimiento o reformas de instituciones para generar incentivos que no resultaron en el crecimiento económico esperado. En algunos casos las instituciones se implementaron y sin embargo no generaron el despegue económico previsto; en otras oportunidades, los fracasos llegaron antes y las normas formales acosadas por las instituciones informales no llegaron siquiera a desarrollarse como estaban pensadas.

A partir de entonces, se cuestionó la capacidad de esas instituciones –en sí mismas y por sí solas– para promover incentivos. Aunque esas instituciones continúan hoy en el corazón de casi todos los discursos y programas de desarrollo, la lista de instituciones

²⁰ Peter Evans, “El Desarrollo como cambio institucional: las desventajas del monocultivo institucional y el potencial de la deliberación”, *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (Bogotá: ILSA, 2007), 275 y ss.

relevantes se ha ampliado y las preocupaciones también (la reducción de la pobreza o de la desigualdad, por ejemplo, hoy integra sin duda el núcleo duro de objetivos del desarrollo).

En este sentido, hoy los pensadores de todas las corrientes (críticos del institucionalismo, institucionalistas ortodoxos y ortodoxos renovados) coinciden en que la falta de consideración de las normas informales y la inflexibilidad para permitir la adaptación de esas instituciones a las necesidades e idiosincrasias locales fueron parte del camino al fracaso.

En este sentido es contundente la autocrítica llevada a cabo tanto por el Banco Mundial como por el FMI al finalizar la década de los noventa. La larga cita que sigue está tomada de la más profunda de esas autocríticas, la que llevó adelante el Banco Mundial, y allí se exponen con claridad las dificultades con las que tropezó el neoliberalismo en su cruzada por las instituciones pro-mercado: “Un importante descubrimiento de los 90 fue que el diseño de las instituciones para estas funciones fundamentales puede tener un amplio espectro de formas. La mayor parte del trabajo empírico sobre la importancia de las instituciones se ha enfocado en el nexo entre desempeño institucional y actividad económica y casi ninguno ha analizado el nexo entre *diseño* institucional y su desempeño. Sin embargo ahora es ampliamente reconocido que la mera adopción de las leyes y las regulaciones formales de otro país no es garantía de producir el mismo rendimiento institucional y que diferentes criterios pueden acarrear resultados igualmente exitosos”²¹.

Quienes consideran a las instituciones como causa primaria del crecimiento económico pero lo hacen desde una perspectiva renovada, no solo coinciden con el enfoque que ha tomado el Banco Mundial en su autocrítica, sino que van más allá y entienden que hay alternativas más allá de las instituciones clásicas como senda hacia el crecimiento económico.

²¹ World Bank, “Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”, (Washington, D.C.: World Bank 2005), 52. Se trata de una publicación institucional del Banco Mundial en la que han colaborado diversos autores. El libro ha sido traducido al castellano bajo el título “Crecimiento económico en los años noventa. Aprendiendo de una década de reformas”, sin embargo aquí se utilizará la edición en inglés. El Fondo Monetario Internacional (FMI) también realizó un análisis crítico de su papel en las décadas de los ochenta y de los noventa en América Latina; véase Singh Anoop, ed., *Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience since the 1990* (IMF Occasional Paper 238, 2005).

El economista Dani Rodrik sostiene, por ejemplo, que la literatura ha sido incapaz de establecer un nexo causal significativo entre cualquier diseño institucional y el crecimiento económico; lo que se sabe, según Rodrik, es que el crecimiento se produce cuando los inversores sienten confianza, pero no hay claridad sobre cuáles son los “planos” para hacerlos sentir más seguros en un determinado contexto.²² En otro trabajo, Rodrik expresa que cuando los inversores consideran que sus derechos de propiedad están protegidos la economía tiende a crecer (porque hay incentivos), pero nada está implícito acerca del modo concreto que los derechos de propiedad deben adquirir.²³ Las experiencias recientes demuestran además que esa seguridad ni siquiera está dada por la existencia de derechos de propiedad privada como ha sido clásicamente entendida y que la protección institucional de formas alternativas de propiedad también puede producir buenos resultados. El caso de China y sus instituciones alternativas que han atraído inversiones de todo el mundo es el ejemplo más paradigmático, especialmente si se lo compara con Rusia, cuyo crecimiento luego de la caída del régimen soviético dista de ser el deseable y que, sin embargo, ha seguido en muchos aspectos las recetas más tradicionales –especialmente en lo relativo al régimen de propiedad privada–.

Las instituciones continúan en el centro del debate. Nadie niega su relevancia para generar desarrollo –aunque algunos las ponderan más que otros–. Ahora bien, cuáles son esas instituciones es un debate que no ha llegado a su fin y que retomaremos al final del próximo título.

B. Un nuevo paradigma de desarrollo y nuevas instituciones para el nuevo modelo

A fines de la década de los noventa, a la discusión anterior se sumó otro debate de igual relevancia: aun cuando las instituciones consigan generar crecimiento económico, ¿es esto suficiente para generar desarrollo?, o planteado más radicalmente ¿no es hora de abandonar el concepto de desarrollo como cuasi equivalente del ingreso per cápita?

La ruptura del esquema que reinaba desde 1945 en el que el Producto Bruto Interno per cápita era el monarca del desarrollo, llegó de la mano de otro premio nobel de

²² Dani Rodrik, “Goodbye Washington Consensus, Welcome Washington Confusion”, *Journal of Economic Literature* XLIV (2006): 979.

²³ Dani Rodrik, et. al., *Institutions Rule: The primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development* (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2002).

economía, esta vez el del año 1998: el economista indio Amartya Kumar Sen. El gran salto propuesto por Sen ha cambiado incluso el modo de referirse al desarrollo; ahora el desarrollo será humano y se distinguirá de sus anteriores versiones que lo ligaban fuertemente al crecimiento económico. En este nuevo paradigma, el medidor del desarrollo ya no será indiscutidamente el PBI, ni el PBN, ni siquiera el ingreso per cápita. Estos solo serán datos macroeconómicos interesantes pero el desarrollo se medirá por el índice que el propio Sen co-diseñó: el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH es un indicador que aunque hoy en día se ha complejizado bastante, mide básicamente tres aspectos de los países evaluados: el Producto Bruto Nacional per cápita, la expectativa de vida al nacer y el grado de educación (medido a través de los años promedio de educación recibida y los años de instrucción esperados).²⁴

Desde la perspectiva del desarrollo humano la verdadera riqueza de las naciones es la gente²⁵ y el desarrollo es visto como un proceso de expansión de las libertades reales de las personas.²⁶ Este foco en las libertades humanas, explica Sen, contrasta con las visiones más estrechas del desarrollo que lo identifican con el Producto Bruto Nacional o el ingreso per cápita, con la industrialización, el avance tecnológico o la modernización social.²⁷

Sen no reniega en absoluto del crecimiento económico como herramienta para el desarrollo,²⁸ tampoco considera que se pueda prescindir del libre mercado. Sin embargo, tanto el crecimiento como el mercado son herramientas para el desarrollo humano y no el desarrollo en sí mismo. El crecimiento del PBN o los ingresos individuales, explica Sen, pueden ser, por supuesto, medios para expandir las libertades de los miembros de la sociedad, pero no serán fines en sí mismos.

En el mismo sentido, para Sen, el mercado continúa cumpliendo un rol importante,

²⁴ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene a su cargo la realización de este índice y de un informe que lo acompaña. El índice se complementa con los llamados índices compuestos que se fueron agregando a lo largo del tiempo, estos son: el índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad; el índice de pobreza multidimensional y el índice de desigualdad de género. También se agregan año a año otro tipo de mediciones que varían de acuerdo a la temática del informe. En 2011 el tema del Informe fue “Sostenibilidad y Equidad: Un futuro mejor para todos”. En 2012 el índice y el reporte no se publicaron. En marzo de 2013 se publicó el siguiente índice y el informe trató el tema “El Ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso”. Todos los informes están disponibles en <http://hdr.undp.org/es/> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

²⁵ Esta es la frase que encabezó el primer informe del Índice de Desarrollo Humano de 1990.

²⁶ Sen, “Development as Freedom”, 3.

²⁷ Sen, “Development as Freedom”, 3.

²⁸ El hecho de que el propio Sen haya incluido en el diseño del IDH el PBN per cápita deja en clara evidencia lo importante que sigue siendo para la concepción actual del desarrollo el crecimiento económico.

pero desde una perspectiva diferente. El libre mercado tampoco será un fin en sí mismo, ni siquiera será visto únicamente como un medio para el crecimiento económico. El mercado será por sobre todo una forma de expresión de la libertad y de la capacidad de las personas para intercambiar libremente y participar tanto en actividades comerciales como en el mercado laboral. De acuerdo con esta posición, es difícil pensar que cualquier proceso de desarrollo sustancial pueda ser realizado sin un uso extensivo de los mercados, pero la regulación ya no es desestimada ni entendida necesariamente como una interferencia nociva. Los mercados completamente desregulados, pueden ser ineficientes o no promover el desarrollo en el sentido de generar una mayor expansión de las libertades humanas. Pero las regulaciones deben ser razonables pues las “restricciones arbitrarias” (como la negación de oportunidades de comercialización a través de controles estatales arbitrarios, cuando no existen razones preponderantes para hacerlo) son una fuente de restricción a la libertad. Estas restricciones arbitrarias pueden resultar en “privaciones” cuando la gente tiene restringido o negado el acceso a oportunidades económicas u otras consecuencias favorables que el mercado ofrece y promueve.

Sin embargo, el mercado en el que piensa Sen es bien diferente de aquel auspiciado por el neoliberalismo, ya que las oportunidades que este ofrece deberían ser razonablemente compartidas, para lo cual será necesario proveer educación básica, atención médica y recursos (como la tierra) que son cruciales para ciertas actividades económicas (como la agricultura).²⁹ Las instituciones son necesarias no solo de la manera clásica definida por el neo-institucionalismo sino también para generar una participación más inclusiva en el mercado a través de políticas públicas adecuadas.

Este doble rol del Estado como proveedor/promotor de políticas públicas necesarias para la concreción de las libertades y el goce de las capacidades humanas, junto con la limitación de no interferir arbitrariamente con los mecanismos de mercado, ha tenido una aceptación razonable en el mundo del desarrollo (incluyendo a las principales organizaciones financieras internacionales como el FMI, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–).

Para Sen, la democracia es necesaria para el desarrollo (una de sus más reiteradas afirmaciones es que jamás se produjo una hambruna en un país independiente y democrático), y en la prevención de las hambrunas ha tenido una enorme influencia la

²⁹ Sen, “Development as Freedom”, 142.

libertad de expresión, implícita en el concepto de democracia.³⁰ Sen se diferencia así notablemente de las corrientes anteriores y afirma que “muchos de los economistas tecnócratas recomiendan el uso de incentivos económicos (los que serán provistos por los mecanismos de mercado) pero ignoran los incentivos políticos (que el sistema democrático podría garantizar). Esto implica optar por un profundo desequilibrio en el conjunto de reglas básicas. El poder protectorio de la democracia no debe ser descuidado”³¹.

Por eso, el desarrollo requiere la remoción de importantes fuentes que limitan la libertad: la pobreza y la tiranía, las escasas oportunidades económicas así como la privación social sistemática, la negación de ciertos servicios públicos así como la intolerancia o la hiperactividad de Estados represores.³²

En definitiva, tal como se vislumbra en los párrafos anteriores, una de las ideas centrales en la obra de Sen es que las libertades sustantivas (las capacidades humanas básicas como la posibilidad de evitar el hambre y la desnutrición, el analfabetismo o el aseguramiento de la capacidad de participar en el sistema político están incluidas en el concepto de libertades sustantivas)³³ no son solamente los principales fines del desarrollo, ellas están entre los principales medios para conseguirlo. El objetivo del desarrollo es conseguir la expansión de las capacidades humanas y las libertades y las anteriores son, a su vez, el medio para generar cada vez una ampliación mayor de ellas mismas.

Es lógico que en este enfoque resulte una preocupación central la situación de las mujeres³⁴ y otras minorías. Si la posibilidad de expandir las libertades y capacidades de las mujeres se ve limitada, el desarrollo fracasa en sus objetivos, pero además, si aproximadamente el 50% de la población de cada país tiene disminuido el acceso a las libertades, los medios para el desarrollo también se ven entorpecidos.

El enfoque del desarrollo como expansión de las capacidades humanas ha sido notablemente profundizado por la filósofa Marta Nussbaum quien explica que el enfoque

³⁰ Véase entre otros trabajos de Amartya Sen, “Development as Freedom”, 16; y “Democracy as a Universal Value”, *Journal of Democracy*, 10.3 (1999): 4.

³¹ Sen, “Democracy as a Universal Value”, 5.

³² Sen, *Development as Freedom*, 3.

³³ Sen, *Development as Freedom*, 36.

³⁴ Entre otros trabajos de Sen sobre la situación de las mujeres y su relación con el desarrollo véase Amartya Sen, “Missing Women”, *British Medical Journal* 304 (1992): 587. Véase también Amartya Sen, “More than 100 Million Women are Missing”, *The New York Review of Books*, 37 (1990). También se ocupa de este tema el capítulo 8 (“Women’s Agency and Social Change”) de Sen, *Development as Freedom*, 189-203.

de las capacidades humanas considera a cada persona como un fin en sí misma, por lo que, de acuerdo a esta concepción, carece de relevancia el total o el promedio de bienestar, pues lo relevante son las oportunidades disponibles para cada persona.³⁵ Sostiene que el máspreciado bien que las sociedades deberían promover para sus habitantes es un conjunto de oportunidades o libertades sustanciales que ellos mismos decidirán ejercitar o no.³⁶ Por lo tanto, el enfoque aboga por el respeto del poder de la gente para auto-definirse.³⁷ Por primera vez una concepción del desarrollo supera el umbral de ser un objetivo general de la sociedad y de apuntar a la satisfacción de las necesidades básicas³⁸ de las personas vinculadas con sus necesidades naturales (comida, agua, abrigo, salud, etc.).

Se advierte fácilmente de la breve recapitulación de la posición de Sen y Nussbaum que la concepción del desarrollo como libertad y expansión de las capacidades humanas amplía considerablemente el tipo de instituciones que se consideran relevantes para el desarrollo. Explica Amartya Sen en la introducción de su libro *El Desarrollo como Libertad* que lo que la gente puede lograr está influenciado por las oportunidades económicas, las libertades políticas, los poderes sociales, y las condiciones promotoras de buena salud, la educación básica y el estímulo y cultivo de las iniciativas.³⁹ Los arreglos institucionales para estas oportunidades son a su vez influenciados por el ejercicio de las libertades de la gente, a través de la libertad de participar en las elecciones sociales y en la toma de decisiones que impulsan el progreso de esas oportunidades.⁴⁰

Está claro que las instituciones necesarias para la expansión de las capacidades humanas (consideradas en el sentido amplio expuesto por Nussbaum) no son fácilmente identificables como para ser integradas en una lista (como las fueron las del Consenso de Washington tantas veces enumeradas en artículos académicos y de difusión): las

³⁵ Nussbaum, *Creating Capabilities...*, 18.

³⁶ Nussbaum, *Creating Capabilities...*, 18.

³⁷ Nussbaum, *Creating Capabilities...*, 18.

³⁸ La referencia a “necesidades básicas” y su diferenciación del enfoque de las capacidades humanas es importante pues durante la década de los setenta una corriente bastante influyente de pensamiento sobre desarrollo se vinculaba a la satisfacción de las necesidades básicas. La idea de la satisfacción de las necesidades básicas como objetivo del desarrollo surgió de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y luego la adoptó el Banco Mundial –véase Lawrence Tshuma, “The Political Economy of the World Bank’s Legal Framework for Economic Development”, *Social & Legal Studies* 8 (1999): 75–. Esta última entidad financiera, de la mano de Robert McNamara, su Presidente entre 1968 y 1981, llevó adelante múltiples programas de financiamiento con el objetivo de satisfacer las mencionadas necesidades básicas de las personas pobres.

³⁹ Sen, *Development as Freedom*, 4.

⁴⁰ Sen, *Development as Freedom*, 4.

instituciones necesarias para el desarrollo son tantas como la ampliación de las capacidades requiera en las diversas situaciones. No obstante hay ciertas instituciones que se presentan en la obra de Sen como fundamentales: las que permiten el funcionamiento del sistema democrático; los mecanismos legales; las estructuras de mercado; las que se vinculan con previsiones en salud y economía; los medios de comunicación y otros facilitadores comunicacionales.⁴¹

Sin lugar a dudas las instituciones son relevantes para Sen, él mismo expresa que “[l]os individuos viven y operan en un mundo de instituciones. Nuestras oportunidades y posibilidades dependen *crucialmente* de las instituciones que existan y cómo ellas funcionen”⁴² [destacado propio]. No obstante esa afirmación y otras referencias a las instituciones, no hay en su trabajo una aproximación más detallada al concepto de instituciones.⁴³ Las instituciones informales son apenas intuidas en la obra de Sen (las vincula con la “práctica efectiva” de las reglas y regulaciones democráticas) y lo que podría aproximarse a una explicación sobre el rol de las normas sociales no genera un análisis profundo ni extenso, aun cuando el propio Sen sostiene que ellas son de central importancia para el logro de la justicia social (a través de esta práctica efectiva Sen explica el hecho de que en un país como Estados Unidos las minorías raciales tengan menor acceso real a los derechos).⁴⁴

En la obra de Sen, –tal vez como resultado del acercamiento algo liviano a la noción de instituciones y su funcionamiento– no hay una aproximación jurídica a los conceptos de “libertad” y de “capacidades humanas”, ambos centrales en su trabajo.⁴⁵ Esta carencia es aun más notable en la obra de Nussbaum –más centrada en los problemas de las capacidades humanas que del desarrollo en general–. Por supuesto que la ausencia de una aproximación jurídica no quita mérito a esta interesante propuesta que ha quebrado, como nunca antes había ocurrido, el concepto mismo de desarrollo. En cambio, la ausencia de una aproximación jurídica es una evidencia más del enorme aporte que los abogados

⁴¹ La lista de instituciones trascendentes ha sido relevada por Raimundo Frei en su trabajo “Una aproximación al concepto de Institución en Amartya Sen”, *Revista Humanum Latinoamericana de Desarrollo Humano* 33 (2007): 5, disponible en: <http://www.revistahumanum.org/revista/una-aproximacion-al-concepto-de-institucion-en-amartya-sen/> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

⁴² Sen, *Development as Freedom*, 142.

⁴³ Para un estudio profundo sobre el concepto de instituciones en Sen ver el trabajo de Raimundo Frei, “Una aproximación...”.

⁴⁴ Sen, *Development as Freedom*, 159.

⁴⁵ En cambio en el trabajo de Sen hay una interesante discusión sobre el concepto de Justicia. A este aspecto está dedicado el capítulo 3 de *Development as Freedom*, 54-86.

podríamos realizar si lográsemos conjugar los análisis de derecho que habitualmente realizamos con un análisis sobre qué impacto pueden tener las instituciones formales en el desarrollo o cómo generar un cambio institucional significativo.

Los críticos del modelo del “desarrollo humano” vienen principalmente desde los sectores más ortodoxos.⁴⁶ No obstante, es innegable que aun los pensadores más ortodoxos incluyen ahora dentro de las preocupaciones centrales del desarrollo la reducción de la pobreza y la desigualdad, la expectativa de vida y el nivel de educación. Por cierto que los caminos para llegar a estos objetivos mínimos compartidos son algo diferentes que los señalados por los promotores de la expansión de las capacidades humanas.

El economista británico Paul Collier es uno de los más interesantes críticos del modelo del desarrollo humano. De acuerdo con Collier, el problema de los países más pobres (los del “Club de la Miseria” como los llamó la traducción castellana de su libro más difundido)⁴⁷ es el estancamiento económico o el decrecimiento económico. Explica Collier que “la tasa de crecimiento de los países más pobres ha sido negativa en términos absolutos y, en términos relativos, enormemente inferior a la del resto de los países en desarrollo. Hoy en día sin embargo de lo que se habla es de reducción de la pobreza y demás Objetivos de Desarrollo del Milenio,⁴⁸ no de tasas de crecimiento. Muchas de las

⁴⁶ Hay algunos profundos cuestionamientos al enfoque de desarrollo reseñado en esta parte del artículo que vienen también desde posiciones no-ortodoxas. Especialmente interesantes resultan las que efectúan Thomas Pogge en, entre otros trabajos, “A critique on the capability approach”, *Measuring Justice*, ed. Harry Brighouse e Ingrid Robeyns (Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 2010); también resulta atractivo el planteo de Gilbert Rist en *The History of Development: From Western Origins to Global Faith* (New York: Zed Books, 2008), 205 y ss. Estas críticas, sin embargo, no tienen una vinculación tan fundamental con las cuestiones institucionales que se están tratando en este tramo del trabajo.

⁴⁷ El título original del libro de Collier es *The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done* (Oxford: Oxford University Press, 2007); fue traducido al castellano como *El Club de la miseria: qué falla en los países más pobres del mundo* (Barcelona: Debolsillo, 2010).

⁴⁸ En el año 2000 la Asamblea General de la ONU emitió la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, A/Res/55/2 (2000), disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013). La resolución tuvo el voto positivo de 189 países (incluyendo la presencia en esa asamblea de 147 Jefes de Estado o Gobierno). La declaración se complementó luego en la Cumbre Mundial de 2005 con la aprobación de otra resolución de la Asamblea General, A/RES/60/1 (2005), disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tienen evidentes vínculos con el nuevo paradigma del desarrollo (reducir la pobreza extrema y el hambre; asegurar la educación universal; conseguir igualdad de géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el HIV/SIDA; lograr la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar la cooperación internacional. Todos estos objetivos luego tienen diferentes “metas” cuyo cumplimiento es medido a través de una serie de indicadores). Llamativamente el crecimiento económico no está entre los ODM.

personas que se preocupan por el desarrollo se sienten más cómodas hablando de objetivos tales como escolarizar a las niñas que analizando el crecimiento...”⁴⁹.

Para lograr que los países más pobres se suban al tren del crecimiento Collier propone una serie de medidas que ayudarían a esas economías a superar las diversas “trampas” en las que se encuentran inmersas.⁵⁰ No detallaremos aquí todas sus propuestas (que incluyen hasta la muy discutible intervención armada). Las que interesan para nuestro análisis son las que tienen un perfil más institucional, en donde además realiza una propuesta innovadora. Entiende este autor que las instituciones formales de terceros países son muchas veces óbice para el crecimiento económico de las economías más pobres (por ejemplo, las normas sobre secreto bancario que han permitido que los dictadores-depredadores de los países más pobres depositaran su dinero mal habido,⁵¹ o la falta de adopción en países desarrollados de normativa que regule la actividad de la industria extractiva fuera de sus fronteras⁵²). Collier también propone que las instituciones generadoras de crecimiento pueden provenir de convenciones y tratados internacionales (por ejemplo, normativas posbélicas que incluyan directrices para los donantes y compromisos para los países receptores de ayuda internacional sobre reducción de gasto militar)⁵³. Finalmente, propone una serie de medidas locales que también facilitarían el crecimiento económico (como retirarse de la Organización Mundial de Comercio⁵⁴ o diversificar las exportaciones⁵⁵).

Ahora bien, del mismo modo que lo proponían muchos neo-institucionalistas ortodoxos, Collier, alejándose una vez más de Sen y su defensa de las instituciones democráticas, entiende que una vez que el crecimiento económico se produce el funcionamiento de las instituciones tiende a mejorar. En este sentido sostiene que “[e]l crecimiento no es sólo [sic] bueno en sí mismo, sino que consolida las reglas del juego político. Una renta per cápita más elevada fomenta el control. El desarrollo económico promueve una paulatina y saludable evolución institucional. Así pues, las instituciones

⁴⁹ Collier, *El Club de la miseria*, 33.

⁵⁰ Collier, *El Club de la miseria*, 167 y ss.

⁵¹ Collier, *El Club de la miseria*, 223.

⁵² Collier, *El Club de la miseria*, 230.

⁵³ Collier, *El Club de la miseria*, 249.

⁵⁴ Collier, *El Club de la miseria*, 278.

⁵⁵ Collier, *El Club de la miseria*, 271.

políticas son tanto un reflejo del crecimiento pasado como un factor de crecimiento futuro”⁵⁶.

El repaso de la posición de Collier tiene un doble objetivo: por un lado, se pretende continuar presentando los debates sobre instituciones y desarrollo y, por el otro, ampliar la información sobre otro tipo de instituciones (que no habían sido mencionadas hasta el momento) y con las que también los juristas trabajamos habitualmente sin pensar, sin embargo, en la importancia de ellas para el desarrollo.

C. Tercera generación de discusiones: el nuevo-neo-institucionalismo versus los promotores de la ayuda internacional

Presentaremos ahora una serie de debates que comenzaron hace algo más de una década pero que en los últimos años han adquirido un renovado vigor. El término “nuevo-neo-institucionalismo” es utilizado aquí para referirnos a una nueva generación de pensadores del desarrollo que trabajan sus hipótesis sobre bases similares a las del neo-institucionalismo, pero que le han agregado algunos ingredientes renovadores. Luego de varios años en los que el institucionalismo se asociara de una forma parcialmente injusta al neo-liberalismo y por ello sufriera la condena de los sectores más renovadores, los nuevo-neo-institucionalistas han logrado poner a las instituciones nuevamente en el centro del debate. El renovado institucionalismo tiene sus caras más famosas en el economista Daron Acemoglu⁵⁷, el politólogo James Robinson y el también economista Simon Johnson⁵⁸. Sin embargo, otros autores como Stanley Engerman y Kenneth Sokoloff⁵⁹

⁵⁶ Collier, *El Club de la miseria*, 95.

⁵⁷ Daron Acemoglu ganó en 2012 el “Erwin Plein Nemmers Prize” otorgado por Northwestern University. Cinco de los nueve laureados anteriores con este premio fueron luego elegidos como ganadores del Premio Nobel.

⁵⁸ Daron Acemoglu, et. al., “Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *American Economic Review*, 91 (2001): 1369; Daron Acemoglu, et. al., “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution”, *Quarterly Journal of Economics*, CXVII (2002): 1231; y Daron Acemoglu y James A. Robinson, “Political Losers as a Barrier to Economic Development”, *American Economic Review* 90 (2000): 126. En castellano véase Daron Acemoglu, “Raíz histórica. Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico”, *Revista Finanzas y Desarrollo* (2003): 27; Daron Acemoglu, et. al., “Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: una investigación empírica”, *Revista de Economía Institucional* 13 (2005): 17. Recientemente se ha publicado Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Why Nations Fail* (New York: Crown Publishers, 2012).

⁵⁹ Véase Stanley L. Engerman y Kenneth L. Sokoloff, *Economic Development in the Americas since 1500: Endowments and Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011); asimismo véase Stanley L. Engerman y Kenneth L. Sokoloff, *Colonialism, Inequality and Long-Run Paths of Development* (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2005); y de los mismos autores “History

también han trabajado sobre temas relacionados y lo han hecho con especial atención sobre América Latina. Todos los autores mencionados son reconocidos muy especialmente por sus análisis sobre el peso de la historia (*path dependence*) en los recorridos y resultados institucionales.⁶⁰ Sin embargo, en esta ligera revisión de sus trabajos no haremos especial hincapié en ese aspecto sino en sus aproximaciones al concepto de instituciones y las funciones de estas en el desarrollo.

Los interlocutores de los nuevo-neo-institucionalistas en el debate que presentaremos, son quienes sostienen que las instituciones importan (nadie sostiene actualmente con algún grado de seriedad que ellas no tienen ninguna importancia para el desarrollo) pero les otorgan solo un papel de secundaria importancia (esta importancia secundaria de las instituciones no es equiparable a la que Sen, por ejemplo, les concede. El economista indio si bien se aproxima al concepto de instituciones de una manera algo tibia desde lo conceptual, resalta permanentemente su importancia para el desarrollo). El principal exponente de esta postura es Jeffrey Sachs, Director del Proyecto del Milenio de la ONU y profesor de la Universidad de Columbia.

Los nuevo-neo-institucionalistas diferencian las instituciones económicas de las instituciones políticas: si bien las instituciones económicas son cruciales para determinar si un país es próspero o pobre, son la política y las instituciones políticas las que determinarán qué instituciones económicas tendrá un país. En este sentido, señalan que las buenas instituciones económicas que posee EE.UU. son el resultado de las buenas instituciones políticas que emergieron gradualmente en ese país desde 1619.⁶¹ Si las instituciones políticas son inclusivas en el sentido de promover un sistema pluralista que proteja los derechos, las instituciones económicas a que darán lugar también lo serán. Las instituciones económicas inclusivas son aquellas que permiten y promueven la participación masiva en las actividades económicas a través del mejor uso de sus talentos y capacidades y que permiten a los individuos hacer las elecciones que ellos desean

Lessons. Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World”, *Journal of Economic Perspectives* 14, 3 (2000): 217.

⁶⁰ La importancia de la historia en la evolución de las instituciones no es una aproximación del todo novedosa a la cuestión. Autores clásicos como Adam Smith o Frederick von Hayek ya habían realizado enfoques similares aunque con diferentes perspectivas –véase Adam Smith, *The Wealth of Nations* (Hazleton, Pennsylvania: PSU-Hazleton, 2005); y Frederick A. von Hayek, *The constitution of Liberty* (Chicago: University of Chicago Press, 1960). Douglass North también realizó un interesante aporte desde esta perspectiva en varias de sus obras, tal vez la más importante en este sentido sea el libro que co-escribió con Robert Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History* (Cambridge: Cambridge University Press, 1973).

⁶¹ Acemoglu y Robinson, *Why Nations Fail*, 43.

(EE.UU. y Corea del Sur son ejemplos de países en donde han prevalecido las instituciones inclusivas)⁶². En síntesis, de manera similar a sus predecesores, sostienen, que las instituciones que promueven la actividad económica, el crecimiento productivo y la prosperidad son aquellas que generan incentivos y en este esquema la protección de los derechos de propiedad es esencial ya que solo aquellos que sientan que sus derechos están resguardados estarán dispuestos a invertir.⁶³

Lo opuesto de las instituciones inclusivas son las instituciones “extractivas”. Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una pequeña elite y se ponen muy escasos límites al ejercicio del poder.⁶⁴ Las instituciones económicas son muchas veces estructuradas por estas elites para extraer recursos del resto de la sociedad.⁶⁵ Se genera de este modo un espiral de retroalimentación entre instituciones políticas y económicas: las instituciones políticas extractivas permiten la generación de instituciones económicas que funcionan de la misma forma; las elites se enriquecen con estas últimas y este enriquecimiento les permite mantenerse en el poder.⁶⁶ En lugar de incentivos para que la gente invierta, ahorre e innove se presenta una débil protección de los derechos de propiedad, regulaciones injustas y unos estándares muy elevados para poder acceder a los mercados (lo que permite solo a las elites acceder realmente a ellos).

América Latina es puesta como ejemplo de este tipo de estructuración extractiva. Las instituciones extractivas, según la hipótesis Acemoglu-Robinson, fueron heredadas del colonialismo (el colonialismo inglés en EEUU y Canadá instituyó otro tipo de instituciones, no extractivas) y en pocos países de la región se ha removido a las elites y virado hacia una economía inclusiva. Las instituciones extractivas y la falta de incentivos pueden generar desde una baja actividad económica (como es el caso de Argentina o Colombia) hasta situaciones extremas como las de Zimbabue o Sierra Leona en las que las instituciones extractivas allanan el camino que conduce a los Estados fallidos.⁶⁷

El contrapunto en este debate, como se dijo anteriormente, tiene su cara más visible en Jeffrey Sachs. La posición que sostiene Sachs ha sido muchas veces identificada como la “hipótesis geográfica”⁶⁸; sin embargo esa calificación conlleva algún grado de

⁶² Acemoglu y Robinson, *Why Nations Fail*, 74.

⁶³ Acemoglu y Robinson, *Why Nations Fail*, 75.

⁶⁴ Acemoglu y Robinson, *Why Nations Fail*, 81.

⁶⁵ Acemoglu y Robinson, *Why Nations Fail*, 81.

⁶⁶ Acemoglu y Robinson, *Why Nations Fail*, 81.

⁶⁷ Acemoglu y Robinson, *Why Nations Fail*, 372.

⁶⁸ Entro otros, así la identifican Acemoglu y Robinson en su libro *Why Nations Fail*, 48 y ss.

simplificación que resulta injusta. La hipótesis de por qué hay países más pobres o que no crecen económicamente es en Sachs mucho más amplia que la mera geografía (en rigor de verdad, junto con Collier y Sen, Sachs ha desarrollado una explicación claramente multi-causal de la pobreza y el estancamiento, a diferencia de los institucionalistas que, por lo general, apelan a una explicación monocausal de estas situaciones). La solución a la multiplicidad de factores que expone Sachs para explicar el subdesarrollo es la necesidad de que los países ricos cooperen con los países pobres de diversas maneras pero especialmente mediante ayuda financiera para solucionar algunas de las trampas en las que estos están inmersos. Por eso, aquí preferimos llamar a la hipótesis que pasaremos a explicar a continuación la posición “pro-ayuda internacional”.

El fracaso del crecimiento según Sachs no obedece únicamente a deficiencias institucionales y se vincula, entre otros, con aspectos geo-políticos. Explica Sachs que entre las 28 economías categorizadas por el Banco Mundial como de “altos ingresos” solo Hong Kong, Singapur y parte de Taiwán se encuentran en zonas tropicales (y solo representan el 2% de la población que habitan en países de altos ingresos)⁶⁹. Continúan explicando Sachs y sus colegas que casi todos los países ubicados en zonas templadas tienen ingresos altos o medios (incluidos los países que formaron parte del bloque soviético).⁷⁰ La hipótesis, de acuerdo con estos autores, también se ve corroborada en países que tienen ambos tipos de clima: la mayor parte del territorio de Brasil se encuentra en zonas tropicales mientras que la parte más rica de esa nación es el sur que ya se ubica en zona templada.⁷¹

La ubicación geográfica no es determinante *per se*, sino que genera las condiciones para la productividad: la cercanía a los trópicos se vincula con la presencia de ciertas enfermedades como la malaria o el cólera y se corresponde por lo general con la presencia de suelos infértiles para la agricultura. Más allá del problema de la cercanía a los trópicos, la falta de salida al mar o la extrema altitud de su territorio serán también factores que

⁶⁹ Jeffrey Sachs, et. al., “The Geography of Poverty and Wealth”, *Scientific American* (2001): 73. Sachs y sus colegas excluyen los países con menos de 2 millones de habitantes por lo que muchas naciones no están presentes en su evaluación. La lista actual no ha variado significativamente respecto de lo que Sachs explica, con excepción de la incorporación a la categoría de altos ingresos de los países que integran el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, muchos de los cuales se encuentran entre los trópicos –los países clasificados en 2013 como de altos ingresos pueden verse en http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups#High_income (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013)–.

⁷⁰ Sachs, “The Geography...”, 73.

⁷¹ Sachs, “The Geography...”, 73.

pueden influir en la capacidad de desarrollo. Las causas que mantienen al África Subsahariana atrapada en la pobreza son: el aislamiento geográfico, la baja tecnología disponible para producción, las enfermedades y la limitación de recursos.⁷² Para Sachs, es necesario en África Subsahariana combatir el HIV, la tuberculosis y la malaria; solucionar la pérdida de nutrientes en las tierras; y mejorar la infraestructura construyendo más carreteras para conectar poblaciones remotas a los mercados regionales y a los puertos.⁷³ Esos países no han podido generar instituciones razonablemente eficientes para la productividad porque los Estados no han logrado formar un poder centralizado que pueda mantener la paz, construir infraestructura, asegurar el cumplimiento de los contratos cuando estos incumplen, y proveer otros bienes públicos.⁷⁴ No hay instituciones productivas posibles en un contexto como el descrito. Pero además Sachs contesta directamente a Acemoglu-Robinson explicando que la dificultad para generar un Estado con poder centralizado no obedece a una decisión de las elites sino a las propias condiciones geopolíticas: baja densidad de población, carencia de ríos navegables, alta prevalencia de enfermedades, una magra agricultura de secano, ausencia de carbón –entre otras cosas– que impidieron la formación de Estados centralizados, la urbanización y el crecimiento económico.⁷⁵

Como dijimos anteriormente la postura de Sachs se nutre de otros elementos además de las dificultades geográficas. Este autor sostiene que la buena gobernabilidad y otros factores también son importantes. Así explica que hay regiones relativamente bendecidas geográficamente pero que por razones históricas han tenido pobres gobiernos e instituciones (ejemplos de estos podrían ser los Estados del centro de Europa cuya proximidad a la Europa Occidental les han reportado pocos beneficios durante los regímenes socialistas. Por ello, para este tipo de países las reformas institucionales son centrales).⁷⁶ Finalmente hay regiones empobrecidas con geografías desfavorables como África Subsahariana, Asia Central, gran parte de la región Andina o las zonas altas de América Central en donde la globalización no triunfó elevando el nivel de vida e incluso pudo haber acelerado la fuga de cerebros o de capital de la región.⁷⁷

⁷² Jeffrey Sachs, “Institutions Matter but Not for Everything”, *Finance and Development* (2003): 38.

⁷³ Sachs, “Institutions Matter...”, 38.

⁷⁴ Jeffrey Sachs, “Government, Geography and Growth. The True Drivers of Economic Development”, *Foreign Affairs* 91, 5 (2012): 144. Este ensayo de Sachs es un comentario crítico de *Why Nations Fail*, el trabajo de Acemoglu y Robinson.

⁷⁵ Sachs, “Government ...”, 145.

⁷⁶ Sachs, “Government ...”, 39.

⁷⁷ Sachs, “Government ...”, 39.

La contienda de Sachs con los institucionalistas no es solo sobre los orígenes de los fracasos del desarrollo sino, y sobre todo, sobre el modo de alcanzar las soluciones. El profesor Sachs sostiene que el institucionalismo resulta atractivo para muchas posiciones, ya que a través de él se atribuyen los altos niveles de ingresos en EE.UU., Europa y Japón a su supuesta superioridad institucional y se desvincula al mundo “rico” de sus responsabilidades financieras para con los países más pobres. Para Sachs, la ayuda internacional⁷⁸ es fundamental para poder salir de la trampa de la pobreza.⁷⁹ Por el contrario, para los interlocutores de Sachs en este debate, los fracasos del desarrollo son producidos por fallas institucionales y no por falta de recursos.⁸⁰ Muchos de los argumentos en respuesta a Sachs de los neo-institucionalistas apuntan a que los recursos financieros destinados a gobiernos débiles, autoritarios, corruptos y hasta en ocasiones financiadores de algún tipo de conflicto armado, implican una profundización de las causas que impiden el desarrollo y no generan los incentivos esperados. Primero es necesaria una reforma institucional y recién luego la ayuda económica tendrá algún sentido. En definitiva, el debate se parece bastante al viejo acertijo del huevo y la gallina.

Ahora bien, la discusión adquiere muchos más matices y más puntos de encuentro cuando los problemas bajo análisis no se encuentran entre los casos más severos de estancamiento económico o bajo desarrollo humano. El caso de Argentina y de América Latina en general es de aquellos en los que la discusión puede tener más posibilidades de encontrar puntos de acuerdo. Las “trampas” geográficas en las que tanto insiste Sachs no son una característica fundamental de la región, y la mayoría de países que pueden sufrir de alguna de ellas tienen parte de su territorio en geografías más benignas, como Ecuador, Colombia o el propio Brasil. En cambio el E.P. de Bolivia sufre tres de las condiciones geográficas más complicadas según Sachs (está parcialmente en el área comprendida entre

⁷⁸ La ayuda financiera internacional a la que se refiere Sachs no incluye los préstamos del BM o del FMI, sino que se trata básicamente de ayuda bilateral entre países realizada en forma de préstamos sin intereses o con intereses menores a los del mercado (*concessionary loans*) o subvenciones no reembolsables; véase James M. Cypher y James L. Dietz, eds., *The Process of Economic Development* (New York: Routledge, 2004), 583.

⁷⁹ Se conoce como trampa de la pobreza a un mecanismo por el cual la propia pobreza de una sociedad, de una persona o de una familia, retroalimenta el fenómeno e impide salir de él. Hay quienes consideran superar la trampa de la pobreza como esencial para promover el desarrollo –Sachs– y otros quienes directamente niegan que exista tal mecanismo –por ejemplo, William Easterly, de quien se pueden consultar varios trabajos en ese sentido; véase William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' adventures and misadventures in the Tropics* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2002); del mismo autor y en similar sentido puede consultarse *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: Penguin Press, 2006); y *Reinventing Foreign Aid* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2008).

⁸⁰ Sachs, “Institutions Matter...”, 38.

los trópicos, no tiene salida al mar y gran parte de su territorio se ubica a una altura significativa). Sin embargo, a pesar de esas condiciones geográficas, la economía boliviana creció entre 2006 y 2010 a una tasa promedio de 4.6% anual.⁸¹ América Latina, además, tiene notables ejemplos de economías entre los trópicos que son relativamente exitosas, tal el caso de Costa Rica, Panamá, y el más renombrado de todos, Brasil. En todos esos países las instituciones han mejorado notablemente en los últimos años (excepto en Costa Rica en donde los cambios institucionales no fueron tan recientes).

Para nuestro país y nuestra región los problemas más significativos son institucionales. Con excepción de Haití ningún país de la región integra el “Club de la Miseria”⁸², aunque algunos tienen una geografía más generosa que otros. Lo que casi todos compartimos son gravísimos problemas de anomia, normas informales disfuncionales y omnipresentes, corrupción, inestabilidad institucional, un frágil estado de derecho, y una enorme cantidad de instituciones formales no-inclusivas.

III. Instituciones y cambio institucional en América Latina. Tres casos, tres perspectivas

En la segunda parte de este trabajo se presentarán tres casos de situaciones en las que las instituciones y ciertos problemas de desarrollo se vinculan de tal manera que resulta útil para comprender su interrelación. Los casos escogidos, además, presentan aristas bien diferentes de esa relación y reflejan de un modo u otro algunos de los debates sobre instituciones que se han recorrido en las páginas anteriores. En primer lugar, nos acercaremos al problema de la economía informal y su relación con las normas formales no-inclusivas que rigen en nuestro entorno. En segundo lugar, veremos un caso en el que el diseño de instituciones formales contempló expresamente modos de superar ciertas normas sociales disfuncionales que reinaban en el ámbito de los planes destinados a reducir la pobreza y la desigualdad. Finalmente, utilizando breves ejemplos, exploraremos

⁸¹ Fuente Banco Mundial.

⁸² Collier, en su libro *El Club de la Miseria*, ubica dentro de la lista de países que lo integran tanto a Haití como a Bolivia y también menciona a Cuba como un caso muy particular en donde los bajos ingresos per cápita conviven con estándares elevados en salud, educación y equidad (Collier, *El Club de la Miseria*, 28). Sin embargo, el crecimiento económico de Bolivia ha repuntado en los últimos años de una forma significativa y parece una descripción injusta mantener al país andino en ese poco honroso club. La pobreza y la indigencia, por ejemplo, han disminuido en Bolivia en cerca del 20% entre 2002 y 2010 (alrededor de 2002 había un 62,4% de pobres de los cuales 37,1% eran indigentes mientras que alrededor de 2010 la cifra de pobres había disminuido a 42,2% y la de indigentes al 22,4% de la población. Fuente CEPAL).

cómo instituciones consideradas no-ortodoxas (es decir, no vinculadas directamente al mercado o a la generación de incentivos) han probado ser útiles para generar crecimiento económico.

A. Elites, instituciones no-inclusivas y economía informal⁸³

A principios de la década de 1970 se “descubrió” en términos económicos un fenómeno que había existido desde siempre: la economía informal.⁸⁴ En aquel entonces se consideró que la economía informal en los países en desarrollo desaparecería cuando estos alcanzaran un nivel suficiente de crecimiento económico y desarrollaran un modelo industrial moderno; sin embargo, hoy se entiende que la informalidad depende, más que del crecimiento económico, de la inequidad en la distribución de los ingresos y en los bienes.⁸⁵ Esa inequidad tiene muchas veces origen en factores económicos pero en otras oportunidades son las normas (las instituciones formales vigentes) las que no permiten que se salte de la informalidad a la formalidad.

En la actualidad la economía informal no funciona de manera completamente paralela a la economía formal como era hasta hace unas décadas: hoy se hallan invariablemente mezcladas y es difícil asegurar que cualquier servicio o producto que consumamos proveniente del mundo formal no haya tenido en algún momento de la cadena de producción o de provisión un ingrediente del sector informal. En general cuando se habla de economía informal se piensa en actividades comerciales o relaciones laborales realizadas extralegalmente; sin embargo, hay que tener en cuenta también al fenómeno de la tenencia irregular de tierras y la existencia de construcciones informales.

⁸³ Siguiendo a los autores Alejandro Portes y William Halles se identificará a la economía informal como una manifestación de un fenómeno más amplio que es la economía sumergida. Este último concepto comprende otras manifestaciones (los límites de cada grupo no siempre aparecen claros fuera de la teoría): 1) La economía ilegal, que abarca la producción y distribución de bienes y servicios prohibidos por la ley. 2) La economía no declarada, que consiste en la realización de acciones que soslayan o evaden las normas impositivas establecidas en los códigos tributarios. 3) La economía no registrada, que comprende las actividades que transgreden los requisitos de los organismos estadísticos del Estado en materia de declaración. 4) La economía informal propiamente dicha, que abarca las actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que rigen las "relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social" y están excluidas de la protección de aquellas. Los autores señalan que en la mayoría de los casos estas actividades informales están relacionadas con bienes lícitos (a diferencia del grupo descrito en el punto 1); véase Alejandro Portes y William Halles, *La economía informal* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 2004), 11.

⁸⁴ Kristina F. Becker, *The Informal Economy: fact finding study* (Stockholm: SIDA, 2004), 5.

⁸⁵ Becker, "The Informal Economy...", 5.

En lo que sigue de este título asumiremos sin mayor discusión (aunque admitimos que podría haberla) que la economía informal es un fenómeno que no es beneficioso para el desarrollo económico y humano y que un objetivo del desarrollo es reducir este tipo de economía. Las razones para sostener que la informalidad no es beneficiosa son básicamente que en la economía informal los trabajadores reciben pagas por debajo de las del mercado, no cuentan con seguridad social ni aportes jubilatorios y trabajan muchas veces en condiciones insalubres o riesgosas. Por otra parte, la economía informal no tiene cargas ni responsabilidades tributarias; rara vez se contratan seguros para sus mercancías, trabajadores o bienes de capital y son generadoras de cadenas de corrupción. Además, y sobre esto hay poco debate, la economía informal se considera de baja productividad.

En cuanto a la posesión informal de tierras o la realización de construcciones informales, a las desventajas anteriormente mencionadas se suman otras como las malas condiciones ambientales, la inseguridad de las construcciones rudimentarias, el acceso parcial o nulo a servicios básicos como agua o electricidad, etc. Es interesante mencionar que ambos fenómenos (economía informal y posesión informal de tierras se encuentran vinculados), pues las condiciones laborales de los trabajadores informales están empíricamente vinculadas a la proliferación de viviendas también informales o asentamientos extralegales.⁸⁶

La aclaración sobre la posición que se adoptará sobre la informalidad es necesaria pues hay numerosos estudios que destacan las virtudes de la informalidad, entre otras cosas, porque esta funciona como una válvula de escape permitiendo que la desocupación no sea mayor o que los precios bajen y así los productos puedan ser adquiridos por personas de menores recursos, etc. Sin embargo, todas esas descripciones positivas de la informalidad –que son en muchos casos descriptivamente acertadas– son, si se nos permite la expresión, meros consuelos. Un compromiso serio con la promoción del desarrollo humano no puede tener otro objetivo que el de reducir el tamaño y el arraigamiento de la informalidad de la economía.

Uno de los problemas de la economía informal es que ella resulta muy difícil de medir. Uno de los modos de hacerlo es a través del empleo informal.⁸⁷ En América

⁸⁶ Véase Hernando De Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (New York: Basic Books, 2000), capítulo IV.

⁸⁷ Para medir –siempre por aproximación– el tamaño de la economía informal pueden utilizarse cuatro enfoques distintos: a) el enfoque del mercado de trabajo (que es el que se ha escogido en este trabajo); b) el enfoque de las pequeñas empresas; c) el enfoque del consumo de los hogares; y d) el enfoque de las discrepancias macroeconómicas (véase Portes y Halles, “La economía informal”, 29).

Latina, en 2011, el 47.7% de la población ocupada no agrícola tuvo un empleo informal, de los cuales el 31,1% fue empleado directamente en empresas informales, el 11,4% fueron empleos informales en empresas formales y el 5,2% en el servicio doméstico.⁸⁸ En la República Argentina, en 2011, los trabajadores empleados informalmente (excluyendo el sector agrícola) llegaron al 46,9%.⁸⁹ Los trabajadores informales pertenecen generalmente a los quintiles de más bajos ingresos.

Se intentará presentar a continuación un ejemplo de cómo las instituciones pueden ser de crucial importancia para erradicar o disminuir la economía informal y cómo algunos de los debates sobrevolados anteriormente aparecen de una manera más tangible.

Los proyectos de reformas institucionales llevados a cabo durante las décadas de los grandes ajustes (décadas de los ochenta y los noventa) se preocuparon principalmente por el fortalecimiento del derecho privado y la protección del derecho de propiedad. Sin embargo, lo hicieron profundizando la perspectiva excluyente que existía (y aún sigue vigente): los derechos de propiedad que pretendían garantizarse eran principalmente los de los inversores extranjeros y de los que se favorecían con el contexto de achicamiento del Estado. No estaban contemplados en estos planes los modestos emprendedores. La lógica de aquel entonces era, como ya hemos visto en los debates, que si se lograba el crecimiento económico “todos los botes saldrían a flote”, y entre ellos, claro está, se mejoraría la situación de las personas pobres que viven en el mundo de la informalidad y se reduciría este fenómeno.

En el ámbito del derecho laboral tampoco se hallaron soluciones para promover una economía más inclusiva, aun cuando la tendencia hacia la flexibilización en el trabajo tuvo como uno de sus propósitos teóricos facilitar que los trabajadores informales pasaran al mundo de la formalidad,⁹⁰ los beneficiarios reales de estos planes fueron casi siempre los mismos: las nuevas y viejas elites. Lo mismo ocurrió en el plano del derecho de propiedad: la irregularidad de la tenencia de la tierra continúa siendo un problema

⁸⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Panorama Laboral de América Latina y el Caribe” (2012), 14, disponible en: <http://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/lang--es/index.htm> (consultado por última vez 20 de octubre de 2013).

⁸⁹ OIT, “Panorama Laboral...”, 45.

⁹⁰ Diversos estudios han demostrado que luego de dictadas las leyes de flexibilización laboral no se lograron bajar los índices de desempleo ni disminuir la informalidad, sino que, por el contrario, estos aumentaron en Argentina hacia fines de la década de los noventa; véase World Bank, “Argentina, Labor Market Study. Informal Employment in Argentina: Causes and Consequences” (2008), 10, disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/03/9819912/argentina-labor-market-study-informal-employment-argentina-causes-consequences> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

mayúsculo en Argentina y en América Latina y las normas avanzaron escasamente para promover la tenencia legal de las tierras o para facilitar permisos de construcción con un espíritu más democrático.

Más notable es aun que tampoco se produjeron reformas inclusivas de cierta significación durante la última década (2002-2012), en la que Argentina y, en general, América Latina han gozado de un sostenido crecimiento económico. En Argentina, por ejemplo, si bien la informalidad se redujo en algunos pocos puntos porcentuales,⁹¹ no lo hizo de manera radical ni se aprovechó el crecimiento para promover una integración a la economía de las personas que atraviesan por situación de pobreza.⁹²

La vinculación entre el derecho comercial y las personas de menores recursos no es menor ya que, a nivel mundial, aproximadamente un 50% de los pobres urbanos operan algún tipo de establecimiento comercial y cerca de un 20% de la población pobre en zonas rurales también lo hace.

Bastan elementales conocimientos de derecho comercial para apreciar que el modo en que se encuentra regulada la actividad mercantil en Argentina solo permite que personas de medianos y altos recursos accedan a ella formalmente. A este conocimiento teórico debemos adicionar también la casi segura aparición de ciertas normas sociales y que también tienen un costo en dinero o tiempo. Finalmente, cuando el negocio está en marcha ciertas regulaciones obsoletas y excluyentes aparecen en escena (aun cuando, por supuesto, no todas puedan ser calificadas de esa forma), siempre acompañadas de las normas informales disfuncionales.

En términos prácticos, para abrir un negocio formal en la Argentina hace falta la constitución de una sociedad y su inscripción (lo que conlleva la intervención de un

⁹¹ La información es otra vez relativa al empleo informal. Las estadísticas son bastante discordantes dependiendo del organismo que las provea. CEPAL, por ejemplo, indica que en el año 2002 el sector informal no agrícola era del 41,5% y en 2010 había disminuido al 39% (Fuente CEPALSTAT). Como se puede advertir estas estadísticas no son consistentes con las de la OIT que exhiben un nivel de informalidad del 46,9% en 2011.

⁹² En Argentina, el proyecto de unificación y modificación de los Códigos Civil y Comercial elaborado por los Dres. Lorenzetti, Elena Highton y Aída Kemelmajer, propone algunas mejoras en este sentido y al menos enuncia con claridad una parte del problema pero no logra deshacerse de las estructuras que están en el corazón de la generación de informalidad. En la exposición de motivos los autores del proyecto exponen que el texto propuesto se rige por un “Código de la igualdad” y explican que “[l]os textos vigentes regulan los derechos de los ciudadanos sobre la base de una igualdad abstracta, asumiendo la neutralidad respecto de las asignaciones previas del mercado. En nuestra posición, se busca la igualdad real, desarrollando una serie de normas orientadas a plasmar una verdadera ética de los vulnerables”; véase “Fundamentos del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación” (2012), 4, disponible en: <http://www.nuevocodigocivil.com/pdf/Fundamentos-del-Proyecto.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

escribano público)⁹³ a lo que luego se suman otra serie de pasos también costosos, engorrosos y largos. De acuerdo con el reporte del Banco Mundial que acompaña al “Índice de Facilidad para Hacer Negocios”⁹⁴, para abrir un negocio en Argentina se necesitan cumplir 14 pasos (trámites), que llevados a cabo ininterrumpidamente suman 26 días, y que además tienen un costo equivalente al 12,3% del ingreso per cápita del país⁹⁵ y requieren un capital mínimo inicial equivalente al 5,7% también del ingreso per cápita. El panorama en nuestro país es bastante peor en este sentido que en otras economías de la región: en Uruguay solo se requieren 5 pasos para abrir un negocio; en Panamá basta con 7 días para hacerlo; el costo total del trámite en Chile equivale solo al 4.5% del ingreso per cápita y el capital mínimo para iniciar un negocio es de 0.0% de la renta per cápita en 12 países de América Latina.⁹⁶

Por lo tanto quien pretenda formalizar un negocio en Argentina, deberá contar con un capital equivalente al 18% del ingreso per cápita y deberá poder destinar 26 días íntegramente a la realización de los trámites. Todo ello sin considerar otras necesidades como la de conseguir financiamiento formal (que es siempre más barato y por lo general menos abusivo que el informal); registrar una marca comercial; dar de alta a los empleados; superar los controles para la habilitación; etc. Es decir, la iniciación del negocio es costoso *per se* pero a ello deberíamos sumar su puesta en marcha.

⁹³ La intervención obligatoria de notarios públicos en muchas actividades vinculadas con la gestión de los derechos de propiedad (como la constitución de una sociedad, la compra-venta inmobiliaria, el otorgamiento de poderes, etc.), es considerada uno de los temas que un derecho más inclusivo tendría que intentar resolver. En Perú, uno de los países que mayores mejoras ha realizado hacia la inclusión de las personas con menos recursos, se produjo un debate muy interesante con los notarios. Uno de los documentos que refleja esa discusión es la publicación del Instituto para la Libertad y la Democracia (ILD), “The War of Notary Publics”, disponible en: <http://www.ild.org.pe/publications/books/the-war-of-notary-publics> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

⁹⁴ Este índice ha sido cuestionado por su metodología y por la selección de ciertos criterios que no son universalmente aplicables. Además se considera que no toma en consideración las normas informales que aparecen en muchas economías cuando se hacen negocios. No obstante, los datos relativos a la apertura de un comercio a través de la constitución de una Sociedad de Responsabilidad Limitada son suficientemente objetivos como para resultar válidos a título de ejemplo.

⁹⁵ Los cálculos del porcentaje del ingreso per cápita están hechos sobre la base del Ingreso Nacional Bruto (o GNI, según su sigla en inglés) per cápita. El Ingreso Nacional Bruto es equivalente al Producto Bruto Interno (el Banco Mundial cambió la nomenclatura hace unos años y diversos organismos siguieron su senda, entre ellos el PNUD que ahora mide el ingreso per cápita en el IDH a través del Ingreso Nacional Bruto).

⁹⁶ Fuente Banco Mundial, Índice de Facilidad para hacer negocios 2013. El reporte regional (World Bank, “Doing Business 2013. Latin America”) está disponible en: <http://www.doingbusiness.org/reports/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Profiles/Regional/DB2013/DB13-Latin-America.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Algo similar sucede con la formalización de la propiedad (se requieren 7 pasos que llevan cerca de 55 días y tienen un costo del 7,0% del ingreso per cápita)⁹⁷ o con las gestiones necesarias para lograr un permiso de construcción⁹⁸ (se requieren realizar 24 trámites, que duran 365 días aproximadamente y que obligan a una inversión de nada menos que el 74,3% del ingreso per cápita promedio del país)⁹⁹. Es notable, por ejemplo, que en medio del *boom* del crecimiento económico argentino se haya incrementado la población en asentamientos informales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires en un 52,3% respecto del año 2001.¹⁰⁰ Otra vez, las normas podrían haber generado una diferencia para el desarrollo.¹⁰¹

Virar hacia una economía más inclusiva no implica necesariamente reducir la regulación o desregular. Lo necesario es modificar la regulación para volverla más democrática. El Estado continúa capturado por las elites. Por supuesto que la reducción de la informalidad también depende de la reducción de las normas informales disfuncionales. Ellas también se pueden reducir si se diseñan correctamente las normas formales. Generar un auténtico cambio institucional no es fácil pero como mínimo hace falta tener en consideración a las normas informales, conocerlas y prever como interactuarán con las instituciones formales. Este tema será el asunto central del título que sigue.

B. Normas informales neutralizadas por buenos diseños institucionales en los Programas de Transferencias Condicionadas

En esta oportunidad privilegiaremos la descripción de lo ocurrido en América Latina en lugar de lo que ha sucedido con estos planes en la Argentina. Algunos datos se brindarán sobre nuestro país pero solo en el contexto comparativo de la descripción de lo ocurrido en el subcontinente.

⁹⁷ Fuente Banco Mundial, Índice de Facilidad para hacer negocios 2013.

⁹⁸ El otorgamiento de permisos de construcción no es pasible de ser mesurado a nivel nacional ya que es un trámite municipal y hay variaciones entre los diversos municipios. Los datos que utiliza el Banco Mundial en su informe sobre Facilidad para Hacer Negocios son relevados en la Ciudad de Buenos Aires.

⁹⁹ Fuente Banco Mundial, Índice de Facilidad para hacer negocios 2013.

¹⁰⁰ Dirección General de Estadísticas y Censos, “Resultados provisionales del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 en la Ciudad de Buenos Aires” (2011), 5, disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/resultados_provisionales_censo_2010.pdf (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

¹⁰¹ El cambio normativo no es, sin embargo, la única alternativa a explorar para resolver el problema de la vivienda.

Los planes estatales tendientes a reducir la pobreza existen desde largo tiempo atrás y, en general, su diseño ha adoptado las formas más afines a las tendencias del desarrollo de cada momento. Por eso, en el auge del desarrollo como satisfacción de las necesidades básicas la distribución de ropas o alimentos o el subsidio de la luz o el gas eran más frecuentes que hoy en día.

Aunque el subsidio de alimentos básicos para las dietas de cada cultura sigue siendo usual, en los últimos años la tendencia en el mundo entero es hacia el abandono de los planes vinculados a beneficios en el consumo para reemplazarlos por planes que simplemente transfieren sumas dinerarias a las personas necesitadas. Esta modalidad se entiende como más alineada con el nuevo paradigma del desarrollo y además se ha descubierto como más eficiente,¹⁰² ya que la persona que recibe el dinero puede aplicarlo a la satisfacción de las necesidades que valore más. Sin embargo, aun en la modalidad de transferencias dinerarias los planes sociales fueron mutando hasta llegar a lo que se consideró todo un cambio de paradigma en los programas de reducción de la pobreza: los programas de transferencias condicionadas (PTC).

Los PTC fueron creados por el economista mexicano Santiago Levy durante su gestión a cargo la Subsecretaría de Hacienda en su país entre 1994 y 2000. Levy quería reformar el complicado e ineficiente sistema de prestaciones sociales en México. No solo lo consiguió sino que además ideó un plan de transferencias de dinero en efectivo dirigidas a la población en pobreza extrema, que intentaba romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.¹⁰³ Así el plan se ideó vinculando la recepción de dinero a la condición de asistencia escolar de los niños de las familias beneficiarias y al cumplimiento de alguna otra condición vinculada a la salud preventiva (como vacunación de los niños o control prenatal de las embarazadas). Estos fueron los elementos básicos del diseño del programa Progresa-Oportunidades (actualmente llamado solo Oportunidades), que aún se encuentra

¹⁰² La mayor eficiencia de las transferencias con relación, por ejemplo, al subsidio de alimentos básicos proviene, entre otras cosas, del descubrimiento (en realidad la ratificación por medio de estudios basados en la evidencia) del postulado enunciado por Robert Giffen en el siglo XIX. De acuerdo con Giffen el aumento del precio en ciertos alimentos lleva a un mayor consumo de ellos y la disminución en su precio a una disminución en el consumo. Así, si se subsidian productos básicos (como el arroz en China, el trigo en Egipto o la tortilla de maíz en México) es posible que el consumo de estos disminuya en vez de aumentar, por lo que la preocupación nutricional de los gobiernos no tiene el resultado positivo esperado.

¹⁰³ Santiago Levy, "Productividad, Crecimiento y Pobreza en México: ¿qué sigue después de Progresa-Oportunidades?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007), 1, disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/productividad-slevy.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

activo.¹⁰⁴ El modelo de los PTC se extendió rápidamente por América Latina y por otros países del mundo.¹⁰⁵

Más allá de las críticas que estos planes han recibido desde todos los espectros¹⁰⁶, lo cierto es que hasta el momento parecen resultar exitosos. Si bien no son ellos la primera causa de reducción de la pobreza y la desigualdad en nuestra región¹⁰⁷ (la causa principal de estos dos bienvenidos fenómenos es el crecimiento económico)¹⁰⁸, sí han contribuido significativamente. En general se pone el acento del éxito de estos programas en las condicionalidades y el modo en que estas han logrado modificaciones sustanciales en escolarización, vacunación, control pre-natal y hasta alfabetización de adultos.¹⁰⁹

Sin embargo nuestro punto de interés en este caso es cómo el diseño de los PTC ha logrado, por lo general, superar las normas informales que reinaban en el ámbito de los planes sociales (esto es, básicamente, el uso de estos con fines de clientelismo político)¹¹⁰

¹⁰⁴ En la década de 1990, se habían iniciado algunos planes similares en Brasil, pero se trataba de programas de carácter municipal –véase Simone Cecchini y Aldo Madariaga, *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL, 2011), 9.

¹⁰⁵ De acuerdo con información brindada por el Banco Mundial hay más de 30 países que han implementado PTC, entre ellos países de gran población y/o con gran cantidad de población en situación de pobreza como Turquía, Pakistán, Kenya y Mozambique, entre otros.

¹⁰⁶ Las críticas más frecuentes son que los PTC no propician incentivos para el trabajo; que generan o perpetúan informalidad en el trabajo; que son insuficientes para superar las trampas de la pobreza de las personas en estado de indigencia; que no llegan a todas las personas que lo necesitan (como los inmigrantes ilegales), etc. La crítica más interesante es la que proviene de dos estudios randomizados en los que se demostró que las condicionalidades *vinculadas a la escolarización primaria* no sirven realmente pues las personas al obtener un ingreso extra invierten en sus hijos enviándolos al colegio sin que nadie se los exija (Véase Sarah Baird, et. al., “Designing cost-effective Cash Transfer Programs to Boost Schooling among Young Women in Sub-Saharan Africa”, World Bank Policy Research Working Paper N° 5090, 2009. También ver Najy Benhassine, et. al., “The impact of Conditional Cash Transfers on Schooling and Learning: Preliminary evidence from the Tayssir Pilot in Morocco” (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2010).

¹⁰⁷ La reducción de la pobreza y la desigualdad ha sido principalmente producto del crecimiento económico y en menor medida de la redistribución llevada a cabo por los PTC u otros planes sociales (efecto distributivo). De acuerdo con el análisis realizado por CEPAL durante el período 2002-2010, nueve países redujeron la pobreza principalmente a partir del crecimiento de los ingresos medios, mientras que en seis predominó el efecto distributivo. El efecto crecimiento fue particularmente importante en Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras y República Dominicana, donde fue responsable de un 80% o más de la caída de la pobreza. Pero incluso en los países en los que el efecto distributivo prevaleció sobre el efecto crecimiento este último sólo fue responsable de un 60% de la disminución de la pobreza. Respecto de la disminución de la desigualdad en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, la variación en los ingresos laborales (vinculado al crecimiento) explica el 90% o más de la variación en el ingreso total por adulto; mientras que el efecto distributivo (medido a través de los ingresos no-laborales que proporcionan los PTC) contribuyó con un 50% o más de la reducción de la desigualdad de los ingresos por adulto en Chile, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, y en Argentina y Brasil su contribución fue superior al 40% –CEPAL, *Panorama Social para América Latina, 2011* (Santiago de Chile: CEPAL, 2012), 10-11–.

¹⁰⁸ ¿Entonces Paul Collier tiene razón?

¹⁰⁹ El programa “Abrazo” (2005) de Paraguay tiene entre sus condicionalidades la alfabetización de adultos.

¹¹⁰ La definición de clientelismo propuesta por Gruenberg es sencilla pero capta suficientemente el espectro de situaciones que pueden calificarse como clientelares. Explica Gruenberg que el clientelismo político

y la corrupción. Los planes sociales anteriores a los PTC eran distribuidos, entre otros mecanismos, a través de “punteros” políticos y de otros contactos; eran moneda de cambio de favores partidarios; en algunos casos también se requería a los beneficiarios el aporte de un porcentaje de lo recibido a estructuras partidarias o barriales.¹¹¹ Demás está decir que los PTC no han borrado mágicamente años de malas prácticas, pero lo interesante es que desde su diseño se intentó –y en buena medida se consiguió– diseñar una estrategia para combatirlas.

En primer lugar, el reemplazo de los subsidios al consumo por transferencias dinerarias tiene –además del fundamento económico, de mejora de la eficacia y de justicia social–¹¹² un objetivo de reducción de la corrupción.¹¹³ Las formas de corrupción vinculadas a los subsidios al consumo son diversas y van desde los fraudes en los procesos para ser proveedor de los insumos subvencionados hasta la generación de un mercado negro de esos productos.¹¹⁴

En segundo lugar, la tendencia hacia la universalización de los beneficiarios ubicados dentro del grupo objeto de los PTC también reduce las oportunidades de clientelismo. En países con alta demanda de programas sociales o extensos territorios, cierta focalización podría ser necesaria (hay programas que han comenzado por ciertas zonas geográficas con niveles de pobreza elevado y homogéneo pero luego se han extendido a otras zonas –tal

puede ser definido como una forma especial de vínculo resultante de un criterio personal antes que universal. En la relación clientelista, un individuo con mayor poder (el patrón) saca ventaja de su influencia y recursos para proveer protección, servicios o favores de otros individuos (clientes), quienes a cambio ofrecen asistencia, servicios personales, prestigio social o apoyo político al patrón en las elecciones. Entre estos dos individuos (patrón y cliente), pueden emerger los *brokers* (llamados punteros informalmente en Argentina) quienes desarrollan una suerte de sistema de intermediación entre los servicios, bienes y favores que provee el patrón y la lealtad, asistencia, servicios personales, prestigio o apoyo político que proviene del cliente (Christian Gruenberg, “Transformative Participation or Voice Without Influence” en *Fighting Clientelism: Transparency and participation in targeted social programs*, Eds. Fernando Carrillo y Christian Gruenberg (Buenos Aires: CIPPEC y BID, 2006), 38.

¹¹¹ En Argentina, por ejemplo, a nivel nacional, podemos identificar diversos planes previos al Programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) que es, de acuerdo a nuestra valoración, el primer PTC que se implementa en el país. Por diversos motivos, especialmente vinculados con el diseño del plan no consideramos que el Plan Jefes y Jefas de Hogar comparta los rasgos que diferencian a los PTC de otros tipos de planes sociales. Entre otras cosas el Plan Jefes y Jefas de Hogar estuvo fuertemente marcado por el clientelismo al igual que sus predecesores, los diversos planes conocidos como “Trabajar”.

¹¹² Los subsidios al consumo son muchas veces sobre-inclusivos (benefician muchas veces a quienes no lo necesitan) y en otras oportunidades son sub-inclusivos (no llegan a los beneficiarios que lo necesitan realmente).

¹¹³ Santiago Levy y Evelyne Rodríguez, “Sin herencia de pobreza: el programa progresa-oportunidades de México”, (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta Mexicana, 2005), 134.

¹¹⁴ Véase The Global Subsidies Initiative, “Policy Brief. Corruption and fraud in agricultural and energy subsidies: Identifying the key issues” (2010), disponible en: http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/pb10_corruption.pdf (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

es el caso de México— otros lo han hecho apelando a la focalización categórica —como el “Bono Juancito Pinto” en Bolivia—)¹¹⁵. Sin embargo, se puede argumentar que los PTC — si bien utilizan mecanismos de focalización de los recursos— procuran avanzar hacia la universalización de los derechos sociales y económicos de todos los ciudadanos, comenzando por quienes se ven más privados de su ejercicio.¹¹⁶ Cuando hablamos de tendencia a la universalización no solo nos referimos al enfoque del grupo poblacional que será potencial beneficiario sino también a la no imposición de obstáculos administrativos generadores de posibles relaciones “cliente-patrón”. En un estudio en Argentina se encontró que para anteriores planes (Plan Jefes y Jefas de Hogar)¹¹⁷ uno de los dos picos de denuncias por clientelismo se verificó en los momentos cercanos a las fechas en que estos planes “cerraban” la inscripción.¹¹⁸

Otro mecanismo interesante para evitar el clientelismo es el especial cuidado en los procedimientos y técnicas de selección de beneficiarios que buscan minimizar los errores de exclusión (familias que satisfacen los criterios de elegibilidad, pero no participan en el programa) e inclusión (familias que no satisfacen los criterios de elegibilidad, pero participan). Por lo general, estos programas logran hacer llegar las transferencias de ingreso a los más necesitados.¹¹⁹ En América Latina, evaluados varios países con PTC en marcha se comprobó que entre el 60% y el 75% de los gastos en estas transferencias son captados por el 40% más pobre de la población.¹²⁰

La tendencia de gran cantidad de países ha sido también a reemplazar los múltiples planes de asistencia social por uno o unos pocos que concentran esta actividad. Así se ha logrado mejorar la unificación de información sobre los beneficiarios e impedido la proliferación de beneficios duplicados (algunos de los cuales eran gestionados por duplicado o triplicado por los propios beneficiarios y otros obtenidos mediante relaciones

¹¹⁵ Cecchini, “Programas de Transferencias Condicionadas...”, 29.

¹¹⁶ Cecchini, “Programas de Transferencias Condicionadas...”, 30.

¹¹⁷ Como se dijo anteriormente por sus características de diseño e implementación, no consideramos que el Plan conocido como “Jefes y Jefas de Hogar” cumpla con la mayor parte de las características que hacen de los PTC un tipo de programa social diferente de lo que se había conocido hasta el momento. El Plan Jefes y Jefas puede ser definido como transicional hacia los PTC y fue fuertemente marcado por el clientelismo (ver entre muchos otros trabajos del mismo autor, además de los otros citados en este artículo, Christian Gruenberg, y Victoria Pereyra Iraola, “El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza”, *Documento políticas públicas y análisis* (Buenos Aires: CIPPEC, 2009).

¹¹⁸ Christian Gruenberg, “Entre el clientelismo y la ciudadanía: la gestión de programas sociales en Argentina” en *Transparencia y Probidad Pública Estudio de Caso en América Latina*. Eds. José Zalaquett y Alex Muñoz, (Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2008), 51.

¹¹⁹ Cecchini, “Programas de Transferencias Condicionadas...”, 28.

¹²⁰ Cecchini, “Programas de Transferencias Condicionadas...”, 28.

clientelares). Fuertemente vinculado a la unificación de “padrones” de beneficiarios ha habido un avance enorme en la transparencia de la información relativa a los destinatarios. En la mayoría de los PTC implementados en América Latina –aun en países que no tienen ley de acceso a la información– los padrones de destinatarios (que tienen además otro tipo de datos sobre cumplimiento de las condicionalidades, fecha de ingreso, hijos a cargo, etc.) son accesibles para gestiones de contralor.¹²¹ Esto facilita la identificación de posibles actividades clientelares u otras formas de fraude.

Hay muchos otros ejemplos de cómo el diseño de los PTC ha evolucionado para intentar superar el clientelismo que constituía hasta hace poco la norma social que regía la distribución de planes sociales en América Latina y el Caribe (entre otros aspectos no mencionados anteriormente se ha avanzado en la institucionalización o bancarización del modo de pago o en la apertura de canales de comunicación para la recepción de quejas o denuncias). Por supuesto que se puede seguir mejorando (por ejemplo, la rendición de cuentas y la participación ciudadana son dos aspectos en los que todavía hay mucho por hacer)¹²². Un aspecto a tener en cuenta a fin de evitar la generación de instituciones informales disfuncionales es el enorme poder que se ha transferido a raíz de las condicionalidades hacia maestros, directores de escuelas, médicos, enfermeras¹²³ y otros encargados de “certificar” el cumplimiento de las condicionalidades. Es de esperar que no se reproduzcan en esos ámbitos las relaciones clientelares que se generaron en los ámbitos vinculados a la política pero no debe desatenderse la necesidad de realizar ajustes institucionales en caso de aparecer normas informales que no contribuyan a la inversión en capital humano que es el objetivo principal de los PTC.

La idea central de este título no ha sido, como es obvio, la de un análisis exhaustivo de los PTC sino la presentación de estos planes (que son instituciones formales claramente vinculadas al desarrollo) como un caso relativamente exitoso de neutralización de instituciones informales disfuncionales.

¹²¹ Cecchini, “Programas de Transferencias Condicionadas...”, 173 y ss.

¹²² Véase Cecchini, “Programas de Transferencias Condicionadas...”, 167 y ss.

¹²³ Esta inteligente advertencia es realizada por Alberto Diaz-Cayeros, et. al., *Strategies of Vote Buying: Democracy, Clientelism and Poverty Relief in Mexico* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 32, disponible en:

<http://www.stanford.edu/~magaloni/dox/2012strategiesvotebuying.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

C. Crecimiento Económico a través de instituciones heterodoxas

Hay dos premisas que los debates que hemos reseñado no han discutido: que las instituciones son importantes para el desarrollo y que el crecimiento económico es parte del desarrollo. Los debates nos permitieron conocer los matices de estas dos máximas del desarrollo y los diferentes caminos para llegar al crecimiento económico. Se reitera, esas discusiones sobre los matices no han negado la necesidad del crecimiento económico (aunque muchas posiciones sí han puesto en duda que solo él sea suficiente o que sea el objetivo mismo del desarrollo). Tampoco ninguno de los autores citados ha negado la importancia de las instituciones aun cuando alguno de ellos le otorgue una menor relevancia.

Retomando un poco el debate de las primeras páginas veremos a continuación distintos ejemplos de cómo instituciones heterodoxas (esto es, no vinculadas necesariamente a los mandamientos del mercado) permiten generar crecimiento económico. Se trata de instituciones que aparecen más naturalmente ligadas al desarrollo humano o a la expansión de las capacidades humanas, pero que, en los últimos años, se han probado muy útiles también para generar mayor crecimiento económico. La elección de estas instituciones no es completamente caprichosa: en todas hay una buena dosis de actividad jurídica que permite advertir por qué los abogados deberíamos sentarnos a pensar acerca de las reglas del juego y el desarrollo.

Igualdad de Género. En el actual paradigma del desarrollo la igualdad de género es un objetivo y a la vez un medio para generar mayor desarrollo humano, pero además, en los últimos años, se ha demostrado que la igualdad de género es un importante factor para contribuir particularmente al crecimiento económico. Esto es bastante obvio: si las mujeres representan alrededor del 50% de la fuerza de trabajo del mercado, el excluirlas (directa o indirectamente, mediante prohibiciones o sutiles discriminaciones) es privar total o parcialmente a la economía de la mitad de su capital social.

De acuerdo con el Banco Mundial, la igualdad de género es parte de lo que se denomina una “economía inteligente” y puede aumentar la eficiencia económica en materia de desarrollo de tres formas.¹²⁴ En primer lugar, como adelantamos anteriormente,

¹²⁴ Banco Mundial, “Informe sobre el desarrollo mundial 2012. Igualdad de Género y Desarrollo”, 14, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105->

las barreras que impiden la igualdad de acceso a la educación, a las oportunidades económicas y a los insumos productivos pueden disminuir generalizadamente la productividad.¹²⁵ El segundo punto incluido en el informe del Banco Mundial apunta a que un mayor control de las mujeres sobre los recursos del hogar incrementa la inversión en el capital humano de hijos e hijas, con efectos positivos dinámicos en el crecimiento económico. Estudios realizados en diversos países del mundo han encontrado que incrementar la proporción de los ingresos del hogar controlados por las mujeres modifica los patrones de gastos en formas que benefician por igual a hijas e hijos.¹²⁶ Por este motivo, muchos países han decidido que los PTC sean cobrados prioritariamente por mujeres.¹²⁷

El tercer motivo mencionado por el Banco Mundial se vincula con el empoderamiento y la participación. La mayor o menor capacidad de acción y decisión de las mujeres afecta las posibilidades de desarrollar sus capacidades y de esa manera generar capital humano que contribuya a la economía en igualdad de condiciones. Cuando las mujeres y los hombres no gozan de las mismas oportunidades para tener una actividad social y política, y para influir en leyes y decisiones, es menos probable que se logren corregir las limitaciones institucionales y las deficiencias de los mercados que promueven la desigualdad de género.¹²⁸

El crecimiento económico que no se concreta por los obstáculos que enfrentan las mujeres es considerable, ello sin siquiera considerar los esfuerzos económicos que deben hacer los Estados para reparar o moderar las consecuencias de la desigualdad.

Reducción de la Violencia. La violencia generalizada que se presenta en forma de conflictos armados civiles o internacionales es un claro freno para el crecimiento

[1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf](https://www.bancomundial.org/es/publication/1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf) (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

¹²⁵ Banco Mundial, “Igualdad de Género...”, 6.

¹²⁶ Banco Mundial, “Igualdad de Género...”, 6. Los estudios mencionados se realizaron en Bangladesh, Brasil, Costa de Marfil, México, el Reino Unido de Gran Bretaña y Sudáfrica.

¹²⁷ Estas políticas han sido sin embargo blanco de objeciones, ya que hay quienes sostienen que los PTC cuyas beneficiarias son únicamente mujeres refuerzan el rol de estas como “cuidadoras” y no son suficientes para conseguir el empoderamiento pretendido. También se ha señalado que las mujeres se incorporan a estos programas para aumentar el capital humano de sus hijos y no el propio –véase entre otras críticas la expuesta por Rebecca Holmes, et. al., “Cash Transfers and Gendered Risks and Vulnerabilities: Lessons from Latin America”, Centre for Inclusive Growth, Research Brief 16 (2010), disponible en: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6042.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013)–.

¹²⁸ Banco Mundial, “Igualdad de Género...”, 6.

económico. Esto no es ninguna novedad. Se estima que una guerra civil, por ejemplo, reduce el crecimiento en alrededor de un 2,3% anual, por lo que una guerra de siete años deja a un país cerca de un 15% más pobre de lo que hubiera sido de no haber existido conflicto.¹²⁹ Pero además las guerras generan refugiados, desplazados, colapso de los sistemas de salud, aumento de enfermedades contagiosas y otras atrocidades que no solo afectan al país en conflicto sino también a sus vecinos.¹³⁰

Más allá de la tan estudiada relación entre conflicto y crecimiento económico, en los últimos tiempos uno de los temas más explorados ha sido el de la relación de la violencia “interpersonal” con el crecimiento económico. Nos referimos a violencia interpersonal como no solo a la que se origina en personas conocidas de la víctima (como la violencia doméstica) sino también aquella que es producto de delitos violentos ejecutados por desconocidos.

La violencia genera diversos problemas para el crecimiento económico¹³¹ que separaremos en tres categorías: barreras para el crecimiento económico propiamente dicho; gastos directos soportados por el Estado y generados por la violencia; y la afectación intergeneracional del capital humano en casos de violencia doméstica.

Como hemos visto en las páginas anteriores, sin inversión no hay crecimiento, y la violencia aleja a las inversiones. Un contexto de violencia no brinda a los inversores la seguridad necesaria y además obliga a una mantener una serie de costos fijos vinculados con los cuidados que requiere el proteger la inversión de la inseguridad. De este modo, por lo general, los países con altos índices de violencia promueven climas de inversión que presentan menos incentivos. Por ejemplo, en El Salvador y Guatemala, dos de los países con mayor índice de violencia en el mundo, el 21% de las empresas participantes

¹²⁹ Collier, *El Club de la Miseria*, 57.

¹³⁰ Collier, *El Club de la Miseria*, 57.

¹³¹ Como se expuso al iniciar este tramo del trabajo nos centraremos en la relación entre instituciones y crecimiento económico, dejando de lado otros aspectos del desarrollo más vinculados a la noción de desarrollo humano. Por supuesto que el desarrollo humano se ve severamente afectado por la presencia permanente y generalizada de violencia. En este sentido, y sólo por mencionar algunos aspectos, el Banco Mundial estima que la reducción de la pobreza en los países que se ven más gravemente afectados por la violencia es en promedio a un 1% más lenta que en otros países y que la violencia generalizada es uno de los principales obstáculos que tienen los países para alcanzar el cumplimiento de los ODM: los países afectados por altos índices de violencia albergan al 47% de la población mundial, pero en ellos viven el 60% de las personas con desnutrición o mala nutrición; el 70% de los niños que no asisten a la escuela primaria; y se producen el 71% de las muertes de menores de 5 años, solo por mencionar algunos de los ODM –véase Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2011, “Conflicto, seguridad y desarrollo” (2011), 60, disponible en: <http://www.contexto.org/pdfs/BMdesarrlImundial2011Overview.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

en un estudio manifestaron que la inseguridad es la mayor barrera para invertir.¹³² La respuesta de las empresas parece bastante lógica desde que los gastos que deben realizarse en seguridad y las pérdidas debido a la inseguridad alcanzan el 3,7% del total de la facturación en esos países. Pero el problema no es solo en el llamado “Triángulo Norte de América Central”, la cifra de inversión en seguridad para toda América Latina es también lamentablemente significativa, alcanza al 2,8% de la facturación.¹³³ En definitiva, se estima que el impacto de los delitos violentos en la productividad se erige como uno de los factores más importantes para el crecimiento y tiene una importancia similar a la corrupción, las regulaciones, la infraestructura, el capital humano o el acceso a la financiación.¹³⁴

La afectación al crecimiento económico también puede producirse con la erosión del empleo: un estudio reciente sobre la violencia vinculada al narcotráfico en México concluyó que el aumento de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes en un municipio genera una disminución de entre el 2 y 3% de la proporción de personas trabajando en el mismo trimestre y en el siguiente período; un aumento de la proporción de personas desocupadas en el municipio de cerca de 1,5%; una disminución de la proporción de personas propietarias de un negocio en 0,4% y una disminución de la proporción de personas auto empleadas en el municipio de 0,5%.¹³⁵

La segunda categoría en la que nos detendremos es la de los costos directos generados por la violencia y que son soportados principalmente por el Estado y en menor medida por los particulares. Los gastos destinados a disminuir la violencia o a reparar los daños que esta ha producido podrían destinarse a generar mayor crecimiento económico a través de inversión en tecnología, educación, infraestructura, investigación, o programas sociales. Los costos directos pueden ser identificados principalmente en cuatro sectores:

¹³² Americas Society Policy Brief, “Security in Central America’s Northern Triangle: Violence Reduction and the Role of the Private Sector in El Salvador” (2012), 3, disponible en: <http://www.as-coa.org/sites/default/files/Central%20American%20Security%202012.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

¹³³ World Bank, “Crime and Violence in Central America: a Development Challenge” (Washington, D.C.: World Bank, 2011), 5.

¹³⁴ World Bank, “Crime and Violence...”, 8.

¹³⁵ Gustavo Robles, et. al. “Las Consecuencias Económicas de la Violencia del Narcotráfico en México”, BID y Stanford University (2013), 6. Si bien todas estas variables son posibles de afectar el crecimiento económico, los autores no encontraron efectos significativos sobre el consumo de electricidad que es el *proxy* que utilizaron para medir las posibles variaciones en el PBI. La hipótesis de los autores es que la afectación al PBI se verificaría luego de superado cierto umbral de violencia que no se concretó en los municipios estudiados por ellos. Disponible en: <http://iis-db.stanford.edu/pubs/24014/EconCostsESP.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

gastos de salud, gastos del Estado en seguridad y justicia, costos de seguridad privada, y costos resultantes de daños materiales.¹³⁶

Estos costos son altísimos para los países con grandes problemas de violencia. Para valorar su impacto proponemos compararlos con el gasto público destinado a los programas de transferencias condicionadas: Guatemala gasta el 7,7% de su PBI en soportar los costos de la violencia mientras que solo el 0,32% de su PBI es destinado a los PTC; por su parte, los gastos vinculados a la violencia para Honduras, El Salvador y Nicaragua exceden el 9% de su PBI (los gastos de estos países en transferencias condicionadas son 0,24%; 0,02% y 0,0%,¹³⁷ respectivamente); finalmente, Costa Rica tiene costos directos originados en la violencia que llegan al 3,6% de su PBI (y una inversión del 0,39 en PTC)¹³⁸.

El tercer aspecto que consideraremos sobre violencia solo tiene una relación indirecta con el crecimiento económico: las consecuencias intergeneracionales de la violencia doméstica. Un innovador estudio sugiere que hay una fuerte relación entre violencia física contra la mujer y la salud de sus hijos.¹³⁹ Estos efectos negativos han sido constatados cuando la violencia se ha producido incluso antes del nacimiento: los niños por nacer cuyas madres sufren violencia tienen menores chances de que se cumplan las cuatro o más visitas obligatorias de control pre-natal.¹⁴⁰

Los niños de madres víctimas de violencia tienen mayor incidencia de episodios de diarrea y tienden a tener menor peso. En el largo plazo, que es lo interesante para nuestro análisis sobre crecimiento económico, se verifica una reducción en el cumplimiento del programa de vacunación para los niños hijos de madres víctimas de violencia física (siendo la vacuna contra el sarampión la más excluida).¹⁴¹ Además, los niños nacidos de madres víctimas de violencia de género tienden a ser más bajos de estatura¹⁴² que aquellos

¹³⁶ Banco Mundial, "Crime and Violence...", 6.

¹³⁷ Nicaragua es junto con Venezuela de los pocos países de América Latina que no tienen actualmente ningún Programa de Transferencias Condicionadas en actividad. Nicaragua discontinuó el que tenía en el año 2006.

¹³⁸ Los datos sobre costos de la violencia provienen del informe del Banco Mundial, "Crime and Violence...", 6. Los datos sobre inversiones en PTC corresponden al año 2009 y provienen de CEPAL, *Panorama Social...*, 147.

¹³⁹ Jorge M. Agüero, "Causal Estimates of the Intangible Costs of Violence Against Women in Latin America and the Caribbean", Inter-American Development Bank Working Paper Series 414 (2013), disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38008356> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

¹⁴⁰ Agüero, "Causal Estimates...", 12.

¹⁴¹ Agüero, "Causal Estimates...", 12.

¹⁴² Estadísticamente las personas adultas más bajas de estatura tienden a ser menos productivas que las personas de mayor estatura. Esta afirmación, por supuesto, no tiene un sesgo de superioridad genética y no

que no provienen de hogares con episodios de violencia física.¹⁴³ La afectación del capital social futuro a través de la violencia doméstica puede tener consecuencias para la generación de ingresos a nivel personal e indirectamente sobre el desempeño de esas personas en el mercado.

Calidad de la Educación. Es todavía muy frecuente que se mida el éxito de escolarización de un país a través de la tasa de asistencia/finalización de la escuela primaria o secundaria (por ejemplo, uno de los aspectos que se utilizan en el IDH es el promedio de escolaridad cumplida en relación con la exigida en cada país; incluso los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– proponen conseguir la educación primaria y universal). Sin embargo, desde hace algún tiempo este criterio ha entrado en relativa desgracia ya que se advirtió que lo que realmente modifica el nivel de educación de una sociedad, y por lo tanto puede beneficiar al desarrollo económico, no es tanto la cantidad de años de asistencia como los conocimientos obtenidos. El foco se movió de la cantidad de años de educación a la calidad de la educación recibida, ello obviamente sin abandonar el criterio de que la calidad en la educación no puede ir en desmedro de la universalidad del acceso a la educación y de la extensión de su obligatoriedad hasta la mayor medida posible.

En íntima relación con el foco en la calidad educativa, diversos estudios comenzaron a analizar la relación entre la calidad de la educación y el crecimiento económico.¹⁴⁴ Algunos de estos estudios confrontaron los resultados de los tests internacionales estandarizados en más de cincuenta países durante cuatro décadas y demostraron una íntima correlación entre el nivel de aprendizaje de los alumnos promedio y el crecimiento

significa que todas las personas de baja estatura sean menos productivas: muchas de ellas son bajas pero han alcanzado su potencial genético; sin embargo muchas otras, y en este sentido es interesante el hallazgo del estudio sobre violencia doméstica, no llegan a alcanzar su potencial genético por deficiencias en la alimentación recibida en la niñez (que es lo que luego se refleja en su menor potencial productivo). Un ejemplo interesante de esta situación se presenta en la tercera generación de personas nacidas en EE.UU. cuyos abuelos inmigraron desde la India. La tercera generación, con padres y abuelos casados con personas de origen indio, presentan una evolución en la ratio de altura muy importante con respecto a las dos generaciones anteriores. Recordemos que por diversas razones (económicas, culturales, etc.) la India es uno de los países con mayor índice de malnutrición en el mundo, especialmente entre niños y mujeres –Véase por todo lo dicho en esta nota Abhijit Banerjee, et. al., “Repensar la pobreza” (Madrid: Taurus, 2012), 50-54–.

¹⁴³ Agüero, “Causal Estimates...”, 12.

¹⁴⁴ Véase entre muchos otros trabajos, Eric A. Hanushek, y Ludger Wößmann, “Education Quality and Economic Growth” (Washington, D.C.: World Bank, 2007); Eric A. Hanushek y Ludger Wößmann, “The Role of School Improvement in Economic Development”, World Bank Policy Research Working Paper 4122 (2007).

económico a largo plazo. La relación se encontró en países de altos y bajos ingresos, distintas regiones de un país y diferentes países dentro de una misma región. En todos los países analizados se ha ratificado que las diferencias entre el promedio cognitivo son consistentes y vinculadas estrechamente al crecimiento del ingreso per cápita. Mientras tanto, también la cantidad de años de educación recibidos se relaciona de una forma estadísticamente significativa con el crecimiento económico a largo plazo, pero ello se verifica solo en los análisis en los que se prescindir de la calidad de la educación. Sin embargo, cuando se introduce como variable la calidad de la educación (es decir, los conocimientos adquiridos) la relación entre años de escolarización y crecimiento económico disminuye hasta acercarse a cero.¹⁴⁵

En otro estudio los mismos autores estiman que el incremento de una desviación estándar en la puntuación media del examen PISA¹⁴⁶ tiene el efecto de aumentar un 1% anual el crecimiento de las economías; argumentan, además, que el vínculo con el crecimiento económico es más exacto si se consideran los resultados de exámenes en asignaturas relacionadas con las matemáticas.¹⁴⁷

En América Latina –la región que presenta el nivel de ingresos más desigual del planeta– la calidad educativa puede variar mucho entre los diferentes quintiles de la población. Por eso, sostienen Emiliana Vegas y Jenny Petrow, que no solamente la asistencia a la escuela es una condición necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades.¹⁴⁸ La diferente calidad en la educación puede promover o enquistar desigualdades. Muchas de las intervenciones exitosas para mejorar la calidad de la educación no han tenido los resultados esperados en los estudiantes de perfil socio-económico bajo,¹⁴⁹ por eso el acento en el diseño de instituciones debería apuntar al triple

¹⁴⁵ Hanushek y Wößmann, “Education Quality...”. En ese trabajo se citan una multiplicidad de estudios empíricos en la dirección señalada en el texto.

¹⁴⁶ PISA es el acrónimo de *Program for International Student Assessment* (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes). Se trata de un conjunto de exámenes de matemáticas, lectura y ciencias naturales que es conducido por la OCDE. Se realiza obligatoriamente en los países de la OCDE y en otros que participan de manera voluntaria. En la última evaluación se evaluaron 62 países. Los evaluados son únicamente los jóvenes de entre 15 años y tres meses y 16 años y dos meses al tiempo de rendir el examen. Los países latinoamericanos que han participado del último examen son Chile (país miembro de la OCDE), Uruguay, México (país miembro de la OCDE), Trinidad y Tobago, Colombia, Brasil, Argentina, Panamá y Perú (el orden presentado es asimismo el orden decreciente de puntaje obtenido en la evaluación PISA 2009. Datos oficiales del informe PISA, disponibles en <http://www.oecd.org/pisa/46643496.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

¹⁴⁷ Hanushek y Wößmann, “The Role of School...”, 26.

¹⁴⁸ Emiliana Vegas y Jenny Petrow, “Raising Student Learning in Latin America The Challenge for the 21st Century” (Washington, D.C.: World Bank, 2008), 13.

¹⁴⁹ Vegas y Petrow “Raising Student Learning...”, 13.

objetivo de no perder la ratio de escolarización que se ha alcanzado; generar una mayor permanencia en el sistema educativo y conseguir un aumento de la calidad educativa que simultáneamente no sea expulsivo. Los mal llamados “milagros”¹⁵⁰ del desarrollo del sudeste asiático han crecido económicamente como lo han hecho en parte por la enorme inversión (no solo en términos monetarios) efectuada para alcanzar la excelencia educativa sin perder universalidad.

No se trata únicamente de cuestiones presupuestarias sino de diseños institucionales creativos. Una arista a considerar, por ejemplo, es la modernización de la actividad docente. Como explica un trabajo publicado por CEPAL y CIDOB, los docentes en América Latina se destacan más por los aspectos gremial-sindicales que por la calidad del desempeño y, por lo tanto, para lograr una mejor calidad en la educación, es necesario transformar la docencia en una profesión provista de una fuerte plataforma de conocimientos y prácticas que den cuenta de su desempeño y del aprendizaje de los alumnos ante las familias, la comunidad local y autoridad pública, y que tenga incentivos relativos a sus éxitos o a la ausencia de estos.¹⁵¹

Políticas de migraciones.¹⁵² La regulación de las migraciones puede incidir de diversas maneras en el crecimiento económico de un país. En las formas más frecuentes de considerar la relación entre migraciones y crecimiento económico se valora muy positivamente para los países fuente de emigración la función de las remesas dinerarias enviadas por los emigrantes a sus países de origen. Como contracara de ese fenómeno positivo, el problema de la fuga de cerebros (*brain-drain*) es considerado la arista más negativa de la migración.

Con relación a los países receptores de migraciones, hay una serie de creencias que de acuerdo con los más recientes estudios, no se condicen con la realidad. Estas creencias son a veces las inspiradoras de ciertas políticas migratorias y de las leyes que ellas promueven. Dentro de las creencias más frecuentes para rechazar la inmigración encontramos las vinculadas con la posible generación de desempleo, el desplazamiento

¹⁵⁰ Se suele llamar “milagros” del desarrollo a los casos de países que han logrado salir de la pobreza utilizando instituciones heterodoxas (no vinculadas únicamente a la libertad de mercado).

¹⁵¹ José J. Brunner, “Educación y conocimiento: las dos agendas y sus desafíos”, en *Educación, Desarrollo y Ciudadanía en América Latina. Propuestas para el debate*, eds. Alicia Bárcena y Narcís Serra (Santiago de Chile: CEPAL-CIDOB, 2011), 83.

¹⁵² La migración a la que nos referimos en este apartado es aquella que puede caracterizarse como “voluntaria” por lo que excluiríamos de este análisis a los desplazamientos forzados y a los refugiados.

de los trabajadores locales, la tendencia a la reducción en los salarios originada en el aumento de la oferta de trabajadores, el posible aumento de la criminalidad o el temor a tener que soportar una mayor carga fiscal para cubrir las necesidades (salud, educación, transporte, etc.) de los inmigrantes.¹⁵³

Sin embargo, estudios empíricos actuales sobre el impacto de la inmigración en la economía han demostrado que casi todos los temores antes expuestos carecen de fundamento y que las inmigraciones son beneficiosas para la vasta mayoría de los residentes en los países de destino con la única posible –aunque no segura– excepción de los trabajadores con muy baja formación¹⁵⁴ (no obstante se sostiene que aun respecto de estos trabajadores posiblemente perjudicados, otros factores tales como la educación, el comercio, la tercerización de actividades, los cambios tecnológicos o demográficos tienen mayor repercusión en la variación de los salarios que la inmigración)¹⁵⁵. El temor por el aumento del desempleo, por el desplazamiento de trabajadores locales y por la disminución de los salarios se ve balanceado por un hecho, que explicado de forma muy sencilla, podría resumirse de este modo: los inmigrantes también son consumidores de bienes y servicios y tras su llegada la demanda de estos aumenta por lo que también se produce un aumento de la oferta necesaria para satisfacer esa demanda de modo tal que se generan nuevos puestos de trabajo y se mantienen relativamente estables los salarios (o al menos no se modifican por el fenómeno migratorio).¹⁵⁶

La creencia de que la inmigración promoverá un aumento de la carga fiscal sobre los residentes tampoco ha sido corroborada por los estudios sobre el impacto económico de las migraciones. Además, las leyes pueden cumplir un rol importante en este sentido: si los países receptores tienen políticas migratorias más generosas se produce una reducción del número de inmigrantes en situación irregular y de este modo, el número de contribuyentes aumenta junto con el número de habitantes.¹⁵⁷

¹⁵³ Michael Trebilcock y Matthew Sudak, “The Political Economy of Emigration and Immigration”, *New York University Law Review* 81 (2006): 268.

¹⁵⁴ Trebilcock y Sudak, “The Political Economy of Emigration...”, 268.

¹⁵⁵ Will Somerville y Madeleine Sumption, “Immigration and the labour market: Theory, evidence and policy”, Migration Policy Institute, 9, disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/Immigration-and-the-Labour-Market.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

¹⁵⁶ Esta explicación, con otras palabras, es propuesta por Trebilcock y Sudak, “The Political Economy...”, 270.

¹⁵⁷ Por supuesto que no basta con una política migratoria abierta si la economía será la que proveerá el empleo a los inmigrantes.

El PNUD llevó a cabo un estudio empírico del impacto de las migraciones (el estudio fue realizado en 14 países de destino de la OCDE y 74 países de origen para cada año del período 1980 a 2005) y los resultados obtenidos dieron un balance positivo para la ecuación crecimiento económico-migración: en el corto plazo, el crecimiento de la población debido a la inmigración aumenta el PBI real per cápita uno a uno, es decir, un 1% de crecimiento de la población debido a la inmigración aumenta el PBI real per cápita a corto plazo en un 1%.¹⁵⁸

Si se toman en cuenta los resultados obtenidos en diversos estudios de campo y se realiza una proyección estimativa de las ganancias de eliminar las barreras para la libre circulación de trabajadores se estima que se generaría un aumento en el PBI mundial de mayor magnitud que el que se produciría si se eliminaran todas las restricciones existentes para el intercambio internacional de bienes y capitales.¹⁵⁹

En definitiva, las migraciones han sido redescubiertas como un factor para el crecimiento económico y las leyes que regulan este fenómeno tienen un gran potencial como generadoras u obstaculizadoras del desarrollo.

IV. Conclusión

La actual concepción del desarrollo es significativamente más amplia que sus anteriores versiones y en este nuevo paradigma el crecimiento económico es solo un medio más para lograr la expansión de las capacidades humanas. Como hemos visto a lo largo de este trabajo el derecho es uno de los canales naturales para promover la expansión de las capacidades humanas y también es uno de los medios para generar reglas del juego que promuevan el crecimiento económico. Sin embargo, el potencial de las instituciones formales está siendo altamente desaprovechado para generar mayor desarrollo humano y económico. Desde hace años los economistas debaten sobre reglas del juego y desarrollo, mientras que en otro compartimiento sin conexión, los juristas redactan las leyes, las interpretan y las aplican.

¹⁵⁸ PNUD, “Reporte sobre Desarrollo Humano 2009. Superando las barreras: Movilidad y Desarrollo Humanos”, (Barcelona: Editorial Aedos, 2009), 93.

¹⁵⁹ Michael Clemens, “Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?”, *Journal of Economic Perspectives* 25 (2011): 83.

Hemos presentado solo algunos rasgos de la conexión entre instituciones, derecho y desarrollo pero son muchos más los aspectos comunes y las sinergias que pueden encontrarse entre estos dos mundos hasta ahora bastante divorciados.

Cuando la democracia se restableció en la Argentina, la materia “Derechos Humanos” no existía en los programas regulares de formación de abogados. En rigor, se hablaba bastante de derechos humanos (el contexto era propicio luego de las atrocidades ocurridas en la dictadura) pero se sabía poco o nada de lo que los derechos humanos implicaban en términos jurídicos. Las universidades fueron incorporando poco a poco la enseñanza de esta materia y hoy casi todos los abogados que nos formamos en la era democrática pensamos en términos de derechos humanos.

Tal vez sea ambicioso, pero sería deseable que algo similar ocurriera con el desarrollo y que pudiésemos integrar nuestro pensamiento habitual sobre el derecho con las soluciones que requieren los problemas de desarrollo que afectan a nuestro país y nuestra región.

V. Bibliografía

Acemoglu, Daron y James A. Robinson. “Political Losers as a Barrier to Economic Development”. *American Economic Review* 90 (2000): 126.

Acemoglu, Daron y James A. Robinson. *Why Nations Fail*. New York: Crown Publishers, 2012.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson. “Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”. *American Economic Review*, 91 (2001): 1369.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson. “Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: una investigación empírica”. *Revista de Economía Institucional* 13 (2005): 17.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson. “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution”. *Quarterly Journal of Economics*, CXVII (2002): 1231.

Acemoglu, Daron. “Raíz histórica. Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico”. *Revista Finanzas y Desarrollo* (2003): 27.

Agüero, Jorge M. “Causal Estimates of the Intangible Costs of Violence Against Women in Latin America and the Caribbean”. Inter-American Development Bank Working Paper Series 414 (2013). Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38008356> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Americas Society Policy Brief. “Security in Central America’s Northern Triangle: Violence Reduction and the Role of the Private Sector in El Salvador” (2012). Disponible en: <http://www.as-coa.org/sites/default/files/Central%20American%20Security%202012.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Anoop, Singh, editor. *Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience since the 1990*. IMF Occasional Paper 238, 2005.

Baird, Sarah, Craig McIntosh y Berk Ozler. “Designing cost-effective Cash Transfer Programs to Boost Schooling among Young Women in Sub-Saharan África”. World Bank Policy Research Working Paper N° 5090, 2009.

Banco Mundial. “Informe sobre el desarrollo mundial 2011. Conflicto, seguridad y desarrollo” (2011). Disponible en: <http://www.contexto.org/pdfs/BMdesarrollmundial2011Overview.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Banco Mundial. “Informe sobre el desarrollo mundial 2012. Igualdad de Género y Desarrollo”. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Banerjee, Abhijit, Javier Mato Díaz y Esther Dufloet. “Repensar la pobreza”. Madrid: Taurus, 2012.

Becker, Kristina F. *The Informal Economy: fact finding study*. Stockholm: SIDA, 2004.

Benhassine, Najy, Florencia Devoto, Esther Duflo, Pascaline Dupas y Victor Pouliquen. “The impact of Conditional Cash Transfers on Schooling and Learning: Preliminary evidence from the Tayssir Pilot in Morocco”. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2010.

Berkowitz, Daniel, Katharina Pistor, Jean-Francois Richard. "Economic Development, Legality, and the Transplant Effect". *European Economic Review* 47 (2003): 165.

Brunner, José J. "Educación y conocimiento: las dos agendas y sus desafíos". En *Educación, Desarrollo y Ciudadanía en América Latina. Propuestas para el debate*. Editado por Alicia Bárcena y Narcís Serra. Santiago de Chile: CEPAL-CIDOB, 2011.

Carruthers, Bruce. "Institutional Dynamics: When is Change 'Real Change'?". Ponencia presentada en el Arthur M. Sackler Colloquium de la Academia Nacional de Ciencias de EE.UU, diciembre de 2010, 6.

Cecchini, Simone y Aldo Madariaga, *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

CEPAL, *Panorama Social para América Latina, 2011*. Santiago de Chile: CEPAL, 2012.

Clemens, Michael. "Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?". *Journal of Economic Perspectives* 25 (2011): 83.

Collier, Paul. *El Club de la miseria: qué falla en los países más pobres del mundo*. Barcelona: Debolsillo, 2010.

Cypher, James M. y James L. Dietz, editores. *The Process of Economic Development*. New York: Routledge, 2004.

De Soto, Hernando. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 2000.

Defensoría del Pueblo de Perú, "Consulta Nacional: Hacia una Ley de Rondas", Lima (2002). Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet/docs/docs_ombudsman/Peru/31Rondas.pdf (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Diaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez y Beatriz Magaloni. *Strategies of Vote Buying: Democracy, Clientelism and Poverty Relief in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. Disponible en: <http://www.stanford.edu/~magaloni/dox/2012strategiesvotebuying.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Dirección General de Estadísticas y Censos. “Resultados provisionales del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 en la Ciudad de Buenos Aires” (2011). Disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/resultados_provisionales_censo_2010.pdf (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Easterly, William. *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2008.

Easterly, William. *The Elusive Quest for Growth: Economists' adventures and misadventures in the Tropics*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2002.

Easterly, William. *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York: Penguin Press, 2006.

Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff. “History Lessons. Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World”. *Journal of Economic Perspectives* 14, 3 (2000): 217.

Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff. *Colonialism, Inequality and Long-Run Paths of Development*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2005.

Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff. *Economic Development in the Americas since 1500: Endowments and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Evans, Peter. “El Desarrollo como cambio institucional: las desventajas del monocultivo institucional y el potencial de la deliberación”. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: ILSA, 2007.

Frei, Raimundo. “Una aproximación al concepto de Institución en Amartya Sen”. *Revista Humanum Latinoamericana de Desarrollo Humano* 33 (2007): 5. Disponible en: <http://www.revistahumanum.org/revista/una-aproximacion-al-concepto-de-institucion-en-amartya-sen1/> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Gruenberg, Christian y Victoria Pereyra Iraola. “El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza”. *Documento políticas públicas y análisis*. Buenos Aires: CIPPEC, 2009.

Gruenberg, Christian. “Transformative Participation or Voice Without Influence”. *Fighting Clientelism: Transparency and participation in targeted social programs*. Editado por Fernando Carrillo y Christian Gruenberg. Buenos Aires: CIPPEC y BID, 2006.

Hanushek, Eric A. y Ludger Wößmann. "Education Quality and Economic Growth". Washington, D.C.: World Bank, 2007.

Hanushek, Eric A. y Ludger Wößmann. "The Role of School Improvement in Economic Development". World Bank Policy Research Working Paper 4122 (2007).

Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". *Perspectives on Politics*. 2, 4 (2004): 727.

Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. *Informal Institutions and Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

Holmes, Rebecca, Nicola Jones, Rosana Vargas y Fabio Veras. "Cash Transfers and Gendered Risks and Vulnerabilities: Lessons from Latin America". Centre for Inclusive Growth, Research Brief 16 (2010). Disponible en: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6042.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Instituto para la Libertad y la Democracia (ILD). "The War of Notary Publics". Disponible en: <http://www.ild.org.pe/publications/books/the-war-of-notary-publics> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez. "Sin herencia de pobreza: el programa progresión-oportunidades de México". Washington, D.C.: BID y Editorial Planeta Mexicana, 2005.

Levy, Santiago. "Productividad, Crecimiento y Pobreza en México: ¿qué sigue después de Progresión-Oportunidades?". Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007). Disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/productividad-slevy.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Lorenzetti, Ricardo L., Elena Highton de Nolasco y Aída Kemelmajer de Carlucci. "Fundamentos del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación" (2012). Disponible en <http://www.nuevocodigocivil.com/pdf/Fundamentos-del-Proyecto.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

McMillan, John y Christopher Woodruff. "Interfirm Relationships and Informal Credit in Vietnam". *Quarterly Journal of Economics* 114, 4 (1999): 1285.

Milhaupt, Curtis J. y Katharina Pistor. "Law and Capitalism: What Corporate Crises Reveal About Legal Systems and Economic Development Around the World". Chicago: University of Chicago Press, 2008.

North, Douglass C. “Some Fundamental Puzzles in Economic History/Development”. *The Economy as an Evolving Complex System II*. Editado por W. Brian Arthur, Steven N. Durlauf, David A. Lane. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997.

North, Douglass C. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

North, Douglass C. y Robert Thomas. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

Nussbaum, Martha. *Creating Capabilities: the Human Development Approach*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

OECD, “Program for International Student Assessment” (2009). Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/46643496.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

OIT. “Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2012”. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_195884.pdf (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

ONU. A/RES/60/1 (2005). Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

ONU. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, A/Res/55/2 (2000). Disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Pistor, Katharina, Antara Haldar y Amrit Amirapu. “Social norms, rule of law, and gender reality: an essay on the limits of the dominant rule of law paradigm”. En *Global Perspectives on the Rule of Law*. Editado por James J. Heckman, Robert L. Nelson y Lee Cabatingan (London: Routledge, 2009).

PNUD. “Informes sobre desarrollo humano”. Disponibles en: <http://hdr.undp.org/es/> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

PNUD. “Reporte sobre Desarrollo Humano 2009. Superando las barreras: Movilidad y Desarrollo Humanos”. Barcelona: Editorial Aedos, 2009.

Pogge, Thomas. “A critique on the capability approach”. *Measuring Justice*. Editado por Harry Brighouse e Ingrid Robeyns. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Portes, Alejandro y William Halles. *La economía informal*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 2004.

Przeworski, Adam. "The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Growth?". *European Journal of Sociology* 45, 2 (2004): 165.

Rist, Gilbert. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. New York: Zed Books, 2008.

Robles, Gustavo, Gabriela Calderón y Beatriz Magaloni. "Las consecuencias económicas de la violencia del Narcotráfico en México". BID y Stanford University (2013). Disponible en: <http://iis-db.stanford.edu/pubs/24014/EconCostsESP.pdf> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi. *Institutions Rule: The primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2002.

Rodrik, Dani. "Goodbye Washington Consensus, Welcome Washington Confusion". *Journal of Economic Literature* XLIV (2006): 979.

Sachs, Jeffrey, Andrew D. Mellinger y John L. Gallup. "The Geography of Poverty and Wealth", *Scientific American* (2001): 73.

Sachs, Jeffrey. "Government, Geography and Growth. The True Drivers of Economic Development". *Foreign Affairs* 91, 5 (2012): 144.

Sachs, Jeffrey. "Institutions Matter but Not for Everything". *Finance and Development* (2003): 38.

Sen, Amartya. "Democracy as a Universal Value". *Journal of Democracy*, 10.3 (1999): 4.

Sen, Amartya. "Missing Women". *British Medical Journal* 304 (1992): 587.

Sen, Amartya. "More than 100 Million Women are Missing". *The New York Review of Books*, 37 (1990).

Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Knopf, 2000.

Smith, Adam. *The Wealth of Nations*. Hazleton, Pennsylvania: PSU-Hazleton, 2005.

Somerville, Will y Madeleine Sumption. "Immigration and the labour market: Theory, evidence and policy". Migration Policy Institute. Disponible en:

<http://www.migrationpolicy.org/pubs/Immigration-and-the-Labour-Market.pdf>

(consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

The Global Subsidies Initiative, “Policy Brief. Corruption and fraud in agricultural and energy subsidies: Identifying the key issues” (2010). Disponible en: http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/pb10_corruption.pdf (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

Trebilcock, Michael y Matthew Sudak. “The Political Economy of Emigration and Immigration”. *New York University Law Review* 81 (2006): 268.

Tshuma, Lawrence. “The Political Economy of the World Bank’s Legal Framework for Economic Development”. *Social & Legal Studies* 8 (1999): 75.

Vegas, Emiliana y Jenny Petrow. “Raising Student Learning in Latin America The Challenge for the 21st Century”. Washington, D.C.: World Bank, 2008.

von Hayek, Frederick A. *The constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

Williamson, John. “What Washington Means by Policy Reform”. En *Latin American Adjustment: How much has happened*. Compilado por John Williamson. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

World Bank. “Argentina, Labor Market Study. Informal Employment in Argentina: Causes and Consequences” (2008). Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/03/9819912/argentina-labor-market-study-informal-employment-argentina-causes-consequences> (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

World Bank. “Crime and Violence in Central America: a Development Challenge”. Washington, D.C.: World Bank, 2011.

World Bank. “Doing Business 2013. Latin America”. Disponible en: http://www.doingbusiness.org/reports/~/_media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Profiles/Regional/DB2013/DB13-Latin-America.pdf (consultado por última vez el 20 de octubre de 2013).

World Bank. “Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”. Washington, D.C.: World Bank 2005.