

Los aportes conceptuales y explicativos de la economía institucional al estudio del desarrollo económico

(Recibido: 18/febrero/2014 –Aceptado: 30/septiembre/2015)

*M. Alberto Morales Sánchez**

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar algunos de los aportes conceptuales más importantes propuestos por la economía institucional para el estudio del desarrollo, así como los principales temas de debate que se desprenden de los mismos. Se afirma que las instituciones son un elemento central del proceso de desarrollo económico porque determinan las reglas para el funcionamiento de los mercados y porque estabilizan las relaciones de poder abriendo espacio para la movilidad y participación social, lo que genera mayor diversidad en las relaciones económicas. Desde la perspectiva de la economía institucional se explora cuál es la relación entre instituciones y desempeño económico; el papel del Estado en la implementación de políticas públicas que impulsen el desarrollo y la naturaleza de los arreglos institucionales que incentiva el desarrollo.

Palabras Clave: instituciones; desarrollo económico, incentivos.

Clasificación JEL: O43.

* Investigador posdoctoral del área de Economía y Gestión de la Innovación de la UAM-Xochimilco,

1. Introducción

La economía institucional aporta diversos elementos conceptuales que resultan de gran utilidad para comprender la conformación de sendas particulares de desarrollo. El institucionalismo económico establece que las instituciones son un elemento central de la dinámica económica porque determinan, encauzan y limitan los patrones recurrentes de acción de los diversos agentes que conforman un sistema nacional. El desenvolvimiento de todo proceso económico implica la conformación y mantenimiento de determinadas instituciones que orientan las estrategias individuales y colectivas a través de incentivos específicos. Por lo tanto, modificar una senda adversa para el desarrollo económico implica impulsar un proceso de cambio institucional, en el que el Estado es un actor clave para establecer los incentivos que orienten la acción estratégica de los diversos agentes económicos mediante la construcción de una matriz institucional que genere certidumbre.

El objetivo de este trabajo es contribuir al debate sobre las causas del desarrollo económico en países en condición de atraso, a partir de la recuperación crítica de los aportes conceptuales y explicativos de la economía institucional. Se intenta responder algunas preguntas relevantes: ¿cuál es la relación que existe entre instituciones y desempeño económico?; ¿por qué en algunos países el Estado implementa políticas públicas que impulsan el desarrollo y en otros no? o ¿existen arreglos institucionales óptimos para incentivar el desarrollo?

En el siguiente apartado se destaca la importancia creciente que ha adquirido el estudio de las instituciones en distintos ámbitos; posteriormente, en el tercer apartado se expone el modelo conceptual para el estudio del desarrollo propuesto por el institucionalismo; en el cuarto apartado se analiza el proceso de cambio institucional; en el quinto apartado se profundiza sobre el debate actual respecto a la relación entre desempeño económico e instituciones; finalmente se concluye enfatizando algunos aspectos centrales.

2. Importancia del estudio de las instituciones

Durante los últimos años el estudio de las instituciones como un factor central del desempeño económico ha adquirido una gran importancia, tanto en grupos académicos de gran influencia, como en organismos internacionales e instancias de gobierno (Jütting, 2003). En la teoría económica tradicional, la idea de que el funcionamiento de los mercados requiere del desarrollo de instituciones apropiadas tardó mucho tiempo en asimilarse debido a que muchos economistas consideran que las instituciones son elementos exógenos del funcionamiento de los mercados

(Gandlgruber, 2010). Sin embargo, algunos acontecimientos en la historia contemporánea han contribuido a colocar la agenda institucional en los principales círculos de debate sobre desarrollo económico.¹

El análisis institucional ha cobrado un enorme interés debido al estudio de las experiencias de industrialización reciente del sudeste asiático, así como de China e India. Autores como Amsden (1989) y Wade (1999) han demostrado la importancia de la intervención estatal en algunos de estos países a través del diseño y ejecución de un conjunto de dispositivos institucionales que fomentan el desarrollo. Como explica Meier (2002), actualmente los modernos teóricos del desarrollo tienden a abandonar las principales tesis neoclásicas respecto al sobredimensionamiento del Estado y la idea de que la única política de desarrollo eficiente es la de establecer precios de mercado. A partir de discusiones introducidas por algunos economistas en relación con la persistencia sistemática de determinadas fallas de mercado (Stiglitz, 1989), el interés se ha centrado cada vez más en la estructura y dinámica institucional como un mecanismo importante para lograr un buen desempeño económico.

Por ejemplo, la moderna teoría de la innovación tecnológica,² que explica el proceso de desarrollo como un resultado de la generación de innovaciones productivas y organizacionales, confiere una importancia creciente al estudio de las instituciones. En el plano macroeconómico asume la existencia de una estructura institucional llamada “sistema nacional de innovación” (SNI) que determina el proceso de generación, asimilación y transferencia de conocimiento colectivo. El SNI se encuentra conformado por un conjunto de organizaciones (gobierno, laboratorios públicos y privados de investigación, universidades y otras organizaciones educativas, organismos intermedios, empresas, etc.); por las interacciones que estas últimas logran establecer, y por las reglas que guían su acción.³ El concepto de SNI define

¹ Rodrik (2011) proporciona tres ejemplos ilustrativos: el primero fue el catastrófico fracaso de las reformas de precios y privatización en algunos países como Rusia, lo que demostró la necesidad de contar con un soporte institucional que confiriera viabilidad al intento de transición económica; el segundo, el igualmente decepcionante cambio de modelo económico en los países de América Latina que demostró la debilidad de la transición económica cuando no se cuenta con instituciones adecuadas para el libre comercio; el tercero, las crisis recurrentes han demostrado que la liberalización financiera sin regulación institucional conduce al desastre económico.

² En esta teoría se concibe a la empresa como el motor fundamental del desarrollo económico, por ser el agente que desarrolla la innovación tecnológica. El desarrollo económico se logra básicamente a través de la generalización de innovaciones productivas y organizacionales, las cuales emergen como resultado de las prácticas empresariales basadas en la creación y acumulación de conocimiento tácito y codificado, adquirido por los agentes y transformado en habilidades productivas (Nelson y Winter, 1982; Dosi, 2008, Nelson y Sampat 2001). Estas innovaciones generan ganancias extraordinarias que propician la expansión de las empresas exitosas y de sus prácticas productivas, hasta generalizarse y conformar un contexto económico propicio para el desarrollo.

³ Freeman (1987) establece que el SNI puede conceptualizarse como una red de instituciones públicas y privadas cuya función es principalmente la de promover e impulsar el desarrollo de nuevas tecnologías. Por su parte Lundvall,

una estructura institucional que confiere un soporte social amplio para la generación y difusión de conocimiento, así como un mecanismo para asegurar que las nuevas tecnologías mantengan una influencia permanente en el sistema económico.

En un ámbito académico más general, la teoría económica se ha beneficiado de las aportaciones del institucionalismo a través de autores reconocidos y galardonados. Tal es el caso de Ronald Coase por su teoría de los costos de transacción; Joseph Stiglitz y George Akerlof por sus modelos con información asimétrica; Douglas North por su explicación histórica del cambio institucional; Elinor Ostrom por sus trabajos sobre recursos de uso común y emergencia de normas sociales; y Oliver Williamson por sus teorías sobre contratos y jerarquía empresarial. Aunque estas contribuciones pueden ser aún marginales comparadas con la dominación de la teoría neoclásica en el ámbito académico, han adquirido un estatus importante en la paulatina reconfiguración de la teoría económica.

Finalmente, existe un reconocimiento explícito de la importancia de las instituciones para el desarrollo económico por parte de los principales organismos económicos internacionales. Tal es el caso, por ejemplo, del Fondo Monetario Internacional (FMI,) o del Banco Mundial (BM), al plantear que las instituciones aseguran la obtención de resultados deseables en el terreno económico ya que son capaces de establecer incentivos específicos para el logro de determinados fines (en el apartado 5 se retoma la discusión sobre los postulados de estos organismos).

A pesar del reconocimiento creciente de la importancia de las instituciones en los ámbitos mencionados, el análisis de la conformación y evolución de las instituciones presenta no pocos problemas conceptuales y metodológicos. Quizá la dificultad más importante es que no existe un consenso claro respecto del significado del concepto “institución”; tampoco lo hay respecto del método analítico que sustenta su estudio (Hollingsworth, 2000; Nelson y Sampat, 2001, Jütting, 2003). En este sentido, no solo coexisten diversos referentes explicativos asociados al concepto referido, sino incluso puntos de vista divergentes respecto de su origen, composición y su relación con el desarrollo económico. Las instituciones generalmente se conciben indistintamente como organizaciones específicas o como reglas de acción.⁴

(1992) plantea una idea más amplia al considerar que todo resultado innovador es una consecuencia directa de un proceso previo de aprendizaje organizacional, por lo que el SNI se encuentra conformado por todos los aspectos de la estructura económica y del entramado institucional que afectan dichos procesos de aprendizaje.

⁴ Reflexionando sobre el concepto clásico de institución propuesto por North, Hodgson no descarta que las organizaciones puedan considerarse como un tipo especial de instituciones (Hodgson, 2006a; 2006b). En tanto que las organizaciones son estructuras sociales cuyo funcionamiento se basa en un conjunto de reglas internas. A diferencia de las instituciones sociales, las organizaciones se distinguen porque el rango de influencia de sus reglas prioritariamente se restringe al conjunto limitado de sus miembros.

Tomando en cuenta las dificultades conceptuales y metodológicas expresadas anteriormente, se adopta en este trabajo una concepción basada en North (véase el apartado siguiente), que define a las instituciones como reglas de uso social que influyen de manera determinante en la conducta de los agentes y contribuyen con la organización jerárquica de la sociedad. Estas reglas pueden emerger a partir de la interacción de los mismos agentes o ser diseñadas y ejecutadas por organizaciones específicas como el Estado.

3. Matriz institucional y desarrollo

Uno de los limitantes más importantes para adoptar una caracterización unificada del concepto de institución es su naturaleza compleja. Las instituciones son estructuras sociales que actúan en diversos niveles de agregación y causalidad. En el ámbito económico, las instituciones entendidas como reglas operan al menos en dos niveles complementarios: a nivel de los individuos y en el nivel de las organizaciones cuyas interacciones estructuran los mercados económicos. En ambos casos existe una determinación causal de doble vía entre las instituciones y los agentes que conforman cada sistema: las instituciones determinan la interacción de los agentes en el sentido de que restringen y posibilitan su acción, pero el surgimiento y evolución de las instituciones es producto de las acciones interrelacionadas de los mismos.

Generalmente, cuando se analizan los procesos de desarrollo nacional, se adopta una visión macroeconómica, por lo que se establece una clara distinción entre instituciones como reglas de acción y organizaciones como los agentes en interacción sobre los que influyen las primeras. En este contexto quizá una de las explicaciones más sistemáticas respecto de la relación entre instituciones y desarrollo económico es la que proporcionan Douglas North y otros autores.

En el modelo teórico formulado por North existe una clara diferencia entre organizaciones e instituciones. Las primeras son definidas como grupos de individuos que, aprovechando la matriz institucional vigente, se asocian para perseguir ciertos objetivos comunes de manera deliberada mediante la coordinación parcial de su comportamiento. Por su parte, el marco institucional se concibe como el conjunto de reglas formales e informales que generan incentivos para el intercambio económico (North, 1990/2006); es decir, las instituciones son los senderos de interacción que gobiernan y restringen las relaciones individuales (North, *et al*, 2009). Las instituciones, al proporcionar expectativas compartidas sobre las diversas estrategias posibles dentro de contextos económicos particulares, constituyen las reglas sociales normativas que fungen como plataformas para la solución de conflictos y utilización de recursos cognitivos, (Mantzavinos, 2001).

Una matriz institucional genera incentivos para el desarrollo en el momento en que produce un conjunto de derechos y obligaciones susceptibles de ser captados y asimilados por los agentes económicos, además de ser una estructura estable para las relaciones de intercambio. De tal forma que dicha matriz puede ser definida como una combinación entre la internalización de normas por parte de los agentes y un marco estructural que asegura la coerción y el mantenimiento de dichas normas (North, 2005: 158).⁵

El marco institucional es creado y modificado por la acción estratégica de los agentes que interactúan bajo su influencia; o puede surgir como una propiedad emergente de la interacción que llevan a cabo los mismos. En consecuencia, el marco institucional puede emerger de forma deliberada producto de las acciones colectivas o espontáneamente producto de la interacción social (Mantzavinos, 2001:90). La economía institucional plantea que las organizaciones son agentes sociales en interacción constante cuya finalidad es maximizar sus objetivos dentro de un marco previo de reglas, las cuales determinan los límites y las posibilidades de dicha interacción y proporcionan una percepción común del entorno reduciendo la incertidumbre y reforzando las expectativas compartidas. Las organizaciones también mantienen una interacción constante con el marco institucional ya que son creadas para aprovechar los incentivos institucionales vigentes.

Para el institucionalismo económico una de las principales funciones del marco institucional es crear derechos de propiedad que confieran estabilidad a las relaciones de intercambio. Sin derechos de propiedad que incentiven la equiparación de las ganancias privadas con el beneficio público (North y Thomas, 1973), los agentes encontrarán pocos incentivos para la inversión productiva. Por tal motivo los derechos de propiedad aparecen como un antecedente necesario del proceso de producción.⁶

Dentro del contexto anterior, el Estado aparece como un agente fundamental debido a que es el encargado de especificar y hacer cumplir los derechos de propiedad. El Estado emerge dentro de la estructura económica como un agente privilegiado ya que mantiene el control de activos estratégicos (información, re-

⁵ De acuerdo con Rivera (2010:72), una matriz institucional se compone de tres elementos básicos: “a) patrones conductuales, b) visión social de realidad, indivisible de la ideología como justificación del orden existente y c) legalidad en todas sus variantes, incluyendo lo que North denomina reglas formales.”

⁶ Aunque esta hipótesis ha recibido severas críticas, algunos historiadores de la tecnología han concordado plenamente con ella. Por ejemplo, al establecer los fundamentos históricos del desarrollo económico en los países avanzados, Rosenberg y Birdzell (1986: 30) afirman: “el sistema de innovación en los países del Oeste se encuentra entrelazado, probablemente sin posibilidades de separación, con su sistema de derechos de propiedad privada.”

caudación fiscal, etc.) y el monopolio del uso de la violencia,⁷ por lo tanto puede optar por seguir una estrategia de maximización individual basada en la exclusión monopólica de sus competidores y en el establecimiento de reglas que favorezcan sus propios fines. Los límites de la acción estatal se encuentran determinados por el costo de oportunidad de sus constituyentes, los cuales ante determinadas eventualidades pueden optar por una alternativa distinta de regulación. La existencia de costos de transacción asociados al desempeño del Estado⁸ puede producir derechos de propiedad ineficientes que alienen la obtención de rentas estatales en detrimento del impulso del desarrollo económico.

En efecto, el Estado puede elegir establecer mecanismos institucionales conducentes con un desarrollo y bienestar general creando una matriz institucional inclusiva; o bien puede optar por privilegiar intereses particulares mediante la configuración de una matriz institucional de carácter extractivo (Acemoglu y Robinson, 2012). La acción estratégica que implemente el Estado depende de diversas circunstancias determinadas históricamente, pero destaca principalmente el factor de presión política que pueden ejercer diversos grupos. En ausencia de presión política el Estado es propenso a actuar de manera oportunista utilizando los recursos públicos de manera discrecional. Sin embargo, bajo la amenaza de perder el privilegio de dominar el poder político tenderá a realizar concesiones (North, *et al* 2009).

Una cuestión fundamental para el estudio del desarrollo se desprende de lo anterior: ¿por qué en algunas ocasiones el Estado implementa políticas públicas que impulsan el desarrollo económico y en otras no? Como plantean Hoff y Stiglitz (2002), los miembros de la élite política y económica que controlan las decisiones estatales se resistirán a un cambio en el sistema económico en el corto plazo si son

⁷ El Estado no es un agente con una capacidad absoluta en el desempeño de sus funciones, ni puede sustituir la acción competitiva de los agentes. Como sugieren Aoki, *et al* (2000), al ser una organización endógena del sistema económico, el Estado al igual que cualquier otro agente, enfrenta problemas de información. Las diversas organizaciones que estructuran el sistema económico en algunas ocasiones son capaces de captar de mejor manera la información proveniente del entorno. El desconocer esta información puede ocasionar un mal diseño de políticas públicas por parte del Estado. Por tal razón no es función del Estado sustituir las actividades de las organizaciones económicas, sino asegurar su coordinación general mediante el impulso de su desarrollo independiente.

⁸ El concepto de costos de transacción refiere los costos por el uso del mecanismo de los precios (Coase, 1937), es decir, los costos en que incurren los agentes al efectuar transacciones de mercado; por ejemplo: costos de información o costos de negociación. Los costos de transacción asociados a la actividad del Estado son: a) la medición del valor de los múltiples bienes y servicios que proporciona; b) la protección de los derechos de propiedad individuales; c) la integración y dispersión del conocimiento generado por la sociedad; y c) la promoción y mantenimiento de los acuerdos (North, 2005). La idea central es que el Estado intenta maximizar su beneficio sujeto a los costos de transacción que conlleva su propia actividad. El Estado no puede simplemente dejar de asumir estos costos ya que la competencia de otros grupos sociales amenaza con quitarle el poder monopólico sobre los recursos y suplantar su función de regulación, reemplazando de esta manera por una nueva configuración estatal.

conscientes de que dichas mejoras tenderán a desfavorecerlos en el largo plazo. Incluso puede suponerse que aunque no se tenga certeza de que dichas mejoras puedan mermar sus beneficios económicos futuros la sola sospecha se convierte un incentivo muy grande para no impulsar las políticas necesarias. Debido a lo anterior es inverosímil que el diseño y ejecución de políticas públicas conducentes con el desarrollo sea un simple problema de información; más bien en muchos casos es un problema de preservación de intereses por parte de los grupos que lo controlan, lo cual es evidente en el caso de algunos países de desarrollo tardío.⁹

La manera en que aquellas naciones que han logrado superar cierto umbral de desarrollo y bienestar tienden a enfrentar el problema anterior es mediante la institucionalización del poder político, es decir, generando un conjunto de reglas institucionales que estructuran y encauzan la acción del Estado independientemente de los grupos que en un momento dado lo controlan. Estas reglas determinan el equilibrio entre los poderes y el balance entre la apropiación individual de los recursos y los beneficios colectivos.

El poder político se institucionaliza porque el control directo de los recursos económicos por parte de los grupos dirigentes puede ocasionar grandes periodos de inestabilidad política y económica. Debido a la presión de grupos diversos y a que la inestabilidad genera una gran incertidumbre, los grupos en el poder tienden a establecer ciertos acuerdos que regulan su actividad: es decir, construyen un marco institucional que sustituye privilegios por derechos de aplicación general, e introduce el arbitrio de terceros en la toma de decisiones (instancias reguladoras, cortes independientes, etc.). Mediante este proceso los grupos dirigentes restituyen parte del poder político a la sociedad; por lo que la institucionalización del poder no puede sustentarse si no se abren al mismo tiempo espacios de movilización (acceso a la educación, ampliación de derechos y libertades individuales, mejor distribución del ingreso etc.). En este sentido, el proceso de generación de un marco de regulación institucional, tiende a estabilizar las relaciones entre la estructura del poder y la dinámica social contribuyendo con ello a mejorar las condiciones de producción e intercambio.

⁹ En el mismo sentido Doner, *et al* (2009:152-155) plantean que aunque los líderes políticos o las élites gobernantes generalmente son los encargados del diseño y ejecución de instituciones conducentes con el desarrollo, rara vez diseñan políticas que movilicen el conjunto de los factores sociales en tanto que su visión se concentra en las estrategias de corto plazo. Entonces ¿qué conduce a las elites políticas a invertir recursos en la creación de instituciones que impulsen el desarrollo? Algunos investigadores han centrado su atención en el liderazgo político, pero ésta es una respuesta insatisfactoria porque al dirigir el análisis hacia las capacidades psicológicas de las élites es imposible responder la siguiente interrogante: ¿por qué son tan escasos los líderes políticos que invierten recursos en el desarrollo de largo plazo?

Una vez que se ha superado la incertidumbre asociada con la función del Estado mediante la institucionalización del poder político, queda una interrogante más respecto a cuales son los mecanismos institucionales que orientan una senda nacional de desarrollo. La respuesta que ofrece el institucionalismo económico apunta a establecer una relación entre los incentivos que se derivan de la matriz institucional, entendida como el conjunto de reglas formales e informales, y la manera en que los agentes asimilan dichos incentivos y estructuran su conducta con base en ellos.

4. El proceso de cambio institucional

Como se ha dicho, la matriz institucional puede definirse como un conjunto de reglas y normas formales e informales que establecen los incentivos, con base en los cuales los diversos agentes económicos conforman expectativas comunes y determinan su actividad. North (1990/2006) plantea que la diferencia entre reglas formales e informales es de grado, en un extremo se encuentran las leyes escritas y en el otro las normas y costumbres. En la medida en que las sociedades alcanzan mayores grados de complejidad, existe una tendencia a la formalización de cada vez mayor número de reglas. Las reglas formales incluyen reglas políticas, económicas y contratos entre particulares, cuya principal característica es que son difíciles de modificar. Las reglas formales se expresan cotidianamente en el tipo de contratos que realizan los particulares, por lo que estos reflejan la estructura de derechos de propiedad de una sociedad; es decir, reflejan la matriz vigente de incentivos-desincentivos y especifican el conjunto de oportunidades y las formas posibles de organización que pueden adquirir los agentes económicos.

Por su parte las reglas informales abarcan tres tipos genéricos: a) convenciones, definidas como normas sociales que emergen espontáneamente para resolver problemas comunes y que tienen la característica de ser auto-sostenidas; b) reglas morales, las cuales surgen de manera espontánea y requieren un sistema de creencias compartido por un conjunto de individuos; y c) normas sociales, entendidas como reglas que gobiernan el comportamiento de los individuos mediante la acción no coercitiva de un agente externo o regulador (Mantzavinos, 2001). La función de las reglas informales es proveer orden y estabilidad al intercambio cooperativo; son adoptadas y auto-ejecutadas por los propios agentes como mecanismos que generan cierto grado de predictibilidad sobre las acciones de los otros y de estabilidad en las expectativas compartidas, sin necesidad de que una autoridad central asuma la responsabilidad de su ejecución.

La matriz institucional actúa como un entorno social compuesto por reglas formales y normas informales que induce ciertos patrones de aprendizaje

colectivo. Los individuos al interior de las organizaciones generan un proceso de aprendizaje en el que los estímulos externos provenientes del entorno institucional son incorporados en sus modelos mentales, modificando sus creencias previas y generando respuestas alternativas de comportamiento.¹⁰ El proceso de aprendizaje individual y colectivo presupone la existencia de una estructura institucional que genera creencias y percepciones compartidas, lo que posibilita la integración y transferencia de percepciones. El aprendizaje es una función de: a) la manera en que el sistema institucional filtra la información del entorno; y b) las distintas experiencias individuales y sociales que se acumulan a lo largo del tiempo. Por lo tanto las instituciones son una manifestación externa de las representaciones mentales compartidas (North, 2005).

Al mismo tiempo, desde un punto de vista endógeno, las instituciones emergen como cristalizaciones de los modelos mentales compartidos por una comunidad. En consecuencia, un cambio en las instituciones implica un cambio en los modelos mentales compartidos. La teoría cognitiva que propone el institucionalismo económico confiere a los agentes económicos un carácter potencialmente deliberativo respecto de sus acciones y estrategias de decisión. El pensamiento automático y rutinario constituye sólo una parte de la estrategia de comportamiento, aquella que funciona cuando los parámetros del entorno no se modifican sustancialmente y los agentes se enfrentan a problemas que ya saben resolver. Estos últimos son también capaces de idear nuevas soluciones y estrategias a partir del análisis consciente de la realidad en la que se desenvuelven, principalmente cuando cambia la dinámica de los problemas presentes. Por tanto, el cambio institucional es en gran medida posible gracias a esta capacidad deliberativa de los agentes que modifican sus estrategias y expectativas, cambiando con ello el conjunto de reglas que rigen su interacción. North (2005) establece que la competencia (derivada de la existencia de recursos escasos y de la interacción organizacional) es una clave importante para comprender el cambio institucional.

A manera de síntesis puede plantearse que el cambio institucional ocurre cuando los individuos al interior de las organizaciones captan los incentivos que

¹⁰ Si bien, como se ha planteado antes, al estudiar los senderos de desarrollo nacionales las organizaciones son consideradas como los agentes que interactúan en un ámbito económico; dichas organizaciones se encuentran conformadas por individuos de los que depende en última instancia el proceso de aprendizaje institucional. Cuando se plantea que la organización “actúa” o “aprende” en realidad se hace referencia a los procesos internos en los que individuos establecen reglas de acción a partir de la interacción colectiva. Por tal motivo los incentivos institucionales son captados en primera instancia por los individuos que toman las decisiones dentro de las organizaciones, los cuales impulsan al conjunto de la organización hacia ciertas acciones estratégicas. Para una discusión metodológica sobre las relaciones institucionales al interior de las organizaciones véase Morales (2009).

se desprenden de la matriz institucional y planean las estrategias organizacionales en función de los mismos. Ciertos incentivos tenderán a generar estrategias de acción compatibles con el desarrollo mientras que otros no. La manera en que estos planteamientos han suscitado un debate intenso en el ámbito académico se expone en el siguiente apartado.

5. Debate sobre la influencia de las instituciones en el desarrollo

El reconocimiento generalizado de la importancia de las instituciones en el desempeño económico ha estado acompañado de una intensa polémica respecto de qué tipo de instituciones influyen más y cuál es su prioridad explicativa. Dicho debate es resultado no solo de la falta de consenso sobre el concepto de institución, sino también de las diversas posturas políticas que se han adoptado en relación con el diseño y ejecución de políticas públicas destinadas al desarrollo. Un número especial de la revista *Institutional Economics* recoge de manera exhaustiva la polémica suscitada dentro de la economía institucional en los últimos años, por lo que gran parte de los planteamientos en esta sección provienen de dicha revista.

Quizá la mayor controversia deriva del punto de vista adoptado por algunos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) (véase al respecto FMI, 2005). Como plantea Chang (2011), a partir de los años 90 estos organismos comenzaron a establecer que ciertas instituciones de “mala calidad” son la fuente de los principales problemas económicos de los países en desarrollo. Por lo tanto, se sugería que estos países adoptaran “mejores instituciones”, capaces de fomentar el desarrollo. El problema principal de esta propuesta radica en que para los organismos internacionales las instituciones que debían ser adoptadas eran prioritariamente aquellas que fomentaran la libertad extrema de mercado y protegieran al máximo los derechos privados de propiedad.

La visión particular que han adoptado organismos como el FMI y el BM del desempeño económico basado en el concepto de “mejores instituciones” es cuestionado incluso por la propia economía institucional, ya que no existe una correspondencia directa y unívoca entre principios de orden superior como el que dicta la liberalización del comercio exterior y algún tipo de recomendación específica para la generación de reglas institucionales. La implementación de políticas públicas es un hecho contingente que depende de un gran número de decisiones subjetivas interconectadas, ejecutadas en contextos económicos y políticos específicos. Las condiciones concretas de cada nación permiten que exista la posibilidad de adoptar una gran variedad de arreglos institucionales para intentar implementar principios de orden superior (Rodrik, 2011).

Además, resulta evidente que el tipo de instituciones orientadas a la adopción extrema del libre mercado han contribuido poco con el desarrollo económico de los países en condición de atraso (Jameson, 2011). La experiencia histórica de los países de reciente industrialización demuestran que la inserción exitosa en el mercado mundial es resultado de un conjunto de estrategias institucionales diseñadas a partir de las condiciones específicas de cada nación, las cuales se orientan de manera general a la adquisición y difusión de conocimiento colectivo mediante el aprendizaje organizacional y la generación de capacidades científicas y tecnológicas. Por lo tanto, el análisis de la relación entre instituciones y desarrollo debe tomar un camino distinto al que han adoptado los organismos financieros internacionales.

De lo anterior se deriva una polémica adicional respecto de cuál es la relación entre las recomendaciones de organismos como el FMI y el BM y las premisas fundamentales de la teoría institucional en materia de desarrollo económico. Para algunos autores como Chang (2011) y Ruccio (2011) esta relación es directa debido a que algunas de las premisas fundamentales de la economía institucional, principalmente las que se derivan de autores como Douglas North, establecen que el respeto de los derechos de propiedad es la base de un arreglo institucional adecuado para lograr el desarrollo. Por lo tanto, infieren que la defensa de los derechos de propiedad estipulada por algunos teóricos institucionalistas es una de las premisas fundamentales detrás de la pretensión de impulsar el libre comercio por parte de los organismos internacionales.

Sin embargo, para la gran mayoría de teóricos del institucionalismo la inferencia anterior es inexacta. En este sentido Wallis (2011) plantea que existen diferencias importantes entre la comunidad académica y la que integra los organismos internacionales. Si bien estos últimos pueden tomar en cuenta la opinión de la comunidad académica, el proceso de toma de decisiones dentro de los organismos internacionales se encuentra influenciado por diversos intereses de grupos internos (Dutt, 2011); lo que conlleva a que estos últimos puedan adoptar una versión simple y funcional de lo que consideran “buenas instituciones”. Más aún, algunos economistas institucionales plantean que políticas tan generales como las que proponen los organismos internacionales no tienen éxito porque se sustraen del contexto histórico que las explica (Acemoglu y Robinson, 2012).

La economía institucional no plantea que la máxima protección a los derechos de propiedad privada es la mejor política para el desarrollo; tampoco observa la relación entre mercado y Estado como esencialmente antagónica (Clague, 2011). Por el contrario propone que el resguardo de los derechos de propiedad no implica que no pueda surgir y funcionar adecuadamente otro tipo de propiedad diferente de

la privada (Boettke y Fink, 2011). Existen diversas dimensiones relacionadas con el concepto “derechos de propiedad” que implican distintas configuraciones de propiedad y diversos efectos sobre las políticas de desarrollo en una nación (Dutt, 2011). En realidad, la pregunta fundamental que realiza la economía institucional no es quién mantiene la propiedad de los activos, más bien si cierta distribución de derechos de propiedad establece los incentivos necesarios para la inversión y el desarrollo (Keefer, 2011). En este sentido, la experiencia histórica ha demostrado que en países emergentes el fomento de los derechos de propiedad privados no es necesariamente la mejor estrategia de desarrollo.

Pero ¿dónde surge entonces la idea de que los derechos de propiedad privada representan el factor fundamental que impulsa el desarrollo? Ciertamente el análisis de la teoría de North puede sugerir una interpretación de este tipo. North y Thomas (1973) plantean que el desarrollo económico de Europa occidental se explica por la creación de determinados arreglos institucionales y derechos de propiedad que generan los incentivos adecuados para fomentar las actividades productivas. Por lo tanto la producción moderna solo pudo desarrollarse al existir incentivos que premiaron la iniciativa empresarial. Por lo tanto, desde la perspectiva de North, los derechos de propiedad son esenciales para el desarrollo económico porque garantizan cierta retribución del esfuerzo individual y porque al mismo tiempo establecen un conjunto de incentivos necesarios para el desarrollo constante de las actividades productivas.

¿Se desprende de lo anterior que el fomento de la propiedad privada es el elemento central del desarrollo? Aunque en efecto el análisis histórico de North se orienta hacia determinar la manera particular en que los arreglos institucionales en Europa Occidental fomentaron la disolución del poder absolutista y la aparición de la propiedad privada, de ello no necesariamente se desprende que la clave del desarrollo actual sea el fomento de la propiedad privada. Por el contrario, como plantea Shirley (2011), North establece que las instituciones son altamente específicas en términos temporales y espaciales y que su implementación en contextos distintos puede propiciar conflictos agudos; por lo tanto, aunque North argumenta a favor del desarrollo de derechos de propiedad y mercados competitivos, no lo hace a partir de argumentos relacionados con la apertura comercial a ultranza o la defensa imperiosa de la propiedad privada. North plantea:

“Debe enfatizarse que las instituciones que han emergido en el mundo occidental, tales como los derechos de propiedad y los sistemas judiciales, no tienen que ser copiados fielmente en los países en desarrollo. La clave es la estructura de incentivos que se crean no la imitación incondicional de las instituciones occidentales” (North, 2005:159)

Al despojar a la teoría de North de los elementos simplificadores que comúnmente se le adjudican es posible emprender un dialogo crítico respecto de sus postulados. En primera instancia persiste una ambigüedad conceptual en el uso del término “derechos de propiedad” ¿Qué derechos? ¿Qué tipo de propiedad? En gran medida los errores de interpretación referidos anteriormente se deben a que en North no se encuentran muchas referencias concretas respecto a cómo debe interpretarse este término, más allá del clásico ejemplo histórico inglés en el que se aluden factores como el cumplimiento de contratos y el estado de derecho (*rule of law*). Pero, puesto que el propio North ha advertido que las instituciones occidentales no necesariamente deben ser copiadas fielmente en los países en desarrollo, entonces ¿qué tipos de derechos de propiedad impulsan el desarrollo en las condiciones de atraso económico? Persiste en este punto cierta ambigüedad conceptual y falta de consenso.

Algunos autores han contribuido de manera significativa para esclarecer esta cuestión. Hess y Ostrom (2003) plantean que existe una diferencia importante entre regímenes de propiedad y formas de propiedad. Los regímenes de propiedad se definen en función de la organización general del Estado y la sociedad. Los extremos se ubican entre un régimen abierto en el que todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades y la propiedad se encuentra distribuida equitativamente, y un régimen absoluto en el que la propiedad y los privilegios se concentran en las clases dirigentes. En medio de estos dos extremos se ubican una gran cantidad de regímenes de propiedad. Ahora bien, en cada régimen existen diversas formas de propiedad coexistentes (propiedad privada individual, propiedad familiar, propiedad corporativa, propiedad colectiva o comunal, etc.); aunque algunas pueden predominar más que otras dependiendo del caso.

En el contexto anterior ¿qué implica establecer que los derechos de propiedad son importantes para el desarrollo? Es claro que los derechos de propiedad abarcan varios tipos de propiedad dentro de los cuales la propiedad privada representa una parte, aunque ciertamente la más importante en sociedades abiertas. La forma correcta de interpretar la premisa anterior es plantear que independientemente del régimen de propiedad de que se trate y de las formas de propiedad que persisten en él, un factor importante para el desarrollo económico es que existan los incentivos necesarios para fomentar la inversión y el crecimiento, y que prevalezca la certeza de que esa estructura institucional de incentivos se mantenga en el tiempo. De esta manera los individuos y las organizaciones que participan en una economía podrán establecer expectativas respecto de las oportunidades y riesgos de cualquier actividad económica.

A pesar de lo anterior, la ambigüedad normativa persiste: ¿cuáles son los arreglos institucionales que impulsan el desarrollo? En la realidad coexisten una

gran cantidad de regímenes de propiedad y de políticas públicas que podrían ser compatibles con dicha meta. En consecuencia, el establecer que los derechos de propiedad en abstracto son indispensables para el desarrollo resulta confuso ya que existen múltiples arreglos institucionales altamente contextuales compatibles con diversas formas de propiedad.

En segunda instancia otro de los dilemas teóricos que se desprende del trabajo de Douglas North es la relación causal que existe entre instituciones y desempeño económico. Con ciertas diferencias y matices, North y otros autores como Acemoglu y Robinson establecen que un conjunto de instituciones creadas en Inglaterra después de la llamada Revolución Gloriosa contribuyeron de manera significativa para la posterior emergencia y despliegue tecnológico impulsado por la Revolución Industrial. Posteriormente determinadas condiciones históricas condujeron a la implementación de arreglos institucionales similares en países como Estados Unidos, Francia, Alemania, Australia, etc.; lo que permitió a éstos aprovechar los adelantos tecnológicos ingleses antes que muchas otras naciones. El análisis histórico desarrollado por estos autores los ha llevado a concluir que la creación de cierto tipo de instituciones es un requerimiento necesario para lograr el desarrollo. Al margen del debate histórico que suscita este tema (el cual excede los alcances de este trabajo) cabe preguntarse: ¿de ser cierta esta interpretación pueden aplicarse las mismas premisas para estudiar el caso de los países en desarrollo? Esta interrogante implica una polémica actual muy importante que no ha sido superada satisfactoriamente.

Para algunos autores como Brouwer (2011) resulta más plausible asumir que instituciones y desarrollo aparecen juntos. Ningún país necesita todas las instituciones presentes en países desarrollados para comenzar una senda de crecimiento. En el mismo sentido, autores como Clague (2011) plantean que las instituciones no son la única cusa del desarrollo, otros factores como fluctuaciones económicas mundiales, inestabilidad socio-política, desarrollos tecnológicos, guerras, etc., pueden modificar la dinámica de desarrollo en una nación, al menos en el corto plazo.

No obstante, como argumenta Rodrik (2011), el fenómeno del crecimiento económico en sí mismo es un hecho casi trivial, en el sentido de que existen múltiples experiencias históricas de crecimiento nacional. La experiencia histórica muestra que los casos de crecimiento acelerado son más comunes de lo que generalmente se piensa. De acuerdo con las estimaciones estadísticas realizadas por el autor, desde mediados de la década de los 50 se han suscitado 83 casos de experiencias nacionales de crecimiento económico acelerado, medido como un crecimiento del PIB per cápita en dos o más puntos porcentuales que se sostiene durante al menos ocho años consecutivos. La lista de países que lograron estas condiciones incluye

varios de América Latina y el Caribe, así como algunos en Asia central y África, los cuales no necesitaron grandes esfuerzos en materia de políticas públicas para lograr dicho crecimiento. El autor sostiene que cambios muy pequeños en el entorno económico mundial y la actitud de gobiernos y empresarios pueden generar cambios sustanciales en el ritmo de crecimiento.

Lo difícil, en realidad, es mantener ese crecimiento en el largo plazo para producir un verdadero sendero de desarrollo. Por desgracia, casi todas estas experiencias de crecimiento acelerado no han podido mantenerse en el mediano o largo plazo, por lo que han fracasado los intentos de asegurar el desarrollo. La razón es que el desarrollo económico requiere esfuerzos institucionales amplios que confieran certeza para el intercambio económico más allá de las esporádicas coyunturas favorables. En consecuencia es factible suponer que el desarrollo requiere la creación de instituciones que mantengan un dinamismo productivo en el largo plazo y resistan los embates de los choques externos (Rodrik, 2011).

Permanece entonces la pregunta ¿qué medidas institucionales se requieren para lograr un desarrollo exitoso? Un primer paso es establecer un consenso respecto a los rasgos generales comunes en los ámbitos económico y social observados en países que han logrado dar el salto al desarrollo.¹¹ En segundo lugar, a pesar de que, como se ha dicho, no es posible derivar algún tipo de recomendación específica a partir de principios generales, es posible implementar instituciones que establezcan incentivos graduales que tiendan a reproducir los rasgos generales de consenso retomados de otras experiencias exitosas, mediante un proceso de aprendizaje que implica una adaptación. En consecuencia, es probable que una matriz institucional orientada hacia ciertos elementos de consenso y que considere los elementos contextuales pertinentes, genere incentivos correctos que sustenten un sendero de desarrollo en el largo plazo. Sin embargo, como se ha mencionado también, el proceso de ajuste institucional gradual depende de la institucionalización del poder político y del establecimiento de acuerdos mínimos entre los diversos grupos en el poder que tiendan a ampliar los espacios de movilización social.

¹¹ Por ejemplo Wade (1999) establece que los fundamentos del impresionante crecimiento de las economías del sudeste asiático se encuentran, en primera instancia, en los altos niveles inversión productiva que se canalizaron hacia sectores importantes; y la exposición de las industrias más competitivas a la dinámica del mercado internacional. En segundo lugar, el rápido crecimiento se logró a partir del diseño e implementación de un conjunto de reglas institucionales que permitieron dirigir la actividad económica hacia cauces planeados a través de incentivos, controles y mecanismos estatales que atenuaron el riesgo. Por su parte Rodrik, (2011) propone los siguientes rasgos que comparten los países de reciente industrialización: a) estabilidad macroeconómica b) inserción en los mercados internacionales; c) protección de los derechos de propiedad; d) cohesión social y estabilidad política; e) regulación financiera; f) dinamismo económico y diversificación productiva.

6. Conclusión

El desarrollo económico es un proceso profundamente relacionado con el desempeño institucional. En los casos exitosos de desarrollo se observa la existencia de una matriz institucional que establece los incentivos adecuados para impulsar la actividad innovadora de los agentes económicos, fomentando la generación de conocimiento colectivo que en el largo plazo impacta su productividad.

Con base en los elementos expuestos en este artículo es factible establecer que las instituciones influyen en el proceso de desarrollo económico al menos en dos formas importantes: a) determinan las reglas de las que se desprenden incentivos específicos para el funcionamiento económico; dichas reglas son captadas por los diversos agentes heterogéneos e influyen decisivamente en su comportamiento; y b) estabilizan las relaciones de poder abriendo espacio para la movilidad y participación social, lo que genera mayor diversidad en las relaciones económicas.

Si bien los arreglos institucionales son altamente dependientes del entorno nacional, las experiencias históricas han mostrado pautas comunes que pueden ayudar a configurar una matriz institucional exitosa. Estas medidas institucionales conjuntamente con otras de carácter contextual pueden generar los incentivos adecuados para establecer una senda de desarrollo económico sostenido en el largo plazo.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson (2012), *Why Nations Fail. The Origins of Power; prosperity and Poverty*. Nueva York: Crown Business.
- Amsden, Alice (1989), *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Aoki, Masahiko, Kevin Murdock y Masahiro Okuno-Fujiwara (2000), "Más allá de The East Asian Miracle. Introducción al enfoque del fortalecimiento del mercado". En: Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara (comps.) *El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental. Análisis institucional comparado*. México: FCE, pp. 15-62.
- Boettke, Peter y Alexander Fink (2011), "Institutions first." *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (December), pp. 499-504.
- Brouwer, Maria (2011), "Of markets and med: comments on Chang." *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (December), pp. 505-509.
- Chang, Ha-Joon (2011a), "Institutions and economic development: Theory, policy and history" *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (December), pp. 473-498.

- Clague, Christopher (2011), "Look how far we have come." *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (December), pp. 517-522.
- Coase, Ronald H. (1937), "The Nature on the Firm." *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16 (November), pp. 386-405.
- Doner, Hicken y Ritchie (2009), "Political Challenges of Innovation in the Developing World". *Review of Policy Research*, Vol. 26, No. 1-2, pp. 151-171.
- Dosi, Giovanni (2008), "La interpretación evolucionista de las dinámicas socio-económicas". En: Riccardo Viale (Compilador) *Las nuevas economías. De la economía evolucionista a la economía cognitiva: más allá de las fallas de la teoría neoclásica*. México: FLACSO, pp. 29-43.
- Dutt, Amitava Krishna (2011), "Institutional change and economic development: concepts theory and political economy", *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (December), pp. 529-534.
- Fondo Monetario Internacional (2005), *Perspectivas de la economía mundial. El desarrollo de las instituciones*. Washington: FMI.
- Freeman Christopher (1987), *Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan*. Londres: Pinter.
- Gandlgruber, Bruno (2010), *Instituciones, coordinación y empresas. Análisis económico más allá del mercado y estado*. Barcelona: UAM Cuajimalpa - Anthropos.
- Hess, Charlotte y Elinor Ostrom (2007), (edit.) *Understanding Knowledge as a Commons*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Hodgson, Geoffrey M. (2006b), *Economics in the Shadows of Darwin and Marx: Essays on Institutional and Evolutionary Themes*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hodgson, Geoffrey M. (2006b), "What are institutions?" *Journal of Economic Issues*, Vol. XL, No. 1, March, pp. 1-25.
- Hoff, Karla y Joseph E. Stiglitz (2002), "La teoría económica moderna y el desarrollo". En: Meier, Gerald y Joseph E. Stiglitz (Eds.): *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*. Bogotá: Banco Mundial, pp. 389-461.
- Hollingsworth, J. Rogers (2000), "Doing Institutional Analysis: Implications for the Study of Innovations". *Review of International Political Economy*, Vol. 7, No. 4, winter, pp. 595-644.
- Jameson, Kenneth (2011), "Institutions and development: what a difference geography and time make!" *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (December), pp. 535-541.
- Jütting, Johannes (2003), "Institutions and Development a Critical Review", *Working Paper, OECD Development Centre*, July, No. 2010.

- Keefer, Philip (2011), "Institutions really don't matter for development? A response to Chang," *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (December), pp. 543-547.
- Lundvall, Bengt-Ake (Ed.) (1992), *National Systems of Innovations*. Londres: Pinter.
- Mantzavinos, Chrysostomos (2001), *Individuals, Institutions and Markets*. New York: Cambridge University Press.
- Meier, Gerald (2002), "La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva" En: Meier, Gerald y Joseph E. Stiglitz (Eds.): *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*. Bogotá: Banco Mundial, pp. 1-38.
- Morales, M. Alberto (2010), "Algunas consideraciones metodológicas sobre el estudio de las organizaciones económicas". En: María de los Ángeles Pozas, Miguel Ángel Rivera y Alejandro Dabat (coord.) *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina*. México: El Colegio de México, pp. 401-434.
- Nelson, Richard y Bhaven N. Sampat (2001), "Las instituciones como factor que regula el desempeño económico". *Revista de Economía Institucional*, No. 5, (segundo semestre), pp. 28-51.
- Nelson, Richard y S. Winter. (1982), *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press.
- North, Douglass (2005), *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- North, Douglass (1990/2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.
- North, Douglass (1981), *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: WW Norton.
- North, Douglas, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast (2009), *Violence and Social Order. A conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass y Robert Paul Thomas (1973/1989), *The Rise of the Western World. A New Economic History*. New York: Cambridge University Press.
- Rodrik, Dani (2011), *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. México: FCE.
- Rosenberg, Nathan y L. E. Birdzell, Jr. (1986), *How the West Grew Rich. The Economic Transformation of the Industrial World*. California: Basic Books.
- Ruccio, David F. (2011), "Development, institutions and class." *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (December), pp. 571-576.

- Shirley, Mary M. (2011), "What should be the standards for scholarly criticism?" *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (December), pp. 577-581.
- Stiglitz, Joseph E. (1989), "Markets, Market Failures, and Development". *American Economic Review*, Vol. 79, No. 2, may, pp. 197-203.
- Wade, Robert (1999), *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*. México: FCE.
- Wallis, John Joseph (2011), "Deconstructing the dominant discourse: Chang on institutions and development". *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4, (December) pp. 589-593.