

LAS INSTITUCIONES Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO: UN MODELO EN EL EJE CAFETERO

EDGARD DAVID SERRANO MOYA*
VALENTINA VALLEJO ARISTIZABAL**
UNIVERSIDAD DE CALDAS

Recibido el 4 de noviembre de 2011 y aprobado el 19 de marzo de 2012

RESUMEN

El presente artículo analiza de forma esquemática el papel de las instituciones en el contexto del crecimiento económico; la idea central es que las instituciones y en particular las decisiones de política económica influyen con incentivos negativos o positivos en el crecimiento económico. El objetivo fundamental de este análisis es examinar, cómo una medida de política económica afectó el crecimiento en la región del eje cafetero en el periodo 1985-2005; para demostrar tal argumento utilizamos un modelo de industria cruzada que ha sido utilizado por Dani Rodrik (2007), en donde se relacionan las instituciones representadas en medidas de política y el crecimiento económico de manera formal. La medida de política se construye desde una variable proxy que mide el grado de apertura económica del comercio exterior regional y el crecimiento económico, se mide desde la productividad total de los factores (PTF). De manera conclusiva se encuentra un resultado negativo de medida de política (apertura económica) en la economía de Quindío y Caldas; y un resultado positivo para el departamento de Risaralda.

PALABRAS CLAVE

Instituciones, crecimiento económico, política económica.

* Doctor en Ciencias Económicas, profesor titular de la Universidad de Caldas y asociado Universidad de Manizales.

** Socióloga, asistente de investigación egresada de la Universidad de Caldas.

INSTITUTIONS AND ECONOMIC GROWTH : A MODEL IN THE COFFEE TRIANGLE

ABSTRACT

This article analyzes in a simplified way the role of the institutions in the context of economic growth; the core idea is that institutions and economic policy decisions influence economic growth with negative or positive incentives. The main objective of this analysis is to examine how an economic policy affected the Coffee Triangle region growth between 1985 and 2005. For this purpose we used Dani Rodrik's (2007) crossed industry model which relates institutions represented in policy measurement and economic growth formally. Policy measurement is constructed from a proxy variable which measures the degree of the regional foreign trade economic opening, and economic growth is measured from the total factor productivity (TFP) estimation. As a conclusion a negative result of the political measurement (economic opening) is found in Caldas and Quindio economy, and a positive result can be observed in the Department of Risaralda.

KEY WORDS

institutions, economic growth, economic policy

“Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction”
(DOUGLASS NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990).

“La política económica es el resultado de un proceso político. Este proceso consiste de una interacción de individuos, mediada por reglas constitucionales, y estructuras de instituciones y organizaciones. De esta manera las reformas de política deben incluir reformas de las estructuras y en sí de las reglas”
(DIXIT, 1999).

INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico, entendido como el aumento en la riqueza de una nación, es un tema de interés no solo para los economistas, sino para todos los individuos que se encuentran inmersos en los análisis que buscan explicar la relación entre economía-sociedad, las dinámicas del desarrollo y cada uno de los sistemas que la componen. Actualmente, las instituciones “materia prima de la vida social”

(HODGSON, 2006: 02) han tenido un papel predominante en el crecimiento económico de las sociedades; lo que ha generado que la teoría económica neoclásica¹ se interese por el papel que cumplen las instituciones en el mercado.

El presente trabajo, inicia con una mirada general a las instituciones y el crecimiento económico desde los aportes de Douglass North, Daron Acemoglu y Robert Barro. Seguido a ello se presenta un análisis sobre las políticas económicas y algunas de las objeciones prácticas relacionadas con aspectos de información y selección adversa en algunos sectores que se han beneficiado o perjudicado con su implementación.

Finalmente se realiza una exposición de un modelo de Rodrik, que relaciona la aplicación de una política económica y su incidencia en el crecimiento; partiendo de éste un modelo econométrico es implementado para la economía regional del Eje Cafetero; el modelo permite desde la aplicación de política, relacionar instituciones y crecimiento económico de manera formal, y generar algunas inferencias empíricas acorde con tal relación.

1. INSTITUCIONES Y CRECIMIENTO

En las últimas dos décadas del siglo XX varios connotados economistas neoclásicos observaron la necesidad de incorporar la discusión sobre el papel de las instituciones y su importancia en las estructuras de la economía de mercado²; el Premio Nobel otorgado a North en 1993, abrió el camino de la discusión actual para analizar las interacciones entre individuos y organizaciones económicas, mediadas por reglas de juego (instituciones) sustanciales en el crecimiento económico, el desarrollo económico y social. Posteriormente el trabajo de Williamson sobre organizaciones que culmina sus estudios sobre los mecanismos de gobernanza, y el de Ostrom sobre los recursos de los comunes, consolida la importancia de las instituciones en la vida económica y les permite a ambos ganar el Nobel de economía, por sus aportes a la temática institucional.

La importancia de las instituciones³ para la economía se sustenta en que los individuos las construyen como parte sustancial de su organización e interacción

¹ La teoría económica neoclásica enmarca un conjunto de desarrollos de la disciplina económica por medio de la cual se defiende el mecanismo de mercado como el que mejor asigna los recursos; es el cuerpo teórico que aún domina la enseñanza de la economía en el mundo. En el caso de las instituciones estas fueron ignoradas durante muchísimo tiempo en el modelo, a pesar de reconocerse su importancia en las interacciones económicas.

² Sin embargo esta discusión no era nueva en los círculos académicos y los aportes desarrollados por diversos autores neoclásicos en los años sesenta y setenta del siglo XX, iban a reforzar los desarrollos propuestos por North.

³ En la literatura económica actualmente se utiliza un genérico del concepto “institución” como una estructura de interacción de los seres humanos de un colectivo que busca un beneficio para el grupo. En la perspectiva de los institucionalistas como Hodgson son los usos, hábitos, costumbres o normas por los que se rigen las relaciones sociales y económicas entre los miembros del grupo.

social y económica, en tanto permiten el funcionamiento de los circuitos económicos y aprueban las transacciones de todo tipo, por lo que son vitales para la sostenibilidad de cualquier sociedad. Adoptando lo propuesto por North (1993), se puede definir como institución o institucionalismo a las normas oficiales que rigen las interacciones humanas; el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones sociales, políticas, económicas entre individuos y grupos sociales.

El mercado era la institución reconocida en los análisis de la corriente principal económica, y la aproximación teórica neoinstitucional ha permitido relevar para fortuna de la teoría económica que un modelo de mercado sin contemplar otras instituciones, no puede ser una representación correcta de las interacciones de los individuos y de los grupos sociales.

Para los institucionalistas contemporáneos el camino a seguir en la Teoría Económica es la construcción de una teoría que dé cuenta de la conducta humana, partiendo de la cooperación como comportamiento socializante de los agentes económicos, en donde la afirmación de que las instituciones surgen para reducir la incertidumbre en los procesos económicos y de los denominados costos de transacción⁴, sea confirmada desde sus postulados y evaluaciones empíricas; la posibilidad de enfoques que consideran los diferentes niveles de interacción social, permite que la idea de cooperación entre los agentes que participan en los diferentes niveles genere un diseño de instituciones más efectivas.

Un aspecto importante en la discusión de la teoría institucional del crecimiento, es que sus autores adoptan una definición muy específica de desarrollo institucional. Como en North, Acemoglu pone el acento en las reglas del juego en torno a las cuales se desenvuelve la actividad económica (ROSENDE, 2007: 22), si los determinantes del crecimiento se relacionan directamente con el entorno institucional, las discusiones entre capital físico y humano terminan siendo irrelevantes; “la evolución del capital humano, de la tasa de innovación en tecnología o de la formación de capital físico” no son independientes de su entorno.

Sin embargo, las instituciones y el contexto en que estas se desarrollan se encuentran permeadas por el “peso político” de los diversos sectores de la sociedad que allí interactúan y de la influencia de estos como grupos de presión en la búsqueda de rentas y beneficios, reflejando el hecho de que la organización económica no es neutral en cuanto a sus efectos distributivos; así unos ganan con un determinado esquema, mientras que otros pierden; algunos sectores se sienten más (menos) beneficiados que otros, con la estructura de reglas de juego prevalecientes.

⁴ Costos de tener en funcionamiento el sistema económico.

Así, las instituciones económicas determinan el desempeño de la economía de un país, pero a la vez éstas son determinadas por el “peso político” de los diversos sectores de la sociedad, reflejando el hecho de que la organización económica no es neutral en cuanto a sus efectos distributivos; como lo diría Parsons (2007), la burocracia, los políticos, los grupos de interés, los analistas de políticas públicas y los defensores de diversas causas también participan activamente en la inclusión, los altibajos y la exclusión de los asuntos de la agenda de las políticas públicas relacionadas con la economía del país.

Para Sala-i-Martin (1994: 07) desde las instituciones es necesario que los gobiernos garanticen los derechos de propiedad física e intelectual, la regulación del sector financiero y externo eliminando las distorsiones de mercado, y manteniendo un marco legal garante del orden, de esta forma el gobierno juega un papel definitivo en la determinación de la tasa de crecimiento de largo plazo en cualquier economía.

Guellec y Ralle (1995: 94) señalan que más allá de la heterogeneidad de las propuestas institucionalistas, se pueden identificar en ellos dos grandes campos para una intervención pública orientada a asegurar el mejor despliegue de las fuerzas del mercado: la gestión de las externalidades y la provisión de ciertos bienes públicos⁵ (DE MATTOS, 1999). Sin embargo, conforme al entorno y a las características favorables para el crecimiento se puede inferir que la política económica debería tener como función principal contribuir a generar un ambiente macroeconómico propicio para el crecimiento y los incentivos para generarlo.

La interpretación que realiza Acemoglu sobre la forma en que interactúan las diferentes variables que intervienen en el crecimiento, provee de una interesante alternativa de análisis para los aparentemente fallidos intentos por estimular el crecimiento a través de una combinación de políticas ortodoxas. Para Acemoglu sin regulación, ni leyes previsibles (instituciones) los mercados no podrían funcionar; el mismo autor plantea que un mercado libre no es equivalente a un mercado regulado y las malas instituciones pueden generar desastres como crisis económicas.

En el caso de los nuevos países industrializados, la importancia de las instituciones es notable. China se muestra como paradigmático en este nuevo contexto del crecimiento económico; el dinamismo que esta economía registró en las últimas dos décadas, se produce en un entorno que difícilmente podría ser calificado como de desarrollo institucional clásico, considerando la precariedad del sistema de protección a la propiedad privada, pero sí en el marco de la intervención estatal en un proyecto intervencionista que busca objetivos claves de muy largo plazo,

⁵ Se dice que un bien público es aquel que produce efectos sobre quienes no han participado en la transacción. Es decir, aquellos que producen efectos para terceros o externalidades que no son susceptibles de internalizarse. En otros términos, aquellos bienes que se producen para todos o no se producen puesto que no se puede excluir a otros.

y en donde la planeación central de largo plazo rinde frutos evidentes. El factor determinante del impulso al crecimiento chino, fue el enfoque pro crecimiento de la gestión de Deng Xiaoping, contrariamente a la visión precedente sobre cambios formales en la estructura institucional vigente, que se pretendió influenciar desde Occidente en los acercamientos de las décadas precedentes a la aplicación de las actuales políticas en China.

En esta perspectiva se puede reflexionar la manera como cambios o innovaciones en cualquier tipo de sistema político permiten transformaciones sustanciales en las estructuras económicas, lo prioritario allí es la calidad de las instituciones:

“Las instituciones afectan la “eficiencia” de la economía de modo parecido a como lo hace la tecnología: una economía con malas instituciones es más ineficiente en cuanto utiliza más insumos para producir la misma cantidad. Además, las malas instituciones desincentivan la inversión (tanto en capital físico y humano como en tecnología), el trabajo y la producción.” (SALA-I-MARTIN, 2002: 13)

Por el contrario, el manejo de la política económica intervencionista en América Latina, tan poco presente en la década de 1990, se llevó a cabo por medio de una política procíclica⁶ en la fase de bonanza de algunos países, aumentándose de esta manera la deuda pública en 7 de 18 países; y generándose al tiempo un sesgo de endeudamiento. En el resto, las políticas fueron contra-cíclicas o al menos no procíclicas. Por su parte, el período 2003-2006 se caracterizó por la adopción de políticas contra-cíclicas, o al menos no procíclicas, con pocas excepciones.

Siendo este el contexto, se podría interrogar lo siguiente: ¿Cuáles son las políticas e instituciones más eficientes para alcanzar el desarrollo económico y el crecimiento? En general la defensa de toda institución democrática y de sus propósitos parte del logro de sus objetivos, en este sentido existe un criterio básico de eficiencia en su actuar que debe estar presente en su diseño, desde allí las instituciones que van a implementar políticas deben cumplir mínimo con este tipo de criterio, si los recursos son escasos esto debe ser una razón en términos de cómo deben operar las instituciones y las políticas. Este no es solo un criterio en términos de una relación costo-beneficio económico, es una relación del sentido común en el contexto del funcionamiento del diseño de políticas para una sociedad y del costo social para esta, cuando se diseñan y se implementan las políticas.

El diseño de políticas no opera con el famoso velo de ignorancia de Buchanan, en general estas se establecen cuando los intereses particulares de los grupos han sido formados; en este sentido es bastante complicado para un “*policy maker*” generar

⁶ Las políticas procíclicas refuerzan como efecto la tendencia del ciclo económico y pueden generar serios riesgos en el mediano plazo a la economía donde se esté aplicando.

reglas justas que conduzcan al bienestar de la sociedad como un todo. Con la idea del velo de la ignorancia⁷, en teoría, se pueden modelar agencias independientes de las acciones de agentes poderosos que alteren el accionar de las instituciones que diseñan las políticas públicas, como en el caso del Banco Central y la Política Monetaria, instituciones libres del poder político que las podrían influenciar y que les proporcionen los incentivos correctos; obteniendo como resultado instituciones con políticas eficientes y con los objetivos cumplidos.

Sin embargo, conseguir instituciones de tales características presenta serios inconvenientes, Dixit (2001) plantea que quienes diseñan política económica asumen altos costos de transacción políticos, situación que se presenta porque estos actores realizan acciones con información asimétrica. El éxito de buenas políticas depende de las reglas y las instituciones que gobiernan las interacciones estratégicas de los actores económicos, sin embargo, el proceso político define al final la estructura y la aplicación de las políticas a seguir, producto de negociaciones y acuerdos previos que se toman en marcos institucionales predeterminados; al final el resultado ideal para el *policy maker* es que “las reformas deben alterar o adaptar las instituciones y organizaciones existentes en la dirección deseada y deben anticiparse y hacer una provisión de los costos de transacción que surjan en este sentido” (DIXIT, 2001: 2).

En este contexto muchos de los intentos de reforma de política ocurren en la etapa que Dixit (2001) denomina *interim*⁸ (información asimétrica e intereses individuales), en donde la información surge y los intereses especiales evolucionan todo el tiempo; un mecanismo ideal allí debería permitir el conocimiento de la información privada y de los intereses especiales. En este contexto: el mecanismo debe respetar la restricción de compatibilidad de incentivos que surge de la información privada (selección adversa) y el de las acciones no observables (riesgo moral); quienes poseen información privada deben tener un incentivo lo suficientemente fuerte que los induzca a revelar información verdadera y las acciones no observables, en este sentido se deben recibir los incentivos correctos, sustentados sobre la correlación de los resultados de sus acciones.

Las reglas deben ser tales que en el futuro, luego del surgimiento de intereses especiales, las acciones políticas se atengan a la restricción de incentivos. En el *interim* cuando las reglas son reescritas, el mecanismo no debe empeorar las utilidades esperadas de los participantes cuyo consentimiento es esencial a la

⁷ Situación hipotética utilizada por John Rawls en donde los agentes económicos y económicos se encuentran en una posición inicial en donde todos desconocen sus características personales.

⁸ Dixit (2001) utiliza un marco de referencia del diseño de mecanismos, en donde destaca tres estados para la asimetría de información: *ex ante*, *interim*, y *ex post*. En el estado *ex ante* no existe información asimétrica pero sí una gran incertidumbre en el lenguaje propio del diseño, cada individuo desconoce su tipo y el de los demás (velo de ignorancia sin formación de intereses); en el *interim* se revela información pero esta es asimétrica, los individuos conocen su tipo pero no el de los demás. En el estado *ex post* la información es completa y pública.

reforma, este debe respetar sus restricciones de participación. Se busca asegurar un mejoramiento de eficiencia (del tipo Pareto). Esto puede que sea suficiente para proteger o mejorar el bienestar de pequeños subgrupos con poder de veto.

En síntesis, desde la perspectiva expuesta es esencial un diseño institucional que permita que el Estado y el sector productivo tengan una interacción en donde el primero sea lo suficientemente acertado en su toma de decisiones, a pesar de los errores en que pueda incurrir, y en que no sea capturado por intereses específicos.

A pesar de los cuestionamientos planteados a la Teoría Institucional del Crecimiento, es posible desprender dos conclusiones de la discusión anterior:

- i) Las instituciones tienen un papel importante dentro del proceso de crecimiento, no obstante no se reconozca una causalidad desde la primera variable a la segunda. Más aún, la presencia de shocks a la institucionalidad puede ocasionar efectos importantes y duraderos sobre el crecimiento de un país.
- ii) Cualquiera sea la causalidad que se establezca entre instituciones y crecimiento, parece razonable suponer que el mismo progreso requiere de un proceso de modernización del marco institucional, por ejemplo, debido a los avances en el proceso de integración de la economía mundial.

2. EL ENFOQUE DE LAS INSTITUCIONES Y EL CASO COLOMBIANO

Los análisis sobre la influencia de las instituciones para el caso colombiano pueden verse como importantes a la discusión, pero restringidos a las particularidades de la mirada disciplinaria económica y a temas que dejan de lado aspectos sustanciales de la influencia institucional en nuestro desarrollo económico y social. Desde la lectura de varios autores (RUBIO, 1999; KALMANOVITZ, 2001) las instituciones colombianas son débiles y a pesar de tener una trayectoria de construcción de institucionalidad amplia la existencia de un conflicto interno armado muy largo en el tiempo y de un problema estructural como el de el narcotráfico, el deterioro institucional es grande en particular lo relacionado con el imperio de la ley, las libertades civiles, la defensa de los derechos de propiedad y la criminalidad (RUBIO, 1999). Los indicadores que miden aspectos como la efectividad de las políticas, la calidad de la burocracia, la corrupción y el funcionamiento de la democracia, señalan serios vacíos, así trabajos como el de Cárdenas vean desde su comparación en el contexto internacional aspectos favorables.

Según la CEPAL (MALDONADO, 2010: 13) se afirma que “Colombia abandonó la formulación de políticas explícitas de desarrollo regional orientadas a disminuir

las desigualdades regionales desde mediados de la década de los ochenta la principal estrategia ha sido la descentralización territorial”; la preocupación pasó del desarrollismo industrial de los años sesenta y setenta, para centrar con la focalización en algunos problemas sociales de grupos específicos, esto en los años noventa y la primera década del siglo XXI.

A la vez, se dejaron de lado las políticas industriales y del desarrollo regional, por el confuso discurso de la apertura, la competitividad, y últimamente la confianza inversionista. Se abandonó adicionalmente el mandato constitucional en su artículo 344 sobre la promoción de “[...] la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”. Situaciones que llevaron a Colombia —en estos años— a diferenciarse de otros países que han logrado la implementación de políticas industriales a través de las cuales han perfeccionamiento el mercado por medio de diversas estrategias económicas.

3. POLÍTICA ECONÓMICA: CAMBIO ESTRUCTURAL

En el marco institucional descrito de forma sintética en el apartado 1, dejamos explícito la importancia de las instituciones en el contexto de desarrollo y crecimiento económico, a continuación nos enfocamos en el problema de las políticas y su impacto en el cambio estructural que sufrió América Latina, en particular Colombia. Se plantea explícitamente, en la perspectiva de un autor como Dani Rodrik, que abandonar el camino de la política industrial puede representar en un momento determinado efectos poco positivos en el desarrollo de las economías; el cambio estructural latinoamericano efectivamente deja de lado el diseño de políticas industriales y toma el rumbo de la liberalización de mercados y enfatiza en el libre comercio como modelo para el desarrollo.

Rodrik (1995) utiliza el término de política industrial relacionándolo con políticas diseñadas para estimular actividades económicas específicas y “promover el cambio estructural”; desde sus desarrollos teóricos él considera que el concepto “Buen Gobierno” ha sido en parte la habilidad para generar e implementar las iniciativas de políticas necesarias para solucionar los problemas de imperfecciones de mercado; países como Corea del Sur, Taiwán, China, han desarrollado y perfeccionado sus instituciones en diferentes entornos económicos, políticos y sociales en búsqueda de este objetivo.

Para Rodrik, se pueden diseñar instituciones que impulsen la Política Industrial; como ha sucedido en América Latina, específicamente en Chile en donde la industria forestal y la del salmón arrancaron con fuertes subsidios del gobierno Pinochet, lo que fue posible con la ayuda y promoción de un ente cuasi estatal: la

Fundación Chile⁹, con una evaluación positiva de sus acciones y sus resultados en la actualidad. De igual manera, la moderna industria del vino alcanzó estándares orbitales con investigación subsidiada por el gobierno (RODRIK, 1995).

“[Latinoamérica] siguió las políticas clásicas intervencionistas en las décadas de los sesentas y setentas del s. XX en donde prevalecieron las políticas industriales (proteccionismo, créditos subsidiados, incentivos impositivos). La PTF¹⁰ se incrementa a una tasa promedio anual de 1,6 y 1,1% durante las décadas de los sesentas y setentas respectivamente. Datos que al compararse con el sudeste Asiático –sin tener presente a China– son bastante favorables para el mismo periodo.” (RODRIK, 2007: 22)

Pero en la época aperturista el producto se contrae, este efecto se puede apreciar en la dinámica de crecimiento económico colombiano y en el crecimiento de sus regiones; el cambio estructural implementado de proteccionismo a liberalización económica no produce los resultados de política esperados.

Para Rodrik (2007) nunca se recuperaron las tasas de crecimiento latinoamericanas después de adoptar las recetas del consenso de Washington y abandonar las políticas de sustitución de importaciones en la línea cepalina, con un papel limitado por las intervenciones discrecionales. En Latinoamérica durante la década de los noventa el crecimiento de la PTF fue una fracción de lo que había sido en el proceso anterior a los años ochenta, una época denominada en la literatura como la década perdida para la gran mayoría de países latinoamericanos.

Muchos países latinoamericanos desarrollaron políticas industriales durante las décadas del setenta al noventa, como parte de la reorientación de sus estrategias económicas. En Colombia las políticas variaron de forma sustancial de la época denominada proteccionista a la aperturista particularmente en el periodo 2002-2011, las políticas se dirigieron hacia la inversión extranjera y los procesos de zonas enfocadas a la exportación. Las débiles instituciones públicas que participaron en la estructuración aperturista y su implementación no planeada, al no contar con los elementos sustanciales para la competitividad como en el tema vital de la infraestructura básica de exportaciones, dieron al traste con los efectos positivos esperados.

⁹ La Fundación Chile es una corporación privada sin fines de lucro; su misión es introducir innovación de alto impacto y fortalecer el capital humano, para aumentar la competitividad de este país. Es a partir de esta corporación como encontramos de manera clara un ejemplo del cómo una organización privada permite la opción de crear políticas industriales; a través de las cuales se orientan sus estrategias económicas.

¹⁰ La productividad total de los factores (PTF) es la diferencia entre la tasa de crecimiento de la producción y la tasa ponderada de incremento de los factores (trabajo, capital, entre otros). La PTF constituye una medida del efecto de las economías de escala, en que la producción total crece más que proporcionalmente al aumentar la cantidad de cada factor productivo.

En Latinoamérica, sobre la normatividad de los países huéspedes, los inversionistas extranjeros tuvieron incentivos impositivos, procesos desregulatorios para sus inversiones y protección institucional, subsidios para el entrenamiento de los trabajadores, y espacios para el desarrollo de la infraestructura, exceptuando esto último, en Colombia, estas políticas poco afectaron el balance de la producción industrial. Sumado a esto las empresas extranjeras gozaron de leyes de flexibilización laboral; los diferentes gobiernos implementaron políticas activas industriales que beneficiaron a diferentes actores económicos (RODRIK, 2007) pero no impulsaron el crecimiento de la industria.

Actualmente la política económica que relaciona la industria y que se viene consolidando en Colombia tiene como eje central la competitividad, en este sentido ciertos objetivos no han cambiado en la última década, la agenda vigente se enfoca en la necesidad de definir escenarios y políticas para el futuro industrial del país, por medio de los cuales se tiene en cuenta el creciente rol de países como China en el comercio mundial, en tanto gran demandante de materias primas, el papel de la innovación, las redes empresariales y los centros de base tecnológica. Además de la necesidad de construir institucionalidad sólida en las regiones para desarrollar estas políticas.

Algunas objeciones a la política industrial se centran en aspectos como los de información y una especie de selección adversa con las industrias y los sectores beneficiarios. Pack y Saggi (2006, citados en RODRIK, 2007) analizan estos problemas como asimetrías informacionales de los gobiernos y observan cómo la elaboración y elección de políticas se ven afectadas desde los lobistas y grupos de presión que conocen cuáles son los “sectores ganadores”, en este orden de ideas hay probabilidades altas de desviar recursos a sectores que son identificados como lobistas.

Las políticas públicas se han visto en este sentido como un espacio propicio para la corrupción; desde las políticas industriales el sector privado puede fácilmente obtener beneficios de las transferencias de rentas o exenciones provistas por el Estado, empresarios y hombres de negocios que gastan tiempo y recursos en el lobby político buscando favores para sus industrias o sectores, en algunas circunstancias mucho más que buscando reducción de costos y nuevos mercados (RODRIK, 2007). Existen además, otras evidencias por medio de las cuales se puede llevar a cabo tal afirmación, donde la programación de la agenda de las políticas públicas es una realidad.¹¹

¹¹ James Perry (1968) en *The New Politics*, fue uno de los primeros en señalar que la tecnología estaba modificando la manera en que los políticos y los diseñadores de las políticas participaban en el juego político estadounidense y desde allí tenían nuevas formas de intervenir indirecta o directamente en el diseño de las mismas.

Por otra parte, O'Shaughnessy (1990, citado en PARSONS, 2007), sostiene que el verdadero poder para estructurar la agenda de las políticas públicas está pasando a las manos de los funcionarios y consultores políticos que recurren a las técnicas más novedosas de la mercadotecnia comercial; entre estas, los símbolos y las imágenes a las cuales recurren políticos y otros actores para influir en las actitudes públicas con la finalidad de convertir las políticas públicas en productos que deben posicionarse para maximizar su atractivo a los consumidores; lo que supone la creación de una política pública, que si bien no representa un beneficio para la sociedad, ha sido presentada de tal manera que la mayoría la aceptan. Así, en términos de la democracia liberal, los partidos presentan políticas que serán votadas por los ciudadanos.

El debate no se encuentra resuelto, se aduce sin gran evidencia que las fallas de asignación de recursos de parte del sector público son más protuberantes, pero los resultados presentados por la implementación de una política industrial bien dirigida en América Latina y Asia del Este se contraponen a estas afirmaciones en diversos estudios: el periodo de intervención del Estado en América Latina con las políticas de la CEPAL, es señalado como una época de fracaso y se destacan como herencia del periodo la baja competitividad y productividad de empresas que trabajaron muy por debajo de su capacidad instalada y que fueron beneficiadas por las políticas industriales y el proteccionismo; sin embargo, no puede generalizarse el efecto de ciertos sectores que fracasaron por el mal diseño y la evaluación de las políticas frente a otros sectores en donde los efectos fueron positivos y generaron crecimiento de los países que implementaron políticas para favorecer el sector industrial en los años sesenta y setenta del siglo XX.

Hay diversos autores que hacen estudios y evaluaciones sobre las políticas industriales que se implementan en cada uno de los países, donde para algunos, los resultados de estas son tanto positivos como negativos. En los estudios de la OECD y el World Bank desarrollados en los años setentas, sobre las políticas comerciales de los países en desarrollo, se establecía que algunas industrias, que en la dinámica de los mercados presentaron resultados negativos resultaron con efectos positivos al analizar su contribución al producto nacional (RODRIK, 2007: 12). Rodrik trae ejemplos exitosos en diferentes países e industrias: Corea (acero), Brasil (Embraer), Chile (industria del salmón), entre otros.

Por su parte Ohashi (2005), se enfoca en la industria del acero japonesa durante las décadas de los cincuenta y sesenta, y desarrolla un modelo de equilibrio parcial de la industria enfatizando en economías de escala dinámicas (learning-by-doing) y en el aprendizaje de spillovers a través de las industrias; donde, sus resultados indican la existencia de una curva de aprendizaje positiva en sus efectos para el crecimiento de estos sectores en el Japón.

De esto último surge un camino para la política industrial, la búsqueda de un diseño institucional que permita que el Estado y los empresarios tengan una buena relación, en la que ni el Estado sea demasiado distante, y no sea capturado por intereses específicos.

4. SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO REGIONAL EN COLOMBIA Y LOS CAMBIOS DE LA POLÍTICA

En el contexto del cambio estructural que vivió Colombia luego de la apertura económica durante el cuatrienio de César Gaviria (1990), se esperaba un resultado de crecimiento económico y aumento de la competitividad de los diferentes sectores económicos involucrados en el proceso; luego de 22 años de implementado el cambio, los efectos de tales medidas de política no presentan en general una evidencia concluyente sobre los resultados finales de la apertura, y en general hay una mirada escéptica, por no decir pesimista, desde los diferentes ángulos de la sociedad colombiana sobre las bondades de las medidas aperturistas.

De otra parte, la política aperturista no tuvo un diseño como el presentado en el marco de referencia teórico precedente; la implementación de política no surgió de acuerdos previos con los principales actores, esta fue el producto de agendas internas con una gran asimetría de información y en donde pocos sectores interesados lograron sus intereses particulares; el marco de una política de industrialización fue igualmente abandonado.

Un trabajo reciente de la CEPAL (MALDONADO, 2010) muestra que en el período 1980-2006 el crecimiento del ingreso per cápita colombiano fue bajo, aunado por ciertas políticas a un mayor proceso de concentración del ingreso en la última década. En los cálculos de la CEPAL la tasa de crecimiento del PIB fue de 3,3% anual, la producción por habitante del 1,5%, con un bajo crecimiento de la productividad laboral del 0,5% (en el periodo 1950-1980 había crecido 2,4% anual) (MALDONADO, 2010).

La estructura económica colombiana cambió así desde finales de la década de los ochenta; el crecimiento del sector minero en los años noventa se aceleró, pasó de representar el 1,4% en el periodo 1975-79 al 5,2% en la segunda mitad de la década anterior. Estas transformaciones alteraron de forma fuerte la estructura del empleo, que disminuyó en su participación relativa en el sector secundario, pasó de 22% en 1978, a 18% en 2005, allí en particular tal caída se correlaciona con un proceso bastante heterogéneo en el nivel regional de desindustrialización¹². Entre tanto,

¹² Para la industria manufacturera hubo una contracción ligera durante los ochenta y fuertemente en los noventa, para Ocampo se trata de un fenómeno latinoamericano e incluso mundial, durante los últimos 25 años; incluso la pérdida de importancia en Colombia es ligeramente menor a lo ocurrido en Latinoamérica (MALDONADO, 2010).

el sector terciario aumentó de 42% a 59% su participación en el PIB. En el sector servicios se observa un dualismo marcado, que combina servicios modernos (como las comunicaciones) con el comercio en pequeña escala (MALDONADO, 2010).

A nivel regional, el crecimiento promedio del PIB per cápita en Caldas y Risaralda, en el periodo 1975-2005 fue mediocre, para Caldas fue del 2,4% anual; en Risaralda 1,4% al igual que en el departamento del Quindío; muy por debajo del promedio nacional. Entre tanto, el PIB de Santander¹³ casi que se duplicaba entre 1990 y 2005, presentando un promedio de 3,2% anual. Caldas decayó en su ritmo de crecimiento y Risaralda estuvo bastante por debajo de los dos departamentos descritos, a pesar de haber tenido en los años ochenta un mayor PIB per cápita que Caldas.

Según la información disponible en un ranking de PIB per cápita departamental (32 departamentos) Caldas fue 9, en tanto Risaralda se situó en el puesto 22. Caldas tuvo este buen comportamiento por la caída en el crecimiento poblacional, pues el desempeño del producto total fue menor que en otros departamentos, incluyendo Risaralda que se situó en el lugar 16 (MALDONADO, 2010). El departamento del Quindío se mantuvo fuertemente rezagado, y el terremoto de fines del siglo XX afectó aún más el crecimiento de su economía.

Elaborado el anterior análisis, se desarrolla a continuación una evaluación desde la perspectiva institucional, teniendo presente el siguiente modelo de Rodrik, y mirando el efecto del cambio estructural en la región cafetera y en particular en el sector industrial, uno de los sectores que en teoría iba a ser transformado de manera sustancial con la adopción de la política de apertura. Utilizamos el modelo propuesto por Rodrik porque permite hacer una relación entre la elaboración de políticas y el crecimiento económico, en este caso la discusión institucional está representada en la elaboración de una política aperturista y los efectos de esta sobre el crecimiento económico visto desde la variable PTF.

Descripción de un modelo de instituciones con política económica

Los modelos econométricos de industria cruzada son un camino para probar si la política económica es efectiva, estos correlacionan los resultados de evolución de una economía (crecimiento, productividad, inversión) con políticas del gobierno (tasas efectivas de protección, subsidios, incentivos de impuestos) (RODRIK, 2007: 15).

La aproximación general se hace desde el siguiente modelo de regresión:

$$g_i = \gamma s_i + Z_i' \beta + \varepsilon_i$$

¹³ El crecimiento de Santander se explica en un gran porcentaje en el fuerte aumento de su industria refinadora de petróleo, pero con una caída en su dinámica de industrialización.

Donde i es un sector económico cualquiera, g_i es una variable que mide la actuación del sector (por ejemplo el crecimiento de la PTF), s_i es la política industrial aplicada al sector –un arancel o un subsidio por ejemplo–, y Z_i es un vector de otros elementos (RODRIK, 2007: 15).

La efectividad de la política implementada estará dada si $\gamma > 0$. La efectividad en este sentido, medida en s con la intervención permite mejorar la actuación del sector ésta es una condición necesaria pero no suficiente para el éxito económico (RODRIK, 2007: 15).

Para Rodrik, en el modelo presentado las intervenciones de política industrial están negativamente correlacionadas con la actuación, pocas excepciones evidencian un comportamiento diferente así pocos estudios según Rodrik han encontrado $\tilde{\gamma} > 0$, el más típico hallazgo es $\gamma < 0$.

Aplicación del modelo en el Eje Cafetero

Siguiendo algunas de las especificaciones anteriormente descritas se corrió un modelo de regresión para los tres departamentos del Eje Cafetero entre la PTF¹⁴ (productividad total de los factores) como proxy del crecimiento económico y el índice de transabilidad (IT) que mide la propensión de una región a importar o exportar, en otras palabras está en términos reales mostrando el grado de apertura de una economía.

Cuadro 1. Modelo de Rodrik en el Eje Cafetero

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)
	Eje Ptf	Caldas Ptf	Quindío ptf	Risaralda Ptf
It	0,384* (0,225)	-0,0888*** (0,0239)	-0,0787*** (0,0253)	0,137*** (0,0448)
Lnkpc	0,464** (0,204)	0,678*** (0,0143)	0,744*** (0,0362)	0,538*** (0,0231)
Lnvak	0,980*** (0,222)	0,869*** (0,0228)	0,953*** (0,0260)	0,854*** (0,0382)
Constant	1,370 (1,950)	-0,352** (0,137)	-0,839** (0,332)	-0,282 (0,216)
Observations	69	23	23	23
R-squared	0,254	0,995	0,987	0,959

** niveles de significancia en los resultados del modelo

¹⁴ El cálculo de la PTF hace parte de la investigación del autor *Productividad factorial, factores institucionales e inserción internacional en el crecimiento industrial: el caso de la industria manufacturera del Eje Cafetero, Caldas, Risaralda y Quindío, 1975-2007*, el cual es financiado por el Centro de Investigaciones de la Universidad de Manizales (CIUM) en los años 2009 a 2010.

Siguiendo la información y los resultados del Cuadro 1, se puede ver que It (variable proxy s del modelo que mide a través del tiempo el grado de protección industrial) como variable explicativa de la PTF, presenta para Caldas (-0,0888) y Quindío (-0,0787) un coeficiente menor que cero; el resultado se presenta consistente con lo argumentado por Rodrik en sus trabajos, y se puede afirmar, la ineffectividad de la política en el periodo de estudio para los dos departamentos. Los efectos de la política sobre la producción (PTF) fueron negativos. En Risaralda el coeficiente fue positivo y esta mayor propensión tuvo un efecto positivo en la PTF, una excepcionalidad desde la perspectiva de los hallazgos de Rodrik.

En el caso del Eje Cafetero, los cálculos realizados permiten plantear que la participación de las exportaciones totales regionales en el PIB regional y departamental sin incluir al café, fueron bajas después de la apertura. Al estudiar las exportaciones no tradicionales¹⁵, para cada departamento en el periodo de análisis (1985-2005) se encuentra un comportamiento del producto que es significativo, pero inestable en su crecimiento, y que presenta grandes variaciones en su comportamiento a través del tiempo. En el grupo de productos exportados no tradicionales se detecta que hay un conjunto de bienes que entran y salen del conjunto exportado departamental a través del tiempo, evidenciando la no sostenibilidad de ciertos sectores productivos en el largo plazo.

Se puede afirmar que en el Eje Cafetero, la apertura trajo una inserción débil, tanto en exportaciones como en importaciones; en el período de estudio no se encuentran sectores productivos o industrias que hayan tenido un impacto significativo en el crecimiento económico de los tres departamentos, con efectos tipo derrame que favoreciera el crecimiento o surgimiento de otros sectores; los tres departamentos conservan una estructura económica en la industria con cambios negativos en sus participaciones en valor agregado, producto y empleo; por periodos hay procesos focalizados en ciertas actividades de la manufactura con cierta dinámica, pero sin suficiente capacidad para estimular en forma amplia el crecimiento.

En los tres departamentos la actividad exportadora en el sector minero no tuvo un producto representativo; en el sector agropecuario la dinámica fue marginal para ciertos bienes transables y en general el desarrollo industrial tuvo como destino el mercado interno regional, con contadas excepciones de bienes industriales de exportación. Adicionalmente, se encuentra que la producción industrial no fue autosuficiente en sectores estratégicos como alimentos y otros bienes de consumo durables; para el caso de ciertos sectores representativos de la industria regional, como existe una competencia intrarregional, esta generó un efecto sustitutivo, más que complementario en el desarrollo industrial.

¹⁵ Al igual que en el conjunto del país estas se conforman por un conjunto heterogéneo de productos que denotan una baja especialización sectorial.

Aparentemente, los efectos negativos de la política aperturista en las industrias fueron contrabalanceados por recursos que se movieron desde las actividades de alta productividad a los de más baja (informalidad y servicios), reduciendo la eficiencia del uso de los recursos en el agregado, “Lo que da luces sobre la importancia de las políticas que promueven el cambio estructural en la dirección correcta” (RODRIK, 2007: 22).

CONCLUSIONES

Las instituciones tienen un papel fundamental en el crecimiento económico, los shocks a la institucionalidad puede ocasionar efectos importantes y duraderos sobre el crecimiento de un país, las instituciones apoyan el sistema de mercado; si estas son débiles impiden el crecimiento, si las instituciones son firmes hacen vitales la sostenibilidad de una sociedad determinando el desempeño económico de la misma.

La política económica es el resultado de un proceso político, con mediación de reglas de tipo constitucional, donde además existen estructuras institucionales y organizacionales que son el espacio de construcción de las políticas, en esencia ciertas reformas implican el cambio de estas organizaciones y estructuras para no crear conflictos, los mismos intereses “[...] que condicionan la implementación de políticas exitosas dentro de las estructuras y reglas existentes también resistirían profundas reformas” (DIXIT, 2001: 8).

En este artículo se hace una modelación empírica para los tres departamentos del Eje Cafetero del modelo de Rodrik, que busca mirar los efectos de una medida de política económica como la apertura en la producción. Utilizando como variables la PTF (productividad total de los factores) como proxy del crecimiento económico y el índice de transabilidad (IT) que mide la propensión de una región a importar o exportar, de manera conclusiva se encontró un resultado negativo de la medida de política para los departamentos del Quindío y Caldas y un resultado positivo en Risaralda.

En el contexto de análisis, se puede observar que la aplicación de las medidas de política económica que generaron un cambio estructural en Colombia desde la apertura económica, y los efectos que estos trajeron a la región del Eje Cafetero, no fueron homogéneos. Los cambios de la internacionalización económica vía apertura generaron un proceso que afectó directa e indirectamente el aparato productivo regional y el entorno social.

En este sentido, cualquiera sea la causalidad que se establezca entre instituciones y crecimiento, es razonable argumentar que el mismo desarrollo social y económico requiere de un proceso de modernización del marco institucional debido a las

transformaciones que estos procesos exigen. Para Glaeser et al. (2004) y Barro (1999), el progreso institucional es el resultado del desarrollo económico; a su juicio es difícil que un país muy pobre pueda sostener un sistema democrático; en tanto el crecimiento económico garantiza instituciones fuertes y gobiernos sólidos.

La importancia de las políticas públicas, las enfocadas al crecimiento económico, las macroeconómicas de equilibrio y las sociales, pueden influir en la trayectoria de una sociedad, estas evidencian la importancia de combinar un adecuado diseño de instituciones y políticas. El enfoque Institucional destaca la importancia de las políticas y el hecho de que existan grados de libertad para determinar la política económica (DIXIT, 1996).

BIBLIOGRAFÍA

BARRO, Robert. (1999). "Determinants of Democracy". *Journal of Political Economy*. 107(S6), pp. 158-183.

CÁRDENAS, Mauricio. 1993. "Crecimiento y convergencia en Colombia: 1950-1990". *Planeación y Desarrollo*. Vol. 24. Edición Especial DNP 35 Años. Bogotá D.C. pp. 53-80.

De MATTOS, C. (1999). *Teorías del Crecimiento Endógeno: lectura desde los territorios de la periferia*. Brasil: Instituto de Estudios Avanzados.

DIXIT, Avinish. (1996) *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Approach*. *Constitutional Political Economy*. March 1998, Volume 9, Issue 1, pp 75-80

DIXIT, Avinish. (1999) *Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries*. Princeton University. First Draft June 1999

DIXIT, Avinish. (2001). "Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries". *Economics and Politics*. No. 2, Vol. 15, pp. 107-133.

GLAESER, Edward, LA PORTA, Rafael, LÓPEZ, Florencio & SHLEIFER, Andrei. (2004). "Do Institutions Cause Growth?". *Working Paper* N° 10568, NBER.

GUELLEC, D. & RALLE, P. (1995). *Les nouvelles théories de la croissance*. Paris: La Découverte.

HODGSON Geoffrey M.(2006). *What Are Institutions?* *Journal of Economic Issues*. Vol. XL No. 1 March 2006.

KALMANOVITZ, S. (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma, Colección Vitral.

MALDONADO COPELLO, Alberto. (2010). *Desarrollo regional y políticas de promoción del desarrollo económico local: la experiencia de tres departamentos colombianos*. Serie Estudios y Perspectivas No. 20. Bogotá: CEPAL.

NORTH, Douglass. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño*

económico. México: FCE.

_____. (1993). "Institutions and Economic Performance". In: *Rationality, Institutions and Economic Methodology*. Routledge.

OHASHI, H. (2005). "Learning by Doing, Export Subsidies, and Industrial Growth: Japanese Steel in the 1950s and 60s". *Journal of International Economics*. 66, pp. 297-323.

PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: Flasco.

RODRIK, Dani. (1995). "Trade and Industrial Policy Reform". En: J. Behrman and T.N. Srinivasan. *Handbook of Development Economics*. Vol. III. Amsterdam: Elsevier Science.

_____. (2007). *Normalizing industrial policy*. Harvard University. Working Paper.

ROSENDE, Francisco. (2007). "El Papel de las Instituciones en el Crecimiento Económico: Reflexiones a partir de la Literatura Reciente". *Working paper* No. 325. Universidad Católica de Chile.

RUBIO, Mauricio. (1999). *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo y Uniandes.

SALA-I-Martin, X. (1994). *Apuntes de crecimiento económico*. Antoni Bosh.

SALA-I-Martin, X. (2002). "La nueva economía del crecimiento: ¿Qué hemos aprendido en quince años?". *Economía Chilena*. No. 2, Vol. 5, pp. 5-15.