

Instituciones y desarrollo: una mirada crítica

Sumario

Introducción. El punto de partida. Los conceptos básicos: instituciones y organizaciones. Los referentes teóricos (1): tan cerca y tan lejos de la economía convencional. Los referentes teóricos (2): costos de transición y derechos de propiedad. Los referentes teóricos (3): la lógica de la acción colectivas o el problema del “viajero-sin-pasaje”. El atraso de América Latina: un marco institucional ineficiente e inestable. Marcos institucionales y crecimiento económico. Desarrollo institucional y capital social. La NEI es un subprograma de la corriente Neoclásica. Algunas consideraciones sobre el Desarrollo en la óptica de la NEI. La responsabilidad de las ciencias Sociales.

Resumen

En las últimas décadas, el programa de investigación de la llamada Nueva Economía Institucional (NEI) ha propiciado una interesante polémica al interior de las Ciencias Sociales que tiene como centro de atención los determinantes del comportamiento económico y político de las sociedades. Uno de los méritos del debate es haber superado la mirada centrada únicamente en los aspectos económicos para proponer una visión integral de los procesos sociales. El objetivo del artículo es reseñar los referentes teóricos y la interpretación del atraso de América Latina de la NEI, con el propósito de destacar sus logros y, también, algunas de sus fisuras.

Palabras Clave: *Institucionalismo, instituciones, costos de transacción, derechos de propiedad, desarrollo, capital social, políticas públicas.*

Abstract

During the last decades, the research program of the so called New Institutional Economy (NIE) has promoted an interesting debate within the Social Sciences focused on the determining factors of the economical and political behavior of society. The debate has gone beyond the purely economic issued and proposes a wholistic view of social processes. The objective of this article is to discuss the theoretical framework, interpreting the delay of Latinamerica in the NIE, outlining its achievements and some of its shortcomings.

Key Words: *Institutionalism, institutions, trade cost, property rights, development, social capital, public policies.*

Artículo: *Recibido, abril 20 de 2004; aprobado, mayo 13 de 2004*

Susana Valdivieso Canal: *Candidata a Doctora en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Docente y directora de la Escuela de Economía y Administración de la Universidad Industrial de Santander.*

E-mail: *svaldiv@uis.edu.co, svaldiv@yahoo.com*



Instituciones y desarrollo: una mirada crítica

Susana Valdivieso Canal

“Nuestra virtud mayor es la creatividad y, sin embargo, no hemos hecho más que vivir de doctrinas recalentadas y guerras ajenas, herederos de un Cristóbal Colón desventurado que nos encontró por casualidad cuando estaba buscando las Indias”

García Márquez

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) – en sus múltiples versiones – 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 entretajan en las sociedades humanas. Desde allí, esta perspectiva ha permeado el análisis político y sociológico y hoy alimenta las más recientes versiones sobre el “Desarrollo” convirtiéndose 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), al igual 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 prescriptivo, 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).

Pero para las disciplinas sociales – que son, por definición, espacios de confrontación de referentes conceptuales - tienen que resultar inquietantes, e incluso sospechosas, 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 este artículo consiste en 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 no sólo los avances de esta nueva perspectiva respecto a sus predecesoras sino también algunas de sus fisuras. Se trata de enfatizar en los supuestos teóricos y en los aspectos metodológicos de esta corriente doctrinaria, en las interpretaciones que asume como válidas, en las problemáticas que deja fuera de su campo de análisis, para hacer notar los retos a los que se enfrenta hoy la ciencia social latinoamericana en su tarea de mantener vivo el debate acerca de la construcción de esquemas analíticos, a partir de los cuales pueda aprehenderse la complejidad de nuestra realidad.

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 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 conciben a sí mismos y proyecten su futuro.

El punto de Partida

Por qué algunos países se “comportan” mejor económicamente que otros, es la pregunta inicial en el trabajo de North. Qué procesos tienen lugar al principio de los tiempos modernos 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 del Nobel de Economía.

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 y 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) en un artículo destinado a delimitar los conceptos sobre los cuales se asienta su programa de Historia Institucional. Esas restricciones pueden ser informales, y entre ellas, nuestro autor menciona las costumbres, códigos tácitos de conducta, las tradiciones, los tabús y las convenciones u otras normas que 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 el marco de la Nueva Historia Institucional, 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 internalización de las normas, de la sanción social o imposiciones coercitivas del Estado” (North, 1990, pp 6). Al definir las instituciones como “reglas de juego”, North parece enfatizar en el aspecto de prescripción y regulación que apunta a reforzar un comportamiento específico. El aspecto de mayor relevancia en esta definición es que las “instituciones definen y limitan el conjunto de las elecciones de los agentes económicos y estructuran sus incentivos”. Junto con los recursos endógenos y la tecnología, las organizaciones definen el abanico de posibilidades en cualquier momento del tiempo.

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 que disminuye con la implantación de “reglas de juego” claras. La presencia de instituciones como garantías, licencias, instituciones de arbitraje actúan, 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). Un “ambiente institucional” o una “matriz institucional” es entonces un conjunto de reglas legales, políticas y sociales fundamentales que gobiernan la actividad política y económica de una sociedad dada, en un momento del tiempo.

Si las instituciones son las reglas de juego, plantea North, 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 oportunístico o el engaño) a las organizaciones y los individuos.

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

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

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 conocen lo que redundará 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 los superdesarrollados 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 los individuos adquieren a través del tiempo, lo que a su vez, se enmarca en el complejo ambiente de los procesos culturales.

Esta modificación del concepto de racionalidad y la incorporación del tiempo en el análisis (ausente también del esquema neoclásico) significa que las ideas, los dogmas, los prejuicios y las ideologías “importan”. En otras palabras, significa que si los actores hacen elecciones en condiciones de incertidumbre, su “sistema de creencias” y sus intereses influyen enormemente en el tipo de decisiones que se tomen. El “tiempo”, en este contexto, consiste tanto

en las experiencias pasadas que resultan en aprendizajes colectivos, como en las experiencias individuales corrientes.

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

La Nueva Economía Institucional 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 etcétera.³ Si bien es cierto, entonces, que la NEI es una sombrilla amplia bajo la cual se pueden considerar una gran variedad de teorías 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 el Nobel Ronald 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 oportunístico, con los cuales analizó los problemas de la estructura interna de la 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*)

² Esto fue explícitamente ratificado por North al recibir el Nobel: “El cuerpo conceptual es una modificación de la teoría neoclásica. Lo que se mantiene es el supuesto fundamental de escasez y las herramientas analíticas de la teoría microeconómica. Lo que se mantiene es el supuesto de racionalidad” (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. Drobnak y V.C. Nye (1997) son algunas de las más completas.



(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. Se trataría de un proceso en el que se enfrentan los dueños de los distintos insumos de producción y se ven obligados a entablar relaciones contractuales en las que se intercambian “trabajo” o “capital”. Es necesario, dice North, proveer incentivos adecuados para los distintos propietarios de factores (incluyendo la información) de tal manera que las actividades económicas puedan desarrollarse eficientemente.

Es en esta línea de análisis que se integra la consideración de la definición de derechos de propiedad como el principal incentivo para el estímulo de las actividades productivas. North hace el reconocimiento a los teóricos que le antecieron en el análisis de los derechos de propiedad: “Fue, yo creo, Armen Alchian quien resucitó el estudio de los derechos de propiedad de su herencia marxista, Demsetz quien elaboró algunas de las implicaciones de los derechos de propiedad y Coase quien trató de persuadir a los economistas de que, en presencia de costos de transacción positivos, los derechos de propiedad afectan el desempeño económico” (North, 1996 a, pp. 5). Los derechos de propiedad se refieren a los títulos asociados con la propiedad, los que son efectivamente negociados cuando la propiedad se compra o se vende. Entre más definidos estén estos derechos, menores serán los costos de negociación de los mismos, es decir, los costos de transacción.

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, pp 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, que decidirán de acuerdo a lo que consideren puede representar mayores beneficios individuales u organizacionales. De esta forma, se posibilita la presentación de marcos institucionales en los que se genera una tensión entre incentivos que estimulan la acumulación de capital y el desarrollo de actividades productivas e incentivos que propician procesos de redistribución, caracterizados por North como “ineficientes”⁴

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 neo-institucionalista, 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 tiene que ver 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,

⁴ Esta idea resulta determinante en la concepción del “Desarrollo” ligada a la corriente neoinstitucionalista, ya que la eficiencia de los procesos económicos se vincula directamente, con el precepto de que los mercados son capaces de distribuir recursos e ingresos y, en consecuencia, cualquier intervención “redistributiva” - sin importar a quien beneficie - termina alterando este mecanismo autorregulador y es, por principio, ineficiente.

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 social⁵. 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, etcétera. De esa forma, se contribuye a “enviar señales” a la población sobre los beneficios del comportamiento oportunístico, generándose un conjunto de incentivos que desestimulan las actividades productivas a favor de los “captos de renta”⁶.

Como se deduce de los comentarios anteriores, la propuesta interpretativa de Olson es combinada con la teoría de los costos de transacción en el marco de la llamada “Nueva Economía Institucional” para explicar la dinámica de los grupos políticos y las organizaciones económicas.

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 caso. 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. En un país que había expulsado a los moros y a los judíos, en el que la burocracia imponía rentas máximas a la tierra y se confiscaban los ingresos de los mercaderes para atender las necesidades de la Corona (derechos de propiedad mal definidos), no existían incentivos a la actividad productiva.

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, todo lo cual incentivó, 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:

⁵ Esa es la razón por la cual se considera que el neoinstitucionalismo puede convertirse en un referente propicio para la formulación de políticas públicas.

⁶ Traducción de Kalmanovitz (2001) del concepto de “rent-seeking”



“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, pp3). 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 modernas ni garantiza la estabilidad política requerida para “capturar las ganancias económicas potenciales derivadas de la tecnología moderna”. “La inseguridad institucional o jurídica se manifiesta – continúa el documento – tanto en la impredecibilidad de la intervención de los gobiernos, como en la indefinición y falta de garantía de cumplimiento de los contratos privados”.

Es posible observar en la literatura mas reciente un esfuerzo, como plantea Haber (2000, pp 9) por “emplear la historia de las economías latinoamericanas como un laboratorio para la investigación empírica del Nuevo Institucionalismo”. 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 Proyecto del PNUD “Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina” fue realizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad y, 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 el subcontinente. En el cuarto de los textos mencionados, Kalmanovitz (2001) da cuenta de 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 señalar 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. North, por ejemplo, plantea una distancia entre su pensamiento y las teorías del crecimiento convencionales, que se sustentan en la acumulación cuantitativa de un factor (ya sea capital físico o humano, tecnología, ahorro, I&D o inversión) para postular una verdaderamente interesante relación entre los adelantos tecnológicos y las mejoras en las formas de organización humana. El motor del crecimiento es, según la NEI, la estructura institucional y organizacional y sus efectos sobre el conjunto de incentivos. Unas recompensas no sólo para innovar sino para organizar los procesos productivos mas eficientemente,

reducir los costos de transacción en los mercados de factores y productos, organizar un sistema judicial capaz de hacer cumplir los contratos, generar reglas políticas que especifiquen y regulen los derechos de propiedad, y – lo más importante de todo – mantengan en el tiempo esos incentivos positivos.

En ese contexto, interesa destacar que, en la visión neoinstitucional, aquellas sociedades que logren establecer un marco institucional que reduzca los costos de transacción y transformación, proteja los derechos de propiedad y los contratos, fomente el nivel de confianza mutua entre sus miembros, garantice la competencia y obligue al gobierno a respetar sus políticas y sus acuerdos, tenderán a ser más “exitosas” en su desempeño económico. Las instituciones eficientes generarán, en estas sociedades, externalidades positivas y bienes públicos que afectarán favorablemente a toda la población, impidiendo el oportunismo de los “captadores de renta”⁷. 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 países⁸. 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 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 permite 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 configurados históricamente en los sistemas normativos y la estructura de valores de la población: el deterioro institucional, como lo ha demostrado la experiencia de muchos países de América Latina, incluida Colombia, 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 económico⁹. Esta nueva visión tiene el mérito de adoptar una visión 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 instituciones formales e informales y de normas culturales que rigen la vida en sociedad.

La emergencia del proyecto de investigación de la NEI corre pareja con las intensas transformaciones tecnológicas, económicas y políticas que marcaron el fin del siglo pasado. En ese escenario, postulado por Fukuyama como el “fin de la historia”, 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, se manifiestan en todo su crudeza y magnitud los desequilibrios ecológicos y el escaso margen de acción de las políticas correctivas en ese campo. Igualmente-

⁷ Traducción que Kalmanovitz ha hecho del término “rent-seeking”

⁸ Algunos de los estudios que han tenido más impacto son los de S. Knack y P. Keefer (1995) y R. Barro (1997).

⁹ Ver Banco Mundial (1998 y J. Prats (2000)



te, 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 postulaban la liberación, la estabilización y la privatización –premisas centrales del Consenso de Washington – sin que haya llegado el crecimiento esperado y provocando, en cambio, una profundización de la crisis social endémica que ha vivido el continente.

Ese ambiente de crisis social y de la teoría resulta propicio para introducir el análisis institucional en la teoría del Desarrollo y, 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” para 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 neoinstitucional. En 1998, se realizó una reunión de jefes de estado latinoamericanos en Santiago de Chile y en el documento final se refleja esta tendencia renovadora al postular como tareas prioritarias para la región la promoción de la educación, la preservación y profundización de la democracia, la justicia y los derechos humanos, la lucha contra la discriminación, el fortalecimiento de los mercados financieros, entre otras (Kligesberg, 2000). En ese año, igualmente, se publica el estudio del Banco Mundial al que se hizo referencia en la introducción de este artículo que lleva por subtítulo la sugerente frase “Las instituciones importan”.

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 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, p. 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 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 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. 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 institucionales 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 versus 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. Además, el Estado, como expresión de un sistema de acción colectiva, deja de concebirse como una colección de políticas, sectores o servicios, para ser considerado como el reflejo de una matriz institucional que debe ser visualizada en su conjunto.

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, la corrupción, etcétera. 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 “programas 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.

La NEI es un Subprograma de la corriente Neoclásica

De acuerdo a Eggertsson (1990, p. 17), uno de los representantes más connotados de la versión neoinstitucional, el origen de esta vertiente se encuentra en el interés de “un buen número de economistas neoclásicos [que] comenzó a interesarse por la estructura de la organización económica buscando generalizar la teoría neoclásica mediante la “modificación del cinturón protector [a partir de] la incorporación de los costes de información y de transacción y de las restricciones de los derechos de propiedad”, por lo que puede caracterizarse a la NEI como una extensión de la ortodoxia económica. El autor mencionado atrás, hace explícito su intención de dejar intacta la base conceptual neoclásica: “mi regla de funcionamiento –afirma– era limitar el estudio a contribuciones que no alteraran el núcleo del enfoque económico, particularmente el modelo de elección racional, y buscar una nueva síntesis entre la economía neoclásica e institucional”. En la misma línea de pensamiento, North, en su disertación al recibir el premio Nobel no deja lugar para las dudas: “El marco analítico es una *modificación* de la teoría neoclásica. Lo que se retiene es el supuesto fundamental de la escasez y, con ello, de la competencia y las herramientas analíticas de la teoría microeconómica. Lo que se modifica es el postulado de la racionalidad. Se añade la dimensión del tiempo”¹⁰ (1994, p. 359). Los únicos dos elementos novedosos, entonces, tienen que ver, de una parte, con el reconocimiento de que en los mercados no existe información completa y perfecta y que, por lo tanto, el “*homo economicus*” no siempre puede tomar decisiones racionales, con lo cual la NEI *relaja* el supuesto neoclásico y acepta la noción de racionalidad limitada según la cual existen múltiples restricciones a la conducta plenamente racional de los sujetos y, de otra, con la introducción de la perspectiva histórica en el análisis. Ninguno de los dos factores significa una ruptura con el

“núcleo duro” de la teoría neoclásica sino que ambos se ubican, como afirma Eggertsson en el texto precitado, en ese cinturón protector cuyos cambios complementan o adecuan el cuerpo teórico original.

Ahora bien, la caracterización de la NEI como neoclásica no tiene una intención peyorativa o de descalificación a priori, solo pretende destacar el alcance real de esta pretendida renovación conceptual, que podría resumirse, a mi juicio, en 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 neoclásico¹¹, la NEI sólo 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). 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: “para construir progresivamente las llamadas instituciones del capitalismo de mercado como el derecho a la competencia, el mercado de valores, la supervisión de la ban-

¹⁰ Traducción libre de la autora del artículo. Los resaltados son míos.

¹¹ 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.

ca, 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 de 1999, el 20% más rico de la población concentra el 83% de la riqueza mundial, en tanto que el 80% más pobre (5.000 millones de habitantes de Africa, América Latina, Asia y Europa oriental) recibe únicamente el 17% de la riqueza producida (PNUD, 1999). 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. Más recientemente, el mismo organismo admite, igualmente, que la pobreza es más que desarrollo humano inadecuado, es también “vulnerabilidad y falta de voz, poder y representación” (Banco Mundial, 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 (“En Brasil, por ejemplo, el 20% superior de la población percibe un ingreso que es equivalente a 26 veces el del 20% inferior”) 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*”¹² (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 la variable independiente, el marco institucional ineficiente y su corolario la “dualidad social”, puede ser considerada, igualmente, 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.

¹² 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 más que un discurso¹³, si se concibe dentro del marco de un modelo de desarrollo basado en la lógica del mercado, percibido como un eficiente redistribuidor. Habría que superar el concepto trivial de “imperfecciones del mercado” susceptibles de superar con reformas institucionales para volver a concebir la problemática desde la perspectiva más compleja de condiciones estructurales de la sociedad.

La responsabilidad de las Ciencias Sociales

En un artículo reciente Joan Prats (2000 pp. 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 contruidos con remedos de la peor tradición populista”¹⁴. Sin ser tan pesimista como Prats, considero 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 con el propósito de generar un cambio en las pautas de dependencia institucionales históricamente consolidadas, 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 Morin (2002) “como en tantas otras épocas de la historia humana, a los espíritus sensibles solo les queda una opción: resistir, explorar, inventar”.

Referencias

- 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.
- Barro, R. (1997). *Determinants of economic growth*, Cambridge, MIT Press.
- Coase, R. (1960). “The problem of social cost” *Journal of Law and Economics*, 3, Octubre.
- Demsetz, H. (1967). “Toward a theory of property rights”, *American Economic Review*, 57 Mayo.
- Drobak, N. y V.C. Nye, editors (1997). *The frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego, Academic Press.
- Dugger, W. (1995). “Douglass C. North’s New Institutionalism”, *Journal of Economic Issues* 29,2, Junio.
- 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.
- Escobar, A. (1996) *La invención del Tercer Mundo – construcción y deconstrucción del Desarrollo* – Bogotá, Norma.
- Field, A. (1981) “The problem with neoclassical Institutional Economics”, *Economic History*, 18, Abril.
- Gustafsson, B. editor (1991). *Power and Economic Institutions*, Vermont, Edward Elgar.
- 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.
- Kligberg, B. (2000). “Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo” *Revista de la CEPAL*,
- Knack S. Y Keefer, P. (1995). “Institutions and economic performance: cross county test using alternative institutional measures” *Economics and Politics*, Vol17.
- Langlois, R. N. editor (1994). *Economics as a process: Essays in the New Institutional Economics*, Londres, E. Elgar.
- Morin, E. (2002). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- 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. (1993 a). *The New Institutional Economics and Development*, www.isnie.org
- North, D. (1994). “Economic performance through time” *American Economic Review*, 84, Junio.
- North, D. (1994 a). *Institutions, organizations and Market competition*. www.isnie.org
- North (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- North, D.; Alston, L. y Eggertsson T. (1996). *Empirical studies in institutional change*, Cambridge University Press.
- North, D. (1996 a). *Institutions and productivity in History* www.isnie.org
- North, D. (1996 b). *Institutions and credible commitments*
- 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
- Rodriguez, P. (2004). *El capital social en el Nuevo institucionalismo económico*, ponencia 2º encuentro sobre Desarrollo e Instituciones económicas. Universidad de Málaga, España.



Rutherford, M. (1995). *Institutions in Economics – the old and the new institutionalism*, Cambridge University Press.

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.

Williamson, O. (1996). “La lógica de la organización económica” en S. Winter, *La naturaleza de la Empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*, México, 1996.