

BLOQUE TEMÁTICO: DESARROLLO VACÍOS Y PARADOJAS DE LOS ENFOQUES ACTUALES DEL DESARROLLO

Susana Valdivieso Canal*

Introducción

En las últimas décadas, con particular énfasis a partir de los años noventa, lo que se ha concebido como la crisis de las *Teorías del Desarrollo* o del *Desarrollo* mismo, ha generado un interesante debate al interior de las Ciencias Sociales, que tiene como centro de atención los determinantes reales del comportamiento económico de las sociedades. Esa controversia tiene el mérito de haber iniciado – con relativo éxito – la superación tradicional de los análisis fragmentados provenientes de las distintas disciplinas sociales, para hacer converger las preocupaciones de sociólogos, economistas, historiadores, filósofos políticos, antropólogos y politólogos en un lenguaje compartido en el que se destaca la intención de regresar, por diferentes caminos, al concepto complejo de *Economía Política* que estuvo en la base de las teorías clásicas de Smith, Marx y Weber. Resulta evidente, entonces, que el aporte más significativo del debate tiene que ver con la recuperación de una mirada integral sobre los procesos sociales en la que se enfatiza sobre las interrelaciones entre las normas legales, los sistemas de poder político, los códigos de conducta, los esquemas organizacionales y los arreglos económicos a partir de los cuales se han estructurado, históricamente, las sociedades.

En ese marco, se considera que ha sido el programa de investigación de la llamada *Nueva Economía Institucional* (NEI) el que ha asumido como propio el interés por revalorizar el papel jugado por los factores institucionales y, con ello, el de replantear las complejas relaciones entre los procesos económicos, políticos y culturales que se entretienen en las sociedades humanas. Desde allí, esta perspectiva ha logrado pernear el análisis político y sociológico y hoy alimenta las más recientes versiones sobre el *Desarrollo*, a la vez que pretende convertirse en la herramienta conceptual por excelencia en la formulación de la política pública en los países atrasados.

Una revisión rápida de los últimos documentos producidos por organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo mismo que de una gran cantidad de literatura académica, parece mostrar un acuerdo unánime respecto a la explicación que la NEI propone sobre las causas del desarrollo y, consecuentemente, sobre el atraso de países como los de América Latina. Parecería entonces que, habiendo llegado al final del debate conceptual, nos encontráramos en el momento de pasar del plano explicativo al de la prescripción, diseñando un marco de políticas estatales y acciones privadas que le permitan a las naciones transitar hacia el *desarrollo institucional* - o consolidar el ya alcanzado - para resarcirse de lo que ha significado el fracaso evidente del proyecto de la *modernidad*. El título del informe del Banco Mundial de 1997 (“El consenso post-Washington: las Instituciones Importan”) hace alusión al advenimiento de este acuerdo, que supuestamente, dejaría sin validez el famoso *Consenso de Washington* en el que las naciones ricas del planeta decretaron, como único camino viable hacia el progreso, la muerte del estado benefactor keynesiano y la liberación de las fuerzas del mercado (Valdivieso, 1997).

Para las disciplinas sociales – que son, por definición, espacios de confrontación de referentes conceptuales - tienen que resultar inquietantes, e incluso sospechosos, todo tipo de *consensos* analíticos o programáticos, tanto los que tienen detrás el sello de la capital norteamericana, como aquellos que se postulan como contestatarios. El objetivo de esta ponencia es doble: se trata de hacer un recorrido por el programa de la NEI hasta llegar a la teoría del desarrollo derivada del mismo y a su interpretación del atraso de América Latina, con el fin de mostrar, algunos avances de esta nueva perspectiva respecto a sus predecesoras para, posteriormente, hacer notar el contraste

* Profesora Titular y Actual Directora Escuela de Economía Universidad Industrial de Santander (UIS - Colombia)

entre la simplicidad de las explicaciones y las recomendaciones derivadas de esta línea de pensamiento y la complejidad de la problemática socio-económica, política y cultural de los países latinoamericanos.

Con ese propósito, en la primera parte se plantearán las líneas teóricas que alimentan el programa de la NEI, enfatizando en la perspectiva del Nobel de Economía, D. North, dado que es su visión de la evolución histórica de occidente la que sirve de base a las propuestas actuales de los organismos multilaterales. Posteriormente, se reseñan algunas de las contribuciones más representativas de autores y organismos que, desde el marco neoinstitucional, han explicado las causas del subdesarrollo latinoamericano o han adelantado programas de superación del mismo, para, finalmente, destacar algunas posibles limitaciones de este enfoque, que amenaza con convertirse en un dogma más, entre los tantos que han servido para que nuestros países se conciban a sí mismos y se proyecten hacia el futuro.

El punto de Partida

Porqué algunos países se *comportan* mejor económicamente que otros, es la pregunta inicial en el trabajo de North. Cuáles procesos tienen lugar al principio de los tiempos modernos como para explicar la senda de crecimiento continuo de algunas regiones y el retraso relativo de otra parte del mundo, es la preocupación que está presente a lo largo del trabajo de este autor institucionalista.

El tema, por supuesto, no es novedoso. Estuvo en la base de grandes teorías de la historia como las de Adam Smith, Marx y Weber. Orientó las hipótesis explicativas de Schumpeter y Kutznets y es el hilo conductor de las muy modernas propuestas del desarrollo endógeno y el capital humano. Tampoco es nueva la referencia a la importancia de las instituciones, ya que el esquema de Smith no tiene sentido sin la presencia de estímulos al ahorro, a la división del trabajo y a los aumentos de la productividad. En el marxismo, los derechos de propiedad juegan un rol preponderante, lo mismo que en la versión weberiana la ética protestante se constituye en el motor de crecimiento del capitalismo. Heredera, entonces, de estas macroteorías de la Historia, la propuesta de North lo que hace es alterar las relaciones entre cambio económico y cambio institucional e introducir como herramientas analíticas, dos conceptos claves para la Nueva Economía Institucional: los costos de transacción (lo cual involucra una referencia clara a la economía de la información) y la lógica del accionar colectivo, confrontada a la *racionalidad* individual.

Los Conceptos Básicos: Instituciones y Organizaciones

“Las instituciones son las restricciones ideadas por los humanos que permiten estructurar los intercambios económicos, sociales y políticos”, afirma North (1991 a: 3) en un artículo destinado a delimitar los conceptos sobre los cuales se asienta su programa de Historia Institucional. Esas restricciones pueden ser informales, entre las que nuestro autor menciona las costumbres, códigos tácitos de conducta, las tradiciones, los tabúes y las convenciones, o pueden estructurarse como reglas formales a través de las constituciones, leyes o derechos de propiedad. Los mecanismos que permiten regular o imponer tales normas pueden también ser considerados como instituciones y, de hecho, juegan un rol significativo en este enfoque, ya que “el grado de identidad entre los objetivos de una pauta institucional y las elecciones individuales depende de la efectividad de los mecanismos de refuerzo, los cuales pueden provenir de una interiorización de las normas, de la sanción social o imposiciones coercitivas del Estado” (North 1990: 6).

Para North es claro que las instituciones surgen para reducir la incertidumbre presente en los procesos económicos, una vez que empiezan a adquirir algún grado de complejidad. Ellas existen por la limitación de los procesos humanos de computación frente al desarrollo de la información y por la existencia de costos de transacción en todos los ámbitos de la interacción humana. De la primera razón se desprende que la información de los agentes es siempre incompleta por lo que, en la mayoría de los casos, actúan en condiciones de incertidumbre, la cual disminuye con la implantación de *reglas de juego* claras. La presencia de instituciones como garantías, licencias, instituciones de arbitraje actúa, en el segundo caso, para disminuir costos de transacción.

Las reglas informales, en esta perspectiva, constituyen un conjunto fundamental de instituciones consistentes en convenciones comunes destinadas a resolver problemas de coordinación, o pueden ser, alternativamente, códigos de conducta auto-impuestos, tales como estándares de honestidad e integridad y normas de comportamiento que se refuerzan por la sanción social o la autoridad

coercitiva. La habilidad de las instituciones para estimular el cambio y las actividades productivas y delimitar en forma satisfactoria los derechos de propiedad y los contratos o, por el contrario para incentivar las actividades redistributivas es, de acuerdo al autor que estamos reseñando, el más crucial determinante del comportamiento económico (North, 1993).

Si las instituciones son las reglas de juego, plantea nuestro autor, las *organizaciones* son *los jugadores*. Las organizaciones están compuestas por grupos de individuos con objetivos comunes y su calidad, lo mismo que sus rasgos, están determinados por las oportunidades definidas por el marco institucional vigente. Firmas, sindicatos, bancos centrales, son ejemplos de organizaciones económicas; cuerpos religiosos y clubes son ejemplos de organizaciones sociales. Las organizaciones buscarán adquirir los conocimientos y habilidades que le brinden mayores oportunidades frente a una matriz institucional definida, que es la que estructura los incentivos positivos -si estimulan la productividad- o negativos, si promueven el comportamiento oportunista o el engaño.

Los Referentes Teóricos (1): Tan cerca y tan lejos de la Economía Convencional

En un artículo¹ de 1993 North (1993 a) define las relaciones de su programa de investigación con la teoría neoclásica y plantea la concordancia de su pensamiento “con el postulado inicial de la escasez y de ahí, el de la competencia; ve la economía como una teoría de la elección de individuos sujetos a restricciones; emplea la teoría de los precios como una parte esencial del análisis de las instituciones y observa en el cambio en los precios relativos la mayor fuerza para inducir cambios en las instituciones”. De la misma forma, rechaza la racionalidad instrumental que anula la importancia de las instituciones, elimina de los escenarios de análisis las ideas y las ideologías y conduce a pensar el mundo como un agregado de mercados eficientes. “En adición a la modificación al postulado de la racionalidad, añade las instituciones como elementos determinantes y analiza el rol de los costos de transacción y la conexión entre instituciones y costos de producción”². La intención es incorporar las ideas y las ideologías en el análisis, modelando los procesos políticos como un factor crítico en el desempeño de las economías, causante del desigual comportamiento de las economías y de la existencia de *mercados ineficientes*.

Destaquemos las implicaciones que, según nuestro autor, (North, 1994 a) se derivan de la negación del postulado de la racionalidad instrumental. El marco analítico de la elección racional asume que los individuos como redonda en su beneficio personal y actúan de acuerdo a ello. La información completa y perfecta y la ausencia de fricciones caracterizan, entonces, el mundo neoclásico. Esto puede ser correcto, dice North, para individuos que realizan decisiones en unos pocos mercados de las modernas economías, pero es patentemente falso cuando las elecciones se hacen en condiciones de incertidumbre, la cual está presente en la mayoría de las cruciales decisiones económicas y políticas del mundo actual. En esas condiciones, los actores económicos y políticos tienen diferentes percepciones acerca del entorno que los rodea, las cuales están determinadas por el tipo de aprendizaje que adquieren a través del tiempo, lo que a su vez, se enmarca en el complejo ambiente de los procesos culturales.

Los referentes teóricos (2): Costos de Transacción y Derechos de Propiedad

La NEI puede considerarse como la intersección final de un buen número de diferentes líneas de investigación, incluidas las enfocadas al análisis de las normas de comportamiento, la formación de los grupos de interés, las limitaciones de la racionalidad en el comportamiento humano, el cambio tecnológico y su relación con el cambio institucional, los problemas de coordinación etc.³ Si bien es cierto, entonces, que es una sombrilla amplia bajo la cual se pueden considerar una gran variedad de

¹ La mejor colección de *papers* en Economía Institucional se encuentra en la página *web* de la *international Society for New Institutional Economics* que en adelante se citará www.isnie.org

² Esto fue ratificado por North en su disertación con ocasión de la entrega del Premioli Nobel de Economía (North, 1994)

³ Existen muchas obras dedicadas a reseñar los distintos orígenes de la problemática neoinstitucionalista: R.N Langlois (1994), G.M- Hodgson (1988), M. Rutherford (1995), N. Drobak y V.C. Nye (1997) son algunas de las mas completas.

enfoques o fragmentos de teorías, existen dos temas recurrentes en todas las vertientes, incluida la de North: los costos de transacción y los derechos de propiedad.

El concepto de costos de transacción fue introducido por Coase (1960) quien sugirió que las firmas y otras instituciones existen porque hay límites en el uso de los mecanismos de mercado. Según el autor precitado, solo cuando la información relevante para los intercambios es de conocimiento público, los costos de transacción son cero y, por lo tanto, la asignación de derechos de propiedad puede hacerse mediante procesos de negociación y conciliación, caso que solo se presenta en el mundo neoclásico en el que las personas conocen todo lo que redundará en su interés propio y actúan de acuerdo a ello. El trabajo de Oliver Williamson (1989, 1991, 1996) estimuló esta orientación temática al combinar el análisis con los conceptos de racionalidad limitada o acotada y comportamiento oportunista, con los cuales analizó los problemas de la estructura interna de las organizaciones.

La hipótesis central de North es que las instituciones son arreglos de la sociedad destinados a la disminución de costos de transacción, los cuales fueron definidos por este autor, originalmente, como costos de investigación y negociación, incluidos los costos de regulación e imposición de las normas (*enforcement cost*) (North, 1991) para más tarde ampliar el concepto al integrar los costos de medición y de protección de los derechos de propiedad. Según esto, los costos de transacción incluyen el ensamblaje de la burocracia gubernamental, los costos de funcionamiento de los partidos políticos así como todo aquello que favorece los intercambios complejos como la banca, las finanzas, las aseguradoras. Para ilustrar su argumento, se refiere a la progresiva consolidación de los intercambios impersonales, que demandan procedimientos de ejecución de contratos cada vez más rigurosos.

Desde sus obras pioneras, en las que, según sus propias palabras, “Thomas y yo hicimos de los derechos de propiedad el centro de nuestra explicación sobre el comportamiento económico” (North, 1991: 4) el argumento de North se ha matizado considerablemente, especialmente en dos sentidos. Primero, las normas de comportamiento informales condicionan, de manera crítica, la forma en que las instituciones influyen sobre el accionar económico y segundo, dado que los derechos de propiedad son especificados y regulados por medio de políticas, la evolución de éstas es lo único que puede dar pautas sobre la trayectoria de esos derechos. Desde esa nueva perspectiva, se plantean múltiples interrelaciones entre las autoridades políticas, las instancias judiciales y el mercado, que confluyen en la definición de los derechos de propiedad. Es decir, la evolución de las instituciones no obedece a una simple lógica del mercado que propicia la aparición de arreglos institucionales cada vez más eficientes, sino que el entorno institucional presenta los incentivos, estos son filtrados a través de los esquemas mentales de los actores, los cuales decidirán de acuerdo a lo que consideren puede representar mayores beneficios individuales u organizacionales

Los referentes teóricos (3): La lógica de la acción colectiva o el problema del viajero-sin-pasaje

Aún cuando la *Teoría de la Acción Colectiva* constituye una línea de análisis independiente dentro de la corriente neoinstitucionalista, North ha integrado en su marco analítico, algunos de sus aspectos básicos, especialmente en la perspectiva de Olson y de Weingast, su habitual colaborador. Esta teoría tiene que ver con los bienes públicos o colectivos, de carácter físico como la polución o un parque y con los bienes públicos intangibles como una regulación o una regla política, los cuales, por supuesto, han resultado de mayor interés para las ciencias sociales (Olson, 1971).

La problemática respecto a los bienes públicos se relaciona con las dos características que le son inherentes, esto es, una vez que los bienes se proveen, ningún individuo puede ser excluido de su beneficio y estos beneficios no disminuyen, a pesar de que aumente el número de beneficiarios. Estos rasgos promueven la aparición, en el marco de las colectividades, de comportamientos *no eficientes* que, incluso, llevan a una provisión de bienes públicos por debajo de los niveles de necesidad social. La teoría ha estado interesada, no solo en averiguar la forma de optimizar el beneficio de los individuos sino también en establecer las condiciones en la que los acuerdos entre distintos grupos de interés pueden ser logrados. Es precisamente aquí en donde se enlaza con la interpretación northiana del cambio institucional, ya que se refiere al comportamiento de los grupos de

presión, de las organizaciones económicas y políticas en relación estrecha con determinadas condiciones del entorno institucional.

De la teoría de la acción colectiva North ha tomado el concepto de que el Estado y sus agentes no son actores pasivos frente al proceso de interacción social⁴. Por el contrario, es claro que los grupos de presión pueden utilizar las políticas públicas en beneficio propio, afectando los patrones de voto, utilizando las agencias reguladoras o legislativas, incidiendo sobre las decisiones judiciales etc. De esa forma, se contribuye a *enviar señales* a la población sobre los beneficios del comportamiento oportunista, generándose un conjunto de incentivos que des-estimulan las actividades productivas a favor de los *captadores de renta*⁵.

El atraso de América Latina: un marco institucional ineficiente e inestable

Como se sabe, el punto de referencia para los análisis de North (1984, 1986, 1991) fueron los procesos de desarrollo del mundo occidental. Su interpretación de las diferentes pautas históricas seguidas por Inglaterra-Estados Unidos frente a España- Portugal es lo que le ha permitido a este autor concluir que el *secreto* de las divergentes historias está en el diferente entorno institucional históricamente desarrollado en uno y otro ámbito. En el caso de España, se reitera la referencia a una monarquía centralizada, apoyada en una potente burocracia civil, militar y religiosa, con un parlamento inexistente o debilitado, sin poder judicial independiente y con un grado elevadísimo de interferencia en la economía, con la consecuente supeditación de ésta a los intereses del Estado.

Según North, las instituciones británicas se desarrollaron en claro contraste con el cuadro anteriormente descrito, lo que produjo una historia económica (que se extendió a las colonias norteamericanas) caracterizada por un sistema político de frenos y contrapesos, de sometimiento del poder al Derecho y una estructura básica de derechos de propiedad bien definidos. Estos factores incentivaron, en el largo plazo, el desarrollo de la contratación, la producción y el intercambio, es decir la creación de mercados y el crecimiento económico. Un marco de libertad política y económica, garantizada por organizaciones políticas democráticas, completaría el cuadro institucional del mundo desarrollado.

De acuerdo con la interpretación neoinstitucional, una gran parte del éxito alcanzado por las sociedades occidentales avanzadas se debe a su evolución hacia contextos institucionales que favorecen los cambios incrementales continuos, que incentivan una mayor representatividad de los actores, la autonomía de sus dirigentes y la deliberación permanente sobre los nuevos equilibrios institucionales necesarios. Cuando estas instituciones *facilitadoras* no existen, o cuando los líderes organizacionales disponen de escasa maniobra o libertad de negociación por su falta de legitimidad o credibilidad frente a sus representados, se reduce o desaparece la posibilidad de llegar a acuerdos de compromiso.

En la mirada sobre la evolución histórica de occidente, North privilegia la idea de que en las sociedades se estructura una *pauta de dependencia (path dependence)* que se conserva a través del tiempo y que consolida ciertos marcos institucionales. Así, la historia reciente de los países latinoamericanos es una herencia de su pasado colonial y republicano: “La corona y sus burocracias – se expone en un documento del PNUD de 1998 – apoyadas por los detentadores de monopolios o patentes reales formaban la coalición que impidió el desarrollo, no solo del parlamento y de un derecho superior a la voluntad real, sino del incentivo necesario para la libre empresa, al no estar definidos legalmente ni asegurados judicialmente los derechos de propiedad ni el respeto de los contratos. En otras palabras, el fuerte intervencionismo económico y el poder arbitrario impidieron el surgimiento de una sociedad civil autónoma y potente, dejando permanentemente frustrada o pendiente la revolución liberal” (Prats, 1998:3). La historia latinoamericana ha perpetuado – según la NEI – la tradición centralizada y burocrática de su herencia hispano-portuguesa y, en consecuencia, ese marco institucional no permite el intercambio interpersonal y complejo propio de las sociedades

⁴ Esa es la razón por la cual se considera que el neoinstitucionalismo puede convertirse en un referente propicio para la formulación de políticas públicas.

⁵ Traducción de los traductores de North del concepto de “rent-seeking”

modernas ni garantiza la estabilidad política requerida para capturar las ganancias económicas potenciales derivadas de la tecnología moderna.

Es posible observar en la literatura más reciente un esfuerzo, tal como plantea Haber, por “emplear la historia de las economías latinoamericanas como un laboratorio para la investigación empírica del Nuevo Institucionalismo” (Haber 2000:9). Cuatro textos, publicados en 1997, 1998, 2000 y 2001, respectivamente, pueden considerarse representativos de la versión neoinstitucional de la historia de América Latina y serán los que se tomen como referencia en este apartado. En el primero de ellos, que tiene como trasfondo la experiencia de Brasil y México, Haber (1997) se pregunta por los factores explicativos para que, en América Latina, se originaran “tradiciones legales y políticas poco propicias para la transformación estructural y el reparto amplio de las ganancias del crecimiento”. El segundo, un documento de trabajo del PNUD, además de insistir sobre el origen institucional del atraso latinoamericano, adelanta algunas propuestas para que la región renueve su *pauta de desarrollo institucional* y propicie las reformas necesarias para el cambio (Prats, 1998). El tercero, una colección de ensayos editada también por Haber (2000) presenta una serie de *estudios de caso* en los que, a partir del análisis de aspectos puntuales de la evolución económica de nuestros países o de la política pública implementada, se pretende probar el peso específico de los aspectos institucionales en la historia del subcontinente. En el cuarto de los textos mencionados, Kalmanovitz (2001) presenta una visión panorámica sobre la falta de legitimidad de las políticas estatales, el impacto negativo de la ideología religiosa de corte católico, el origen del clientelismo y diversas formas de corrupción, para concluir que los arreglos institucionales de la sociedad colombiana “han impedido...una acumulación suficiente de capital y han fallado en proveer la seguridad legal, los incentivos económicos y las formas de participación social requeridas para un desarrollo económico sostenible y equitativo y para el logro de una sociedad capaz de enfrentar democráticamente sus conflictos internos”. Los cuatro coinciden en destacar la ausencia en esta región de una definición precisa de los derechos de propiedad y de instituciones democráticas y, como consecuencia de ello, la carencia de procesos conducentes a la construcción de una sociedad civil propositiva y con algún margen de poder a la hora de tomar decisiones.

Marcos Institucionales y Crecimiento Económico

Como ya se mencionó, la línea de análisis abierta por la NEI ha concentrado su interés en los efectos que diferentes sistemas políticos e institucionales, así como su nivel de estabilidad, tienen sobre el comportamiento económico, en la mayoría de los casos concebido como un sinónimo de crecimiento económico, medido por el PIB. El motor del crecimiento es, según esta perspectiva, la estructura institucional y organizacional y sus efectos sobre el conjunto de incentivos, no solo para innovar sino para organizar los procesos productivos más eficientemente, reducir los costos de transacción en los mercados de factores y productos y organizar un sistema judicial capaz de hacer cumplir los contratos, generar reglas políticas que especifiquen los derechos de propiedad, y – lo más importante de todo – mantengan en el tiempo esos incentivos positivos.

Interesa destacar que, según la NEI, en aquellas sociedades que logren establecer un marco institucional *eficiente* se generarán *externalidades* positivas y bienes públicos que afectarán favorablemente a toda la población, impidiendo el oportunismo de los *captadores de renta*. Por el contrario, la inestabilidad y la baja calidad institucional no solo disminuyen el nivel de eficiencia social, al reducir las posibilidades de producción e intercambio, sino que, igualmente, distorsionan los patrones culturales y de expectativas de la comunidad.

Con base en las proposiciones teóricas de la NEI arriba mencionadas, se han realizado en los últimos años una serie de estudios empíricos que establecen relaciones de causalidad entre distintos factores institucionales y el crecimiento económico en una serie de países⁶. Para los propósitos de este escrito, se pueden identificar en los estudios mencionados, tres mecanismos por medio de los cuales el entorno institucional impacta los niveles de crecimiento y de bienestar de las sociedades. El primero de ellos, que es el que más atención ha recibido en la literatura neoinstitucionalista, es el

⁶ Algunos de los estudios que han tenido más impacto son: S. Knack y P. Keefer (1995), R. Barro (1997) y los contenidos en el volumen editado por el propio North, junto a L. J. Alston y T. Eggertsson (1996).

efecto que las condiciones institucionales tienen sobre la inversión privada. Es evidente que la inestabilidad política e institucional desestimula la acumulación de capital, dado que aumenta el nivel de riesgo y la incertidumbre sobre los retornos futuros de las inversiones. Un segundo elemento que se propone para visualizar la relación entre factores institucionales y crecimiento, según los estudios empíricos aludidos, tiene que ver con la formación de capital humano: la incertidumbre institucional y la posibilidad de obtener mayores retornos en las actividades clientelistas o, incluso, mediante la corrupción administrativa, reducen la inversión en educación y, con ello, las posibilidades de aumentos de productividad. Por último, los análisis enfatizan en el peso relativo que tienen los contextos institucionales en los sistemas normativos y la estructura de valores de la población: el deterioro institucional, según su perspectiva, puede estimular el comportamiento oportunista de los individuos al resultarles más rentable el involucrarse en actividades por fuera de la ley que participar en actividades productivas dentro de los cánones de la normatividad social.

El Banco Mundial, recogiendo las conclusiones de estos estudios y tomando como indicadores de *desarrollo institucional* la seguridad en las inversiones, la claridad en la asignación de derechos de propiedad, la garantía en el cumplimiento de los contratos, la existencia y confiabilidad de los mecanismos de solución de disputas y los niveles de corrupción existentes, ha mostrado también una correlación positiva entre un buen marco institucional y el crecimiento económico⁷. Esta nueva visión tiene el mérito de adoptar una explicación menos simplista de los determinantes del crecimiento que aquella que lo vinculaba directamente a la ciencia, la tecnología y la acumulación de capital y, además, el de reconocer las especificidades de los territorios en lo que tiene que ver con la herencia histórica de normas culturales que rigen la vida en sociedad.

La emergencia del proyecto de investigación de la NEI, se ha dado de manera paralela con las intensas transformaciones tecnológicas, económicas y políticas que marcaron el fin del siglo pasado. En ese escenario, son evidentes las fisuras de las propuestas convencionales del desarrollo cuya herencia se manifiesta en una serie de profundas paradojas (Valdivieso, 1995). De una parte, los avances tecnológicos hacen pensar en la posibilidad del *dominio* del hombre sobre la naturaleza que se derivó de la confianza ilimitada de la ciencia como promotora de progreso pero, a la vez, manifiestan en toda su crudeza y magnitud los desequilibrios ecológicos y el escaso margen de acción de las políticas correctivas en ese campo. Igualmente, mientras las capacidades productivas de la humanidad parecen multiplicarse a un ritmo tal que se desecha cualquier crisis alimentaria en términos absolutos, las cifras muestran una tremenda desigualdad en la distribución de los recursos, lo que hace que un tercio de la población mundial no tenga satisfechas sus necesidades de supervivencia. Por último, en la mayoría de los países de América Latina se han seguido las recetas y *recomendaciones* de organismos internacionales que recomendaban la liberación, la estabilización y la privatización —premisas centrales del Consenso de Washington— sin que haya llegado el crecimiento esperado., provocando, en cambio, una profundización de la crisis social endémica que ha vivido el continente.

Ese ambiente de crisis social y de crisis de la teoría, ha resultado propicio para introducir el análisis institucional en la teoría del Desarrollo. Así, es de la mano de esta propuesta teórica que se traslada el énfasis explicativo sobre las causas del atraso de la carencia de capital financiero, de inversión o capital humano, hacia los marcos institucionales inestables o *ineficientes* e incapaces de promover las actividades productivas y rentables. Desde diferentes perspectivas, se proclama la necesidad de revisar la relación dinámica entre el desempeño económico y variables tradicionalmente marginadas del análisis como la política, los sistemas de justicia, las normas de conducta, la existencia de redes sociales de cooperación, elementos todos que forman parte del bagaje conceptual del neoinstitucionalismo.

Desarrollo Institucional y Capital Social

Al eclipsarse el rol del Estado en medio de la crisis de los ochenta, se le confió a la teoría neoclásica las propuestas para superarla: como el problema se había originado, según esta perspectiva analítica, en una intervención excesiva del aparato estatal que desalentaba la actividad privada, el mercado debía recibir nuevamente un papel protagónico, acompañado por un paquete de medidas

⁷ Ver Banco Mundial (1998 y J. Prats (2000)

que apuntaban a la estabilización monetaria, el ajuste fiscal y la liberación de las economías. *El llamado Consenso de Washington* expresa el compromiso internacional con estas medidas, orientadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos de las economías, como presupuesto del crecimiento. Sin embargo, su capacidad para incidir sobre la producción, por sí solas, pronto se revela insuficiente (Stiglitz, 1999). Según un representante del BID, “los economistas neoclásicos asumieron como dadas ciertas condiciones que suelen estar ausentes en los países en desarrollo: un sistema jurídico que ampare la seguridad de los derechos de propiedad, dispositivos regulatorios que eviten el fraude y la restricción de la competencia, mecanismos fiables de resolución de conflicto, una sociedad mínimamente cohesionada en torno a valores de cooperación, instituciones políticas que amortigüen tensiones sociales y un Estado limitado y controlado por contrapesos entre sus diversos poderes” (Echebarria 2001:4).

La constatación de la inexistencia de una *competencia perfecta* en la que actúen los mecanismos de mercado para garantizar situaciones de equilibrio y la peligrosa profundización de la crisis social en los países que habían aplicado la receta salvadora del *ajuste estructural*, se convirtieron, así, en el mejor *caldo de cultivo* para la renovación de los conceptos convencionales del desarrollo y para la introducción en la agenda del desarrollo, de las llamadas *reformas de segunda generación*, derivadas de la necesidad de robustecer las instituciones para alcanzar las metas del bienestar. De esa manera, se introdujeron en el análisis, de una parte, las temáticas neoinstitucionales mediante la prioridad dada al desarrollo institucional y al nuevo concepto de *Capital Social* y, de otra, la perspectiva del desarrollo como incremento de las capacidades y libertades humanas, cuyo representante intelectual más notable es A. Sen, a través de su complementario, el *Desarrollo Humano*. Ambas corrientes de pensamiento coinciden en destacar la importancia de las instituciones para el desarrollo, aún a pesar de que el significado y el alcance que atribuyen a la institucionalidad es bien diferente. Nos interesa detenernos fundamentalmente en la primera de estas nuevas versiones del desarrollo, dado que es la que se relaciona más directamente con la NEI.

La perspectiva propiamente económica del neoinstitucionalismo se ha entrecruzado en los años recientes con los análisis sociológicos sobre el papel de las redes sociales de cooperación y los sentimientos de confianza para estructurar intercambios positivos en la comunidad y desarrollar marcos institucionales eficientes, y esta integración ha dado como resultado el paradigma emergente del *Capital Social* (Putnam, 1993). La referencia a los orígenes del concepto, a la ambigüedad en su tratamiento por parte de algunos organismos internacionales o por diseñadores de políticas públicas y a las dificultades de establecer referentes empíricos para medirlo, se sale de los límites de este artículo, pero resulta interesante anotar los factores que enfatiza Putnam, precursor de esta línea de análisis, para explicar las diferencias entre el norte industrializado y el sur rezagado de Italia: el grado de confianza entre los actores sociales, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que los caracteriza. Según nuestro autor, estos factores son reflejo de la riqueza y fortaleza del tejido social y contribuyen, de manera decidida, en el buen funcionamiento de la sociedad.

Aún a pesar de las diferencias en el tratamiento del concepto de capital social, la mayoría de los estudios coinciden en señalarlo como ese nexo que une a las sociedades y sin el cual no puede haber crecimiento ni bienestar humano (Rodríguez, 2004), el cual actúa positivamente al facilitar la transmisión de conocimiento sobre la tecnología y los mercados y la toma de decisiones colectivas, reducir el problema del oportunismo y fomentar la coordinación de actividades, en otras palabras, es un factor generador de matrices institucionales *eficientes*.

Trasladado este análisis al ámbito de nuestros países, se concluye que, si la *enfermedad de América Latina es su debilidad institucional* (Prats 1998) o, dicho de otra manera, si el mayor problema es que no hemos hecho una *revolución liberal*, (Kalmanovitz, 2001) la verdadera cuestión – en el marco de la teoría y la práctica del desarrollo – consiste en indagar, desde el conocimiento de la propia pauta de dependencia institucional y desde los propios parámetros valorativos nacionales, cómo hacer evolucionar las instituciones existentes hacia sistemas renovados que incentiven la eficiencia económica y la equidad social. La respuesta a ese interrogante es obvia: se necesita configurar una sociedad civil deliberante y actuante, un sistema electoral que permita ampliar los espacios democráticos, modernizar los sistemas judiciales y tributarios, fortalecer el poder legislativo y los

organismos reguladores, generar redes de cooperación y participación ciudadana, esto es, construir *Capital Social*.

Algunos elementos positivos es necesario destacar en esta renovada concepción del desarrollo. El primero, si bien no existe esa confianza sin reservas en el Estado como generador de desarrollo que marcó el periodo keynesiano de la posguerra, se pone fin a la vieja interpretación excluyente de la acción del Estado vs el mercado, para dar paso a una apreciación más matizada sobre las funciones compartidas de las dos instituciones, que comparten su rol con la *sociedad civil*, en la definición de los procesos sociales.

Pero ha sido, sin duda, la valoración de algunos temas relevantes para acercarse a la compleja realidad de nuestra región, la herencia más concreta de esta perspectiva analítica, que ha abierto, como se planteó en la introducción de este documento, un campo amplio de debate sobre la eficiencia de los sistemas de representación, la legitimidad de las acciones gubernamentales, el alcance y la profundidad de las reglas democráticas, los vicios burocráticos, el clientelismo y la corrupción etc. Por supuesto, es imposible estar en desacuerdo con la necesidad de “un nuevo Estado, bien podado y fuerte, capaz de suministrar los bienes y servicios que el mercado no alcanza a proveer eficientemente, respetuoso del orden constitucional y de las leyes, integrante de un poder judicial independiente y eficaz, capaz de combatir el poder arbitrario y su corolario, la corrupción” (Prats, 1998: 25).

Sin embargo, la hipótesis que pretende esbozarse a continuación es que el programa de investigación de la NEI se ha trasladado del ámbito conceptual en el que nació a otros que le son completamente extraños y que, por esa razón, sus explicaciones no pueden dar cuenta de la compleja problemática de la región latinoamericana y, en consecuencia, cuando pretende convertirse en un *programa de desarrollo* o en mecanismos de política pública, puede mitigar *algunas* de las manifestaciones de esa problemática pero no impacta, en absoluto, las verdaderas raíces de la misma.

Como una derivación de la corriente principal, son pocos los alcances reales de esta pretendida renovación conceptual: podrían reducirse, a mi juicio, a la eliminación de la *competencia perfecta* que está en la base de los análisis neoclásicos tradicionales, para reconocer las *fallas del mercado* y los *costos de transacción* derivados. En su obra fundamental North (1993) sostiene que los mercados eficientes son bastante escasos en lo económico e *incluso más* en el mundo político. Para la NEI, las instituciones – económicas y políticas – surgen, precisamente, como un mecanismo social orientado a *mejorar los resultados del mercado*, aún cuando, en ocasiones, terminen por generar el efecto contrario.

Para continuar en esta misma línea de análisis, si actúa en la periferia del paradigma neoclásico⁸, la NEI solo puede ser una corriente explicativa del diferente comportamiento de los *mercados* a través del tiempo y, como tal, puede ubicarse en el espacio de las *Teorías del Crecimiento Económico*. De hecho, los costos de transacción y los derechos de propiedad son categorías propias de las economías de mercado, en las que los agentes propietarios intercambian bienes y servicios para optimizar su utilidad o sus beneficios. La NEI justifica la intervención del Estado cuando se trata de garantizar que esa economía de mercado funcione, y, en esa medida, esta perspectiva reduce el papel del poder político y de los arreglos institucionales de todo tipo a las funciones económicas de disminuir la incertidumbre y proporcionar la estabilidad legal necesaria para las inversiones de largo plazo (Burgos 2002). Es esta una limitante importante a la hora de postular explicaciones sensatas sobre la realidad latinoamericana, ya que, en nuestros países, es posible constatar el papel regresivo del Estado y su evidente sesgo político a favor de segmentos de población reducidos y privilegiados.

Para que no aparezca la anterior afirmación demasiado descontextualizada, es posible citar, entre comillas, las justificaciones que autores u organismos que utilizan como referente los postulados neoinstitucionales, dan acerca de la necesidad del cambio institucional. Así, el PNUD escribe que éste se hace necesario: “para construir progresivamente las llamadas instituciones del capitalismo de

⁸ Algunos autores han intentado ver en la NEI una superación del individualismo metodológico en el que se basa este paradigma. Sin embargo, su enfoque sigue siendo, en esencia, individualista: las instituciones surgen a través de la interacción entre *individuos* y no entre *grupos*, aún a pesar de que se hable de la acción colectiva.

mercado como el derecho a la competencia, el mercado de valores, la supervisión de la banca, la reestructuración del mercado de trabajo” (Prats 1998: 24). “El debate se centra – plantea otro autor neoinstitucionalista - en cuales deben ser los arreglos institucionales, las reglas de juego, las normas explícitas e implícitas y el marco jurídico que permitan que las bondades del mercado se logren de manera cabal, que las fallas del mismo se mitiguen” (Romer 2002: 1).

Algunas consideraciones sobre el *Desarrollo* en la óptica de la NEI

Según datos del 2002, el 20% mas rico de la población concentra el 83% de la riqueza mundial, en tanto que el 80% mas pobre (5.000 millones de habitantes de Africa, América Latina, Asia y Europa oriental) recibe únicamente el 17% de la riqueza producida (PNUD, 2002). En el informe del Banco Mundial de 1997, dedicado al tema, se insiste en el carácter multidimensional de la pobreza y de la exclusión contemporáneas, que no se reducen a la ausencia de ingresos económicos o a las dificultades para cubrir las necesidades mínimas de supervivencia, sino que se extienden a otras dimensiones de la vida humana y se reflejan en la exclusión de la vida pública y la nula participación en las decisiones sociales, en las barreras para el acceso a la educación, al desconocimiento de los valores culturales, entre otros. Mas recientemente, el mismo organismo admite, igualmente, que la pobreza es mas que desarrollo humano inadecuado, es también *vulnerabilidad y falta de voz, poder y representación* (BM, 2001).

Ante este panorama -del que hemos excluido los efectos perversos del modelo de crecimiento adoptado por el mundo occidental sobre el equilibrio ecológico y los recursos naturales- no deja de sorprender el carácter simplista de los encadenamientos causales establecidos por la explicación neoinstitucionalista del *atraso*. En uno de los documentos del PNUD que hemos citado anteriormente se plantea el interrogante “¿Tiene algo que ver el marco institucional con la equidad social?” y la respuesta es rotunda: “tanto o más que con la eficiencia económica” (Prats, 1998:25). Para sustentar esta respuesta, se pone de presente la tremenda desigualdad en las sociedades latinoamericanas y se procede a explicar las causas: “el grueso de la pobreza latinoamericana procede de la dualidad estructural de sus sociedades... El dualismo - y la exclusión de los pobres que supone - proceden de un sistema institucional económicamente ineficiente fruto de la captura del poder político por una coalición social, *que no permite la entrada de los pobres en el mercado de intercambios*”⁹ (Ibid:26).

La raíz del problema se encuentra, según el documento que estamos reseñando, en el ámbito de la política, en la escasa profundidad de los esquemas democráticos y en la estrechez de los mercados económicos, coincidiendo aquí con Kalmanovitz, cuando plantea que el origen de la situación colombiana es la ausencia de una verdadera *revolución democrática*. El análisis es unidireccional y sesgado, dado que se asume como *variable independiente* el marco institucional ineficiente y su corolario, la *dualidad social* cuando existen un cúmulo de evidencias e investigaciones que permiten considerar estos fenómenos como el resultado de un proceso histórico de concentración de la propiedad – agraria e industrial – que ha condenado a una buena parte de la población de los países latinoamericanos a la informalidad y a la búsqueda de mecanismos de supervivencia en prácticas por fuera de la ley o en la búsqueda de las migajas que el clientelismo y la corrupción les reservan para reproducirse.

Si es simplista la explicación del subdesarrollo, las propuestas para superarlo lo son mucho más. En primer lugar, la meta óptima de la sociedad, según la NEI y los organismos internacionales del desarrollo, es la economía de mercado y la democracia liberal, en una réplica exacta del sueño de Fukuyama cuando pronosticó el fin de la historia. Independientemente de si se está de acuerdo con esta premisa, lo que puede observarse como resultado de los profundos cambios en la estructura económica mundial y en la relación de fuerzas geopolíticas de los últimos tiempos es la mundialización de los procesos de concentración económica y política y la profundización de la brecha entre países ricos y pobres y entre regiones al interior de los países. Estos fenómenos han provocado la extensión, en dimensiones insospechadas, de la precarización del trabajo, la exclusión de masas enormes de personas de los mercados formales y la multiplicación de formas de marginalidad relacionadas con aspectos culturales y religiosos, de género, de preferencias sexuales, de raza, de nacionalidad, mostrándose cada vez mas lejano el sueño de la sociedad liberal.

⁹ Los resaltados son de la autora

Así las cosas, la propuesta de construcción de una institucionalidad democrática, de una sociedad incluyente basada en la participación, de redes de cooperación sustentadas en la confianza, de un sistema político transparente e igualmente incluyente y de un sistema judicial aislado de las redes de poder económico y político, no deja de ser mas que un discurso¹⁰, si se concibe dentro del marco de un modelo de desarrollo basado en la lógica del mercado, percibido como un eficiente redistribuidor. Mientras persista la profunda brecha en los niveles de ingreso, mientras se siga multiplicando la cantidad de pobres absolutos y relativos y mientras el proceso de mundialización de la acumulación capitalista continúe potenciando nuevas formas de exclusión social y de marginalidad económica, política o social, la pretendida *construcción de capital social* solo puede entenderse como una alternativa para acallar las voces de los inconformes. Es necesario, entonces, superar el concepto trivial *de imperfecciones del mercado* - susceptibles de superar con reformas institucionales - para volver a concebir la problemática de los países de América Latina desde la perspectiva más compleja de las condiciones estructurales de la sociedad.

Conclusión: La Responsabilidad de las Ciencias Sociales

En un artículo reciente Joan Prats (2000:2), director del Instituto Internacional de Gobernabilidad y asesor del PNUD, a quien hemos citado en extenso en este documento, se lamenta de lo que considera una profunda crisis intelectual y moral en América Latina. “Apenas se atisban –dice- proyectos de sociedad distintos a las propuestas de los organismos internacionales – y especialmente los bancos de desarrollo – convertidos, creo que sin pretenderlo, en los *intelectuales orgánicos* de la región. Y, lo que es peor, las anomalías a esta regla asemejan esperpentos construidos con remedos de la peor tradición populista”¹¹.

Sin ser tan pesimista como Prats, es preciso considerar que este escenario de relativo repliegue de las ciencias sociales latinoamericanas está reflejando el enorme poder que el discurso convencional del desarrollo - ahora remozado con los calificativos de *humano, sostenible e institucional* y valorizado como proyecto conjunto de los Estados, la *sociedad civil* y los organismos internacionales, tiene sobre la percepción que hemos desarrollado los latinoamericanos sobre nuestra propia realidad (Escobar, 1998).

La propuesta de la NEI, ha servido como territorio – aparentemente neutral – en el que convergen pensadores *conversos* de las explicaciones estructuralista y dependentista de la problemática regional. En la medida en que se postula a sí misma como renovadora del pensamiento convencional y enfila baterías contra los vicios reales de nuestras sociedades, ha terminado por encontrar adeptos entre todos aquellos sectores que se resisten al escepticismo. El paso siguiente puede ser, como ha sucedido con la mayoría de las corrientes teóricas en Economía, atribuir a las explicaciones neoinstitucionalistas el carácter de validez universal en lugar de entenderlas como hipótesis interpretativas conjeturales destinadas a ser siempre interrogadas y confrontadas en el desarrollo de procesos investigativos permanentes.

En ese marco, la responsabilidad de la comunidad académica consiste en negarse a dar por terminado el debate y, proponer, en cambio, nuevas líneas de análisis, nuevos esquemas interpretativos y perspectivas metodológicas renovadoras que se enfrenten con fuerza argumentativa a cualquiera de las *certezas adquiridas*. Citando a Edgar Morin, *como en tantas otras épocas de la historia humana, a los espíritus sensibles solo les queda una opción: resistir, explorar, inventar*.

Bibliografía

- Alston L. J, Eggertsson y North D. (1006) *Empirical Studies in Institutional Change* Cambridge University Press
 Ayala, J. (1999) *Instituciones y Economía – una introducción al neoinstitucionalismo económico* – México, Fondo de Cultura Económica.
 Banco Mundial (2001) *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Banco Mundial.
 Coase, R.(1960) “The problem of social cost” *Journal of Law and Economics*, 3, Octubre.

¹⁰ Alrededor del poder del discurso sobre el desarrollo, se ha planteado recientemente en América Latina un interesante debate que las Ciencias Sociales tienen que registrar con satisfacción. (Escobar, 1996)

¹¹El resaltado es mío.

- Echebarria, K. (2001) *Instituciones, reforma del Estado y Desarrollo: de la teoría a la práctica*, BID.
- Eggertsson, T. (1995) *El comportamiento económico y las instituciones*, Madrid, Alianza Editorial.
- Haber, S, editor (1997) *How Latin America Fell Behind: Essays on the economic histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford University Press.
- Hodgson, G. M. (1988) *Economic and Institutions*, U. of Penn. Press.
- Haber, S. editor (2000) *Political Institutions and Economic Growth in Latin America – Essays in Policy, History and Political Economic*- Hoover Institution Press, Stanford University.
- Kalmanovitz (2001) *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia* Bogotá, Norma.
- North D. (1978) "Structure and performance: the task of Economic History" *Journal of Economic Literature* 16. Septiembre.
- North, D. (1981) *Structure and change in Economic History*, New York, W. W. Norton.
- North, D. (1986) *The economic growth of the United States*, New York, Norton.
- North, D. (1990) *Institutional Change: a framework of analysis*, www.isnie.org
- North, D. y Thomas (1991) *El nacimiento del mundo occidental: una nueva Historia Económica*, Madrid, Siglo XXI.
- North, D. (1991a) "Institutions" *Journal of Economic Perspectives*, Vol 52, No 1.
- North, D. (1993) "Institutions and economic performance" en Maki, U. editor *Rationality, Institutions and Economic methodology*, Londres, Routledge.
- North, D. (1994) "Economic performance through time" *American Economic Review*, 84, Junio.
- North (1995) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Olson, M. (1971) *The logic of collective Action – Public Goods and Theory of Groups*, Harvard U. Press.
- Prats, J. (1998) *Douglass C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el Desarrollo latinoamericano*, Documento de Trabajo PNUD, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Prats, J. (2000) *Instituciones y Desarrollo en América Latina ¿Un rol para la Etica?* Documento del Instituto Internacional de Gobernabilidad www.iigov.org
- Valdivieso, S. (1995) "Reinventar el Desarrollo", *Revista UIS-Humanidades*, V.24 N. 1 Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander
- Valdivieso, S. (1997) "¿Cuál es el costo del Consenso de Washington?" *Revista UIS-Humanidades*, No 2, Julio-Diciembre.
- Valdivieso, S. (2001) "North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional" *Revista de Economía Institucional*, No 4, Primer semestre. Universidad Externado de Colombia.
- Williamson, O. (1989) *Las instituciones económicas del capitalismo: empresas, mercados y contratos relacionales*, México, FCE.
- Williamson, O. (1991) *Mercados y Jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE.