

**Douglass C. North:**  
**La teoría económica neo-institucionalista**  
**y el desarrollo latinoamericano**

Proyecto PNUD "Red para la Gobernabilidad y el  
Desarrollo en América Latina"

Realizado por: Instituto Internacional de  
Gobernabilidad  
Barcelona, 1998

## **Indice**

I- <u>Introducción</u>	Pág.3
- Los antecedentes	Pág.3
- El neo-institucionalismo económico	Pág.6
II- <u>North: el neo institucionalismo y la teoría del desarrollo institucional</u>	Pág.9
- Instituciones y organizaciones: desarrollo organizacional y desarrollo institucional	Pág.9
- Relevancia económica y social de las Instituciones	Pág.13
- Los modelos culturales y el cambio institucional	Pág.16
- La pauta de dependencia: el porqué de la fragilidad institucional	Pág.19
III- <u>La debilidad institucional de América Latina como factor clave de la falta de sostenibilidad y de equidad de su desarrollo</u>	
- La “enfermedad de América Latina” es su debilidad institucional	Pág.20
- Reforma institucional y desarrollo en América Latina	Pág.23
- Descubrir la pauta de desarrollo institucional de Latinoamérica para mirar el futuro	Pág.26
IV- <u>Notas</u>	Pág.30

## I- Introducción

### Los antecedentes

Las actuales teorías económicas neo-institucionales, de las que North es una figura representativa, tienen sus antecedentes históricos en el historicismo alemán de finales del siglo XIX y comienzos del XX y en el institucionalismo norteamericano de las primeras décadas del siglo actual. Eso sí, conviene advertir que entre estos dos movimientos intelectuales no existe una nítida sucesión evolutiva de ideas, como tampoco entre ambas y los planteamientos neo-institucionales que están en boga hoy en día. Las afinidades entre estas líneas de pensamiento puede que sean bastante tenues, incluso es posible que en una comparación severa las diferencias y contradicciones destaquen por sobre los elementos de identidad, a pesar de lo cual parece indudable de que existe una herencia que es recogida por los neo-institucionalistas, quienes las han desarrollado y elevado a un nivel teórico más robusto. Para ello, en algunos casos el neo-institucionalismo recurrió a contrastar las afirmaciones precedentes, cegando caminos que parecieron poco fértiles; y en otros, por el contrario, profundizó, amplió el horizonte de observación y formuló teorías que dieron por superadas las anteriores. Brevemente haremos un análisis de esta experiencia intelectual.

La escuela histórica alemana de economía tuvo como principal representante a Gustav von Schmoller (1838-1917), y autor del Compendio de teoría económica general, obra que fue el texto de economía y de historia económica más leído y citado en la Alemania de Bizmark, cuando Alemania se construía como estado-nacional y fortalecía su economía industrial sobre la base de su mercado unificado. En su aportación Schmoller recogía la tradición del historicismo alemán que habían representado antes Roscher, Hildebrand y Knies. Desde un punto de vista teórico, en el historicismo se fundían la tradición positivista y el método inductivo, como reflejo del camino andado por las ciencias sociales en el siglo XIX, con el nacionalismo germano que recurría a la historia, al estudio del pasado, para dar fuerza política a su proyecto social.

El principal esfuerzo de los historicistas alemanes se orientó a la recopilación de información económica de carácter histórica, excluyendo cualquier utilización explícita de recursos teóricos previos. Una actitud habitual entre ellos era la desconfianza hacia la teoría. Postulaba la idea de que el cúmulo de observaciones descriptivas aún, a finales siglo XIX, no habría sido suficientemente abundante como para formular generalizaciones fiables. Era necesario entonces avanzar por etapas, procediendo primero a la observación empírica, para inducir desde la realidad las lecciones que la historia ofrecía para el futuro. Pero, en ningún caso estas observaciones debían tender a la formulación de "leyes" sociales infalibles que crearan un marco teórico general para la economía, ya que, según afirmaban, el ejercicio de la libertad humana impedía pronosticar el comportamiento económico de las personas.



Esta primera formulación de principios alejaba a los historicistas alemanes de los economistas clásicos. No compartían con Marx su visión clasista de la sociedad y la concepción del Estado que se derivaba de ésta, y a los neoclásicos le criticaban sus posturas que exacerbaban el individualismo, mostrándose insensibles hacia la componente social de la economía. Para ellos el foco de interés de la historia estaba en la "nación", representación abstracta de los intereses colectivos de la humanidad, más allá del economicismo que animaba al individuo que sólo se movía por su interés personal y de las divisiones de clase que debilitaban a la nación. El comportamiento económico de las personas, entonces, aparecía impulsado no únicamente por la ambición individual o el interés personal por acumular, sino que reconocían la existencia de multitud de factores que impulsaban el comportamiento económico de los individuos, dándole cabida a la influencia de los elementos políticos dentro de la racionalidad económica. La economía no se explicaba por sí misma, sino en función de los intereses colectivos representados por la nación.

Su preocupación por las instituciones se identificaba por encima de todo en el interés que mostraban por el Estado. Muchos de sus estudios de historia económica tenían como tema de análisis la política económica del gobierno y sus consecuencias sobre la prosperidad económica y la organización política de Alemania. En el fondo, el Estado era entendido como la institución intermediaria indispensable entre los individuos y la nación, de allí la importancia que se le otorgó a la política económica más que a la pura teoría económica.

El legado del historicismo alemán, visto en una perspectiva de largo plazo, se puede resumir en la importancia que le atribuyeron a las peculiaridades de cada pueblo y a sus cambiantes costumbres económicas, destacando que no se pueden comprender correctamente las instituciones económicas de un país sin recurrir a su historia y al nivel de progreso económico y social alcanzado.

El final de la era de influencia de la escuela histórica fue el resultado de un cambio de época. La Primera Guerra Mundial actuó como un mega acontecimiento histórico que dividió a los siglos XIX y XX en dos épocas muy diferentes. Se puede hablar, sin temor a equivocarse, de un antes y un después de la guerra de 1914 a 1918. La guerra trajo la decadencia de Alemania y con ello la mengua de su influencia económica e intelectual por al menos una década; pero la guerra también trajo nuevos problemas económicos para los que el historicismo no tenía respuestas: la inflación y su versión más exagerada, la hiperinflación. Para enfrentarla era más eficiente el equipaje teórico de los economistas neoclásicos.

Mientras en Europa el protagonismo en la teoría económica quedaba en posesión de economistas neoclásicos, entre los cuales destacaba la figura innovadora de Keynes, y de los marxistas que tenían por delante el desafío de la revolución rusa; en Estados Unidos se daban las condiciones para que fraguara una tendencia institucionalista que, aunque recogía algunas herencias del historicismo económico alemán, no era su continuadora.

En realidad el institucionalismo norteamericano es un movimiento análogo y, al menos durante algunas décadas, contemporáneo al historicismo alemán. Su principal figura fue Thorstein Veblen, quien tuvo amplia influencia en Estados Unidos durante los años veinte y treinta, y sobre todo después de la crisis económica de 1929. Compartía con la escuela histórica su rechazo a la abstracción teórica de los neoclásicos y marginalista, también sentía especial atracción por la historia económica y entendía la economía como un aspecto de la cultura humana. Para los institucionalistas norteamericanos, la economía era concebida como la “ciencia del aprovisionamiento social”, y en esa medida se alejaba del enfoque individualista que caracteriza el análisis económico neoclásico. Pero también se distanciaba del historicismo alemán, de carácter conservador, desarrollando un talante progresista, más de izquierdas, con simpatías hacia el liberalismo, el marxismo y el laborismo. Como respuesta a los problemas de su tiempo, el eje central del institucionalismo terminó rechazando tanto el socialismo como la exaltación de la propiedad privada, así como la actuación de los grupos de presión norteamericanos.

No era estrictamente una escuela opuesta a la neoclásica, pero le criticaba su concepto de “equilibrio general” y la exclusión que hacía de las otras ciencias sociales en el análisis económico. En contraste proponía una concepción más dinámica y más próxima a la economía real, donde el concepto de proceso histórico adquiriría importancia, y donde el enfoque interdisciplinar permitía considerar los argumentos políticos y antropológicos. En este sentido, los institucionalistas de las primeras décadas del siglo XX, descubrieron la relevancia económica de los hábitos, las costumbres y las leyes, que conformaban el marco institucional en el que se producían los hechos económicos y los condicionaban.

A los institucionalistas de cuño norteamericano se deben los primeros esfuerzos por reconstruir series económicas históricas de largo plazo (W. Mitchell). Se trataba de reconstruir la información económica básica para el análisis económico retrospectivo, y de allí el interés por el estudio de los ciclos económicos, el cambio en las pautas de crecimiento, las tendencias de largo plazo y los factores estructurales que condicionaban las trayectorias divergentes de los países en materia de desempeño económico.

Los cambios económicos, entonces, comenzaron a entenderse como cambios estructurales y funcionales en el que influían de una manera determinante los factores tecnológicos y el progreso científico, resultado de la evolución cultural de la humanidad. Veblen, en particular, concebía la institucionalización de los derechos de propiedad como un obstáculo para el progreso y atribuía a los métodos de producción el dinamismo del progreso.

Se había hecho una siembra fructífera y la tierra había quedado abonada. Los historicistas alemanes y los institucionalistas norteamericanos vigorizaron la historia económica y reclamaban un sitio en el universo de las teorías económicas con ideas propias.

Ciertamente que el institucionalismo económico no había alcanzado el grado de formalización teórica del análisis neoclásico, pero sus preguntas seguirían siendo un problema sobre la mesa de trabajo de muchos economistas.

### El neo-institucionalismo económico

En las últimas décadas el institucionalismo económico ha renacido de la mano de autores modernos como Ronald Coase, Armen Alchian, Oliver Williamson y Douglass North. Ellos han sido los responsables de que la primera idea formulada por Coase en los años treinta acerca de la significación de los “costes de transacción” en la economía, sea hoy un terreno fértil para la teoría económica. En resumidas cuentas, todos ellos están de acuerdo en el hecho de que en toda actividad productiva o de distribución económica son determinantes los factores que permiten la operatividad del mercado. Es decir, que en la realidad económica, en los mercados realmente existentes, donde actúan las empresas, los gobiernos, los consumidores particulares, son tan importantes los niveles de desarrollo tecnológico como los costes de transacción, a la hora de explicar los resultados económicos

Cada vez más el neo-institucionalismo económico aparece como un complemento a la teoría marginalista, y no tanto como una teoría enfrentada. En todo caso resulta evidente el esfuerzo por superar algunas de sus debilidades, sobre todo en lo que respecta a una teoría que gana en sofisticación al mismo ritmo que se aleja de la realidad. Se trata, por lo tanto, de instrumentos analíticos que pretenden servir como “cable a tierra” a una teoría que gana cada día en aceptación. Estos enfoques nuevos que aporta el institucionalismo económico se pueden resumir en los siguientes tópicos, siguiendo el criterio de E.G. Furubotn y R. Richter (1997:2-8):

1- En términos metodológicos, el neo-institucionalismo económico se aleja del marginalismo en la medida que reconoce agentes económicos que no son individualistas. Los estados, las empresas, los partidos políticos tienen visiones estratégicas, de largo plazo, que no los hacen diferentes a quienes toman decisiones individuales. En esa medida, el institucionalismo económico es más sensible a las teorías sociales sobre el comportamiento humano que la teoría neoclásica a secas.

2- En la teoría neoclásica, la decisión personal maximizadora de beneficios es inalienable de la racionalidad económica. Sin embargo, los institucionalistas han llegado a comprender los límites que tiene la racionalidad maximizadora, ya que la pertenencia de los individuos a organizaciones sociales, desde el nivel familiar hasta el sentido de pertenencia a una patria, hace que operen constreñimientos propios de la estructura institucional.

3- Lo anterior nos lleva a plantearnos las características de la racionalidad económica de las personas. Bajo el paradigma marginalista, las personas toman decisiones plenamente racionales en su propio beneficio. Pero North acuñó el concepto de “racionalidad individual imperfecta” para señalar la abundancia de casos en que las personas no pueden regirse por la racionalidad del máximo beneficio debido a que no poseen toda la información del mercado, o tienen constricciones mentales fruto de su historia y sus influencias culturales. Asimismo, Williamson, ha puesto sobre la mesa de trabajo el concepto de “contrato incompleto”, con el que ha querido mostrar que no todos los intercambios económicos están organizados bajo condiciones contractuales de mercados ideales, perfectos.

4- Por otra parte, el mismo Williamson, nos ha recordado que no siempre los individuos actúan de buena fe frente al mercado. También existen sujetos para los cuales tiene ventaja un comportamiento deshonesto, produciéndose por lo tanto una situación de “contrato incompleto”, ya que los agentes económicos se mueven en un ambiente de confianza limitada.

5- Asimismo, la existencia de asociaciones económicas espontáneas o de diseño, permite que funcionen coaliciones de intereses que buscan imponer su criterio para beneficio de los sujetos que forman la asociación, más allá del marco de competencia del mercado. Las coaliciones cooperativas, como los grupos de presión, terminan por desdibujar las reglas de un mercado impersonal y transparente.

6- Las “estructuras de gobernabilidad” también actúan sobre el mercado modificando las pautas de conducta maximizadora de los sujetos. Se trata, por encima de todo, de la importancia que tienen las reglas que dan estabilidad al orden político-institucional establecido, y que restringen el comportamiento de las personas mediante el recurso a sanciones legales.

7- En un plano más general, el orden “institucional”, entendido de acuerdo a como lo definió Schmoller en 1900, como un marco de reglas formales e informales que orientan el comportamiento individual en una dirección específica; y que en los términos definidos por North, pretenden reducir la incertidumbre del individuo frente al futuro, impone una trama de mecanismos para hacer viable el funcionamiento del mercado. La gestión del marco institucional en el que se producen los intercambios, lo que llamamos el mercado, exige de los sujetos un elevado esfuerzo económico que hace crecer los costes de transacción de cualquier actuación económica.

8- Finalmente, la distinción entre “instituciones” y organizaciones” termina de definir los constreñimientos que la vida social impone a los agentes que toman decisiones en el mercado. Cuando los institucionalistas hablan de organizaciones se están refiriendo “al perfil más personal de las instituciones”, es la forma que adquieren las instituciones cuando se trata de que los sujetos se organicen para conseguir un objetivo específico. Las organizaciones son el aspecto específico de un fenómeno más general, las instituciones.

De una u otra forma, cada uno de los elementos conceptuales reseñados terminan por influir sobre los costes de transacción de una economía. El esfuerzo de una sociedad que quiere mejorar sus rendimientos económicos, entonces, se puede orientar a reducir la incertidumbre económica mediante un más elevado desarrollo institucional que rebaje los costos de transacción, y/o orientarse hacia mejoras de productividad mediante avances tecnológicos. Eso sí, éstos últimos deberán ser acordes con el nivel de desarrollo institucional para poder aprovechar todas sus virtudes y potencialidades de crecimiento.

El déficit del análisis teórico neoclásico es suponer que los costes de transacción puedan ser cero en un mercado realmente existente. Solamente si esto fuera así los agentes económicos podrían adquirir y procesar información económica sin coste alguno, y en consecuencia, sólo así se darían las condiciones para que las personas y organizaciones realizaran “contratos completos”. En pocas palabras, únicamente bajo estas condiciones óptimas de información, sería posible monitorear el cumplimiento exacto de los compromisos contraídos (contratos) en el mercado, y dar fuerza a su ejecución sin posibilidades de error o de consecuencias no previstas. Si todas estas condiciones se cumplieran, nos encontraríamos frente a un “mundo raro” donde no existirían costes de transacción, donde habría que suponer que la fuerza ejecutoria de los contratos es exclusiva del Estado, y lo que es más “raro” aún, que lo ejercería con total neutralidad. En esa entelequia, en ese mundo ideal y “raro”, existe información perfecta, equilibrio general y capacidad para prever sin error los resultados de la acción económica.

Vistas así las cosas, el aporte de los neo-institucionalistas, desde Coase en adelante, ha consistido en avanzar en la dirección que marcan tres los tópicos teóricos fundamentales: la caracterización de los costes de transacción, el análisis del derecho de propiedad y la definición de los conceptos básico de la teoría económica del contrato incompleto. Una mirada rápida sobre estos temas nos permitirá concluir este capítulo introductorio:

a- Los costes de transacción económica suponen una conexión directa con el contexto real donde se realizan los intercambios. El mercado es entendido, bajo este paradigma, como un entramado institucional que se ha formado históricamente, y que en consecuencia, requiere de habilidades y destrezas específicas de las personas y organizaciones que operan en él, según su contexto cultural formado incrementalmente a lo largo del tiempo. No hay un único mercado, sino que cada una de las formas que el mercado ha adquirido a través de las diversas experiencias históricas ha dado lugar a reglas específicas. Los costes de transacción, entonces, representan el esfuerzo económico que los agentes deben hacer para intervenir en el sistema de transacciones reglado en un mercado específico. En estas condiciones, los costes de transacción se pueden subdividir en tres ordenes de elementos: costes de información, costes de negociación y decisión, y costes de vigilancia y ejecución (entendido como la fuerza necesaria para imponer el cumplimiento de los contratos).

b- El análisis de los derechos de propiedad, en la teoría neo-institucional, es el estudio de la posición que ocupan los sujetos en el mercado con respecto a la utilización de los recursos escasos. Es desde los derechos de propiedad, en definitiva, desde donde emanan las instituciones sociales, económicas y políticas que regulan la posición de los agentes frente a la actividad económica.

c- Finalmente, la teoría económica del contrato incompleto aspira a definir los términos en que se materializa la combinación entre los costes de transacción y los derechos de propiedad. Se trata de un marco teórico para comprender en qué términos se produce los arreglos y contratos cuando los agentes que concurren al mercado se las tienen que ver con asimetría de información.

## II- North: el neo-institucionalismo y la teoría del desarrollo institucional

### Instituciones y organizaciones: desarrollo organizacional y desarrollo institucional

Un buen punto de partida para nuestro análisis es la distinción formulada por Hayek entre organizaciones y orden social ("taxis" y "cosmos"), pero considerando a las instituciones como las estructuras básicas del orden social (Hayek, 1985, volumen I). Instituciones y organizaciones pertenecen a planos diferentes: las instituciones son el propio orden social, pertenecen al plano de la sociedad; en cambio, las organizaciones, junto con los individuos, son los elementos componentes o actuantes en dicho orden social.

Instituciones y organizaciones son órdenes, pero de naturaleza enteramente diferente: las instituciones son órdenes abstractos, independientes de los individuos que las componen, que cumplen la función de facilitar a los individuos y las organizaciones la consecución de sus fines particulares, pero que en sí mismas no tienen fines específicos; las organizaciones, en cambio, son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que los integran, creados para la consecución de fines particulares y específicos. En tanto que órdenes, instituciones y organizaciones son sistemas normativos, pero las normas institucionales y las normas organizacionales son también de naturaleza enteramente diferente: las normas de las instituciones son abstractas y proceden normalmente de la evolución o dinámica social; las normas de las organizaciones proceden del diseño racional atribuidor de posiciones y pueden ser también alteradas por diseño.

Instituciones y organizaciones son el producto de la acción humana y pertenecen al dominio de la razón y de la ciencia y no de la religión ni de la naturaleza. Ambas son fruto de la "convención", aunque de convenciones enteramente diferentes. Si las organizaciones pueden ser estudiadas, diseñadas, construidas y cambiadas por métodos y técnicas pertenecientes al llamado "racionalismo constructivista", este método resulta completamente inapropiado para las instituciones.

Principalmente porque las grandes instituciones que constriñen y facilitan a la vez nuestras vidas (desde el lenguaje hasta las instituciones del Estado de Derecho) no son el producto de ninguna mente planificadora, sino el de un largo proceso de interacción histórica. Podemos influir u orientar el cambio institucional en la misma medida en que podemos orientar e influir la acción colectiva.

Pero el cambio institucional que concretamente se produzca no está determinado ni por ninguna supuesta ley histórica ni por ninguna mente central planificadora inevitablemente incompetente. Las teorías del fatalismo histórico o las que al confundir la sociedad con una organización creen que el futuro de la sociedad puede ser planificado o conspirado no son sólo intelectualmente erróneas. Su peligro más grave es que conducen al desarme moral de los pueblos al transferir a la historia o a los planificadores, necesariamente autoritarios y supuestamente benévolos, la responsabilidad de decidir el futuro de todos. La referencia a la grandeza intelectual y moral de Popper parece aquí obligada. En particular, su distinción entre la ingeniería social utópica y la ingeniería social gradual resulta del todo pertinente a la hora de explorar los métodos intelectuales del cambio institucional (1).

Y se refuerza, además, con su advertencia de que la naturaleza convencional de las normas e instituciones no implica su naturaleza arbitraria. "Convención" no significa "arbitrariedad". Las instituciones son humanas no en el sentido de que han sido conscientemente construídas por determinados hombres y mujeres, sino en el de que los hombres siempre podemos valorarlas y modificarlas, que es lo mismo que decir que la responsabilidad por su vigencia es sólo nuestra (2).

Las instituciones son el principal patrimonio de cada sociedad. Ellas son el principal determinante del tipo de organizaciones e interacciones permitidas a la libertad del individuo en cada sociedad. Es bien sabido que un simple agregado de individuos brillantes no hace sin más a una sociedad brillante. La eficiencia y la equidad de un orden social depende sobre todo de su sistema institucional y, subordinadamente, de la calidad de sus organizaciones. Ésta es la verdad elemental expresada en la creciente referencia a la "cultura" como razón última del nivel o del tipo de desarrollo.

¿Por qué personas de alta competencia intelectual y moral no rinden en un país y sí en otro? Sencillamente porque las personas se adaptan al medio no en base a sus competencias personales sino al conocimiento y cumplimiento de las normas institucionales. "Donde fueres haz lo que vieres" espeta el refranero.

Esta sabiduría común se corresponde con el revivir del institucionalismo en las ciencias sociales. Ahora nos interesará destacar la correspondencia entre sistema institucional y desarrollo económico y social, apoyándonos para ello en los planteamientos de North, que es quien ha formulado el modelo teórico neo-institucionalista más completo que conocemos.

North ha formulado la distinción entre instituciones y organizaciones como el supuesto conceptual básico para la comprensión de la historia económica y, consiguientemente, para la formulación de una teoría del desarrollo históricamente fundada. Las instituciones son, para él, las reglas del juego o las constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada. Las instituciones son normas, pero no son la "legislación".

North se limita a diferenciar las instituciones formales de las informales, insistiendo en la importancia idéntica de unas y otras, pues lo que cuenta, al final, no son las "leyes" formalmente vigentes, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social.

En consecuencia, investigar el sistema institucional de un país es tarea que excede, con mucho, el estudio de sus instituciones formales, ya que exige el averiguamiento de las convicciones, valores, principios o creencias que pautan el comportamiento real, determinan la interpretación de las normas formales, las completan o hasta producen *in extremis* su inaplicación. En conclusión, quien no conoce las instituciones informales no puede pretender conocer un país. Y sólo los locos u oportunistas pueden pretender ayudar a cambiar lo que no conocen. La dificultad está en que uno de los efectos del subdesarrollo consiste en bloquear o censurar con más fuerza la emergencia o visibilidad de lo informal.

Las instituciones son importantes porque de ellas depende en gran medida la estructura de incentivos de la interacción humana. Los sistemas institucionales difieren entre sí por el tipo de comportamientos individuales y organizativos que incentivan. Los incentivos que influirán el comportamiento de los individuos y las organizaciones y, al final, el rendimiento global de la sociedad, no son los mismos en Haití, en Cuba, en Chile o en Estados Unidos. Plantearse el desarrollo institucional equivale a plantearse el cambio del sistema de incentivos vigente en una sociedad. En otras palabras, el potencial de eficiencia económica y equidad social de cada sociedad viene en gran parte determinado por la clase de conformación institucional en ella vigente. Y toda mejora de eficiencia y equidad que desborde el potencial y no se corresponda con el avance institucional requerido, está condenada de antemano al fracaso inmediato o a la fugacidad de resultados.

Pero la interacción humana y el correspondiente sistema de incentivos no sólo viene condicionado por las instituciones. Las organizaciones también son muy importantes en este sentido. En efecto, la interacción humana no sólo viene influida por las reglas del juego sino por los equipos u organizaciones que están en él. Las reglas del juego son un dato clave para explicar no sólo el comportamiento de las organizaciones sino el dato, a veces más fundamental, de quiénes son los que pueden entrar en el juego, quiénes quedan excluidos de él y cómo se promociona, se desciende o sale del mismo.

Conviene distinguir entre la organización en sí y el entorno organizativo. Los datos del entorno organizativo actual, ni siquiera tratándose de los entornos más estables, no pueden desde luego preverse con certeza, por más esforzado y meritorio que resulte el obligado esfuerzo de previsión. De ahí la crisis de las políticas empresariales basadas en el modelo de planificación normativa y su sustitución progresiva por modelos de planificación o, mejor, de gestión estratégica. Pero el orden de una organización sí puede ser conocido y cambiado mediante planificación.

Aún tomando en cuenta supuestos clave de la teoría organizativa actual como la autonomía de los agentes y el desarrollo de organizaciones y culturas informales, la mente humana y la tecnología que la apoya pueden captar y procesar el conjunto de aspectos de la vida organizativa relevantes para el cambio organizacional. En este sentido podemos seguir afirmando que el desarrollo organizacional puede continuar propiamente basándose en el racionalismo constructivista.

El problema está en que la organización no puede cambiar más allá de sus límites institucionales. Si nos empeñamos, por ejemplo, en convencer a un gobierno para que cambie el sistema de reclutamiento y selección de sus funcionarios, para conseguir su profesionalización en base al mérito, prescindiendo del marco institucional real vigente en el país, podemos sencillamente estar operando de aprendices de brujo. La clara conciencia de la distinción entre organización e institución ayuda a que las estrategias de reforma o desarrollo institucional:

- (a) puedan ignorar las constricciones institucionales si los cambios propuestos caben o son tolerados por los arreglos institucionales vigentes;
- (b) tengan que presionar, además, sobre el marco institucional cuando los cambios pretendidos sobrepasen las reglas del juego existentes. En el primer caso estamos ante un problema puramente gerencial; en el segundo ante un problema gerencial e institucional a la vez.

Lo que sucede es que los problemas importantes de desarrollo casi nunca son sólo organizacionales o gerenciales. Casi siempre son organizacionales e institucionales y, consiguientemente, su tratamiento adecuado demanda estrategias combinadas de desarrollo organizativo y desarrollo institucional. Especialmente en épocas como las que vivimos en que "las nuevas realidades", tantas veces descritas, determinadas principalmente por la revolución tecnológica y la globalización, nos obligan a reajustes que, como dice Bennis, desbordan lo meramente instrumental y hasta la metáfora de las reglas del juego: estamos ante un cambio del juego hasta aquí practicado, y no se trata sólo de nuevas reglas, sino de salida de viejos actores, emergencia de nuevos, y reequilibrio de poder entre todos ellos. Las nuevas reglas no son necesarias para mantener el viejo juego, sino para articular otro radicalmente nuevo.

## Relevancia económica y social de las instituciones

Hay dos preguntas clave en cualquier aproximación institucionalista al desarrollo económico y social: (1) por qué determinados sistemas institucionales incentivan más que otros la eficiencia económica y la equidad social; (2) por qué las sociedades ordenadas según modelos institucionales menos eficientes y equitativos no evolucionan espontáneamente hacia otros de mayor rendimiento, en una especie de selección natural.

La respuesta a la primera pregunta implica revelar qué es lo que, económicamente, marca la diferencia entre órdenes institucionales. De ella nos ocuparemos en este punto. La respuesta a la segunda implica poner de relieve la interacción entre instituciones y organizaciones. A ella nos referimos más adelante.

La primera respuesta vamos a tomarla del neo-institucionalismo de North, que ha sido construido desde una teoría del comportamiento humano, combinado con una teoría de los costes de transacción y una teoría de la producción. El punto de partida es el mismo del institucionalismo clásico: las instituciones existen para reducir las incertidumbres que aparecen en la interacción humana como consecuencia tanto de las complejidades de los problemas a resolver como de las limitaciones de las mentes individuales para procesar la información disponible. Pero esta explicación del fundamento de las instituciones no nos dice nada de su relevancia económica. La teoría de los costes de transacción servirá a esta finalidad.

Las instituciones importan económicamente porque determinan los costos que en una determinada sociedad resulta hacer transacciones o intercambios. Fue Coase quien estableció la conexión crucial entre instituciones, costes de transacción y teoría neoclásica. El resultado de mercados eficientes pretendido por los neoclásicos sólo se obtiene cuando el intercambio no implica costes. Sólo en condiciones de intercambio sin costes de transacción los actores alcanzan la solución que maximiza la renta agregada, sin necesidad de considerar las instituciones existentes. Es decir, las instituciones no importan en un mundo sin costes de transacción. Pero los costos de transacción siempre son importantes, y aún más en las economías modernas donde son elevados y crecientes. J.J. Wallis y North (1986) en un estudio empírico demostraron que el 45 por 100 del PIB de los Estados Unidos correspondiente a 1970 se aplicó a las actividades de transacción.

El coste total de producción es la suma de los costes de transformación (de los factores clásicos de tierra, trabajo y capital implicados en la transformación de los atributos físicos de un bien a determinado nivel tecnológico) y de los costes de transacción (los de definir, proteger los derechos de propiedad sobre los bienes, es decir, el derecho a usar, a disfrutar, a disponer y a excluir).

En principio, el coste implicado por cualquier intercambio consiste: (a) en el coste tanto de medir los atributos físicos y legales intercambiados como en el de vigilar y garantizar el cumplimiento del contrato, y (b) en un descuento de incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y garantía de los términos del intercambio. El primer concepto se incluye siempre en los costes de transacción. El segundo no es tan obvio.

Las partes de cualquier intercambio necesitan asegurarse de los atributos legales y físicos de la prestación que pretenden obtener de la otra parte, y esto implica costes obvios de la más diversa naturaleza y cuantía, según el tipo de transacción.

No se discute tampoco que los costes de las organizaciones creadas para ejercer la policía de los intercambios se incluyen también en los costes de transacción. Menos evidente es, en cambio, el concepto de coste o descuento de incertidumbre. Y sin embargo es fundamental a nuestros efectos.

El coste o descuento por incertidumbre hace referencia al tema crucial de la seguridad de los derechos. Fácilmente puede entenderse que a mayor inseguridad respecto de los derechos adquiridos menor será el precio que estamos dispuestos a pagar. Si el sistema de medición y garantía de los términos de un intercambio es deficiente, la parte que padece la deficiencia aplicará la tasa de descuento que considere oportuna. En otras palabras, cuanto mayor es el potencial del vendedor o de un tercero para influir en el valor de los atributos que están en la función de utilidad del comprador (es decir, a mayor potencial de intervención arbitraria pública o privada en la transacción), mayor será la tasa de descuento aplicada y menor el precio de los atributos en intercambio. A mayor incertidumbre del comprador menor valor del bien comprado.

Desde este sencillo concepto se entiende el fundamento económico de la lucha por la seguridad jurídica. El avance hacia mercados eficientes ha exigido históricamente y sigue exigiendo ahora la reducción progresiva hasta la eliminación del poder arbitrario. La interdicción de la arbitrariedad es la columna vertebral del mercado eficiente. Ella fue la bandera de las revoluciones liberales europeas que iniciaron el proceso de extender la ciudadanía y el mercado desde los muros de las villas o burgos a todo el territorio nacional creando la nación moderna. El gobierno constitucional no sólo es un ideal de libertad personal y política, es también una exigencia para el funcionamiento eficiente de los mercados. Todavía hoy, los diversos grados de incertidumbre respecto de la seguridad de los derechos constituye una explicación fundamental de los diversos niveles de desarrollo observables. Más adelante tendremos ocasión de exponer por qué la creencia de que el autoritarismo político es - *per se* - más eficiente económicamente que la democracia carece de fundamento histórico y teórico.

Por lo que a los países en desarrollo se refiere, lo más grave es con todo que la estructura institucional no sólo influye poderosamente en la estructura básica de producción sino que tiende además a perpetuar el subdesarrollo.

Tal efecto es consecuencia del necesario impacto que la estructura institucional posee a largo plazo sobre la evolución de los conocimientos y habilidades del conjunto de la sociedad. Detengámonos aunque sea brevemente en este punto, dada su importancia para explicar determinados bloqueos en los procesos de desarrollo.

Las organizaciones son entidades finalistas diseñadas por sus creadores para maximizar riqueza, renta o cualquier otro objetivo, dentro del marco de oportunidades procurado por el sistema institucional vigente. Las organizaciones son creadas desde luego no sólo en función de las constricciones institucionales sino también de otras tales como la tecnología, la renta o las preferencias. La interacción entre todas estas constricciones delimita el potencial de oportunidades de maximización de riqueza para los "entrepreneurs", políticos o económicos.

La realización efectiva del potencial de oportunidades plantea la cuestión clave de qué clase de conocimientos y habilidades serán los requeridos por la organización maximizadora. La respuesta es importante porque determina en gran medida la cantidad, el tipo y la forma de evolución de los conocimientos y habilidades efectivamente disponibles en cada momento en una determinada sociedad.

De hecho la tarea real del *management* empresarial consiste en descubrir y captar mercados, en evaluar productos y técnicas de producción y en gestionar la acción de los empleados. Se trata de tareas que implican siempre grados mayores o menores de incertidumbre, por lo que la gerencia empresarial tendrá que invertir en información. La cuestión es que la clase de información y conocimiento requerido por el empresario para maximizar su función de utilidad depende en buena parte del particular contexto institucional. Y como son las instituciones las que delimitan las oportunidades de maximización de la organización, ellas son también las que delimitan la dirección que tomará la adquisición de conocimientos y habilidades organizativas. Con ello las instituciones se convierten en el factor decisivo para el desarrollo a largo plazo de la propia sociedad.

Cualquiera puede entender que los conocimientos y habilidades necesarios para maximizar la utilidad de las organizaciones en una economía de mercado moderna son bastante diferentes de los requeridos en un contexto económico donde la maximización depende de sabotear o "quemar" a los competidores, donde el trabajo organizado incentiva la relentización o el abandono laboral, donde los agricultores fían casi todo a su capacidad de presión para que el gobierno restrinja la producción o eleve los precios. El marco institucional determina, pues, la clase de conocimientos o habilidades necesarias. También determina obviamente el perfil del gerente empresarial maximizador.

Las señales generadas por todo marco institucional no son desde luego unívocas. Siempre contienen elementos contradictorios. Incluso en las economías más productivas encontraremos instituciones que incentivan comportamientos ineficientes. En este punto, cuando comparamos países desarrollados y en vías de desarrollo, la diferencia no es de todo o nada.

Lo que hace la diferencia es una cuestión de punto de equilibrio, orientación y dinámica. Lo importante es apercebirse de que el tipo de conocimientos disponible juega como dinamizador o obstaculizador del desarrollo. Dado que el cambio social es altamente dependiente de las representaciones mentales o modelos subjetivos de los actores, la incentivación de un sistema inadecuado de conocimientos tenderá a reforzar el *status quo* institucional. Los actores serán más remisos a captar o aceptar los beneficios alcanzables con el cambio y, por el contrario, tenderán a dramatizar los costes del cambio o la no necesidad del mismo.

### Los modelos culturales y el cambio institucional

Cualquier teoría del cambio institucional deberá dar respuesta a las tres cuestiones siguientes: ¿cuándo se dan las circunstancias para que cambien las instituciones? ¿quiénes hacen cambiar o de quién depende el cambio de las instituciones? ¿cómo es el proceso de cambio institucional? Desgraciadamente no tenemos respuestas suficientemente válidas frente a cualquier problema de cambio institucional. Pero existe conocimiento académico que soporta razonablemente la prueba de falsación y aporta buenos fundamentos teóricos para la acción. En particular, North señala que las fuentes del cambio son siempre los cambios en los precios relativos o en las preferencias; que los agentes del cambio son los "entrepreneurs" individuales reaccionando a los incentivos correspondientes al marco institucional vigente, y, finalmente, que el proceso de cambio es abrumadoramente incremental.

Dado que en ocasiones la palabra "governance" se traduce impropiaemente al español por "governabilidad", asimilándose los problemas de ingovernabilidad a los de desestabilización, y confundiéndose, consiguientemente, gobernabilidad con estabilidad, será bueno que comencemos exponiendo el rol desempeñado por la estabilidad respecto de la eficiencia económica.

Sin estabilidad no hay, desde luego, intercambio humano complejo posible, ni consiguientemente mercados eficientes. La inquietud de todos los actores económico-sociales, en cualquier país, por conseguir la estabilidad (a veces mal llamada gobernabilidad) está del todo fundada. Pero si la estabilidad es condición necesaria para la existencia de un mercado eficiente, no es en absoluto condición suficiente. La eficiencia económica, como la equidad social, no depende sólo de la estabilidad institucional (¡quién no conoce sistemas políticos y sociales tan estables como ineficientes e injustos!), sino principalmente de la calidad de las instituciones, es decir, del sistema de incentivos incorporado a las mismas.

La estabilidad viene garantizada por la interiorización y cumplimiento de un sistema de constricciones al intercambio humano, las cuales incluyen (a) las reglas o instituciones formales, insertas en una jerarquía normativa, en la que cada escalón resulta más costoso de cambiar que el precedente y (b) las constricciones informales, que son extensiones, elaboraciones y cualificaciones de reglas formales, dotadas de una gran capacidad de supervivencia por haber llegado a ser parte del comportamiento habitual. Este sistema de constricciones institucionales es lo que permite a la gente proseguir sus intercambios diarios sin pararse a pensar los términos exactos de cada específico intercambio, en cada lugar y en cada momento. Sin estabilidad institucional, es decir, sin buena definición y garantía de la serie de reglas formales e informales que enmarcan nuestra vida cotidiana, nos veríamos forzados a crear los términos precisos de cada intercambio, empobreciendo dramáticamente la vida social. La estabilidad institucional es lo que nos procura la confianza y, con ella, la confortable sensación de saber (sin pensar) lo que estamos haciendo y adónde vamos.

Pero las instituciones cambian e, históricamente analizadas, la fuente más importante del cambio institucional ha sido siempre el cambio en los precios relativos. La otra fuente del cambio institucional es el cambio en las preferencias. North advierte que para el no economista (y para algunos economistas) puede resultar difícil de entender el peso de los precios relativos en el cambio institucional. La advertencia hace temblar. Pero no es tan complicado intuir que los incentivos de la interacción humana han de cambiar necesariamente con los cambios en los precios relativos.

Si cada individuo o cada organización busca maximizar su utilidad en los intercambios, es evidente que el cambio en los precios relativos puede inducir a una o ambas partes a renegociar los términos del intercambio. Todos las fuentes de cambio institucional que se indican a continuación constituyen, según North, cambios en los precios relativos: cambios en la relación existente entre los precios de los factores de producción (por ejemplo, cambios en la relación entre la tierra y el trabajo, el trabajo y el capital, o el capital y la tierra), cambios en el coste de la información, y cambios en la tecnología. Algunos de estos cambios en los precios relativos serán exógenos al proceso entre los actores del juego social; pero muchos otros serán endógenos, es decir, procederán del esfuerzo desplegado por algunos de los actores sociales para maximizar su función de utilidad, esfuerzo que, al alterar los precios relativos, inducirá también el cambio institucional.

El proceso por el cual los actores sociales de todo tipo adquieren conocimientos y habilidades producirá el cambio de los precios relativos al alterar la percepción de los costes de medición y garantía y de los costes y beneficios derivables de los negocios y contratos. Todo cambio en el poder de negociación de las partes de un intercambio inducirá a desplegar esfuerzos para cambiar las reglas de intercambio, es decir, la institución correspondiente.

Ahora bien, el cambio institucional no procede mecánicamente del cambio en los precios relativos, sino de la percepción de los mismos y del comportamiento consiguiente de los actores. Decían los sofistas en la Grecia clásica que lo que importaba no eran las cosas en sí sino la percepción que tenemos de las cosas, que es lo que, al fin y al cabo, explicará nuestro comportamiento. La acción, desde luego, no es sólo función del conocimiento, sino también de otras cualidades y habilidades a las que después nos referiremos. Pero el conocimiento que explica la acción es siempre el conocimiento de que dispone el sujeto que actúa, no el conocimiento en abstracto. Este sencillo dato explica por qué las preferencias (ideas, ideologías, modas, mitos, dogmas, prejuicios y sistemas de creencias de la más diversa naturaleza) importan para comprender el cambio institucional. En efecto, los factores exógenos o endógenos productores de una alteración de los precios relativos, y estos mismos precios (las ganancias potenciales a obtener como consecuencia del cambio institucional), serán siempre interpretados a través de construcciones o modelos mentales preexistentes.

Hay que superar de una vez por todas el supuesto de la teoría económica neoclásica según el cual los agentes económicos conocen sus objetivos y la manera correcta de alcanzarlos. Para la lógica de la racionalidad instrumental esto es así porque, aunque no dejan de reconocer que los actores pueden manejar inicialmente modelos erróneos, se supone que el proceso de realimentación informativa y la existencia de agentes arbitrales serán suficientes para corregir los modelos incorrectos y los comportamientos desviados. Es obvio que tal racionalidad instrumental sólo es creíble en realidades donde los costes de transacción se aproximen a cero. Pero en el mundo real en que vivimos, con costes de transacción elevados, los agentes establecen sus estrategias sobre la base de una información incompleta, que filtran y completan mediante modelos subjetivos, muchas veces infundados o erróneos; y el proceso de realimentación informativa existente es normalmente insuficiente para corregir tales modelos (3)

Dicen que un sabio puede leer en un grano el universo entero. La hipérbole sirve para enfatizar la potencia de los grandes modelos mentales. Pero, inversamente, también debemos reconocer que hay necios que ni siquiera pueden ver lo evidente. La correspondencia o relación íntima entre sistema institucional y modelo mental socialmente prevalente debe ser aquí enfatizada. No hay cambio institucional posible si los actores relevantes no perciben en lo fundamental y reasignan concertadamente los beneficios y costes derivados del cambio propuesto. Cuando las percepciones responden a modelos mentales primitivos, incapaces de tomar en consideración otros intereses que los inmediatos y a corto plazo, la concertación para el cambio se hace muy difícil. El único camino que queda abierto es el de la exclusión de los oponentes o el derrocamiento de los gobernantes.

De hecho la dialéctica autoritarismo-revolución acostumbra a ir acompañada de modelos mentales que impiden puntos y puentes de encuentro. Por eso, en un contexto democrático, el intercambio y la confrontación de ideas son vitales, siempre que se orienten a la emergencia de concertaciones para los cambios que permitan enfrentar los nuevos retos sociales.

## La pauta de dependencia: el por qué de la fragilidad institucional

Pero ¿de dónde procede esta fragilidad institucional? La respuesta es fundamental para poder construir estrategias de desarrollo institucional. Y remite forzosamente a la historia.

Dice la Biblia que "los pecados de los padres os visitarán durante siete generaciones". El versículo se refiere obviamente no a los individuos sino a los pueblos y reconoce el efecto negativo duradero de los falsos senderos de la acción colectiva. Aunque no hay fatalismo histórico que pese sobre pueblo alguno, no es cierto que pueda hacerse tabla rasa del pasado. La historia no anula nuestra libertad, ni nuestra consiguiente responsabilidad moral; pero sí la condiciona al enmarcar su ejercicio en el sistema de constricciones e incentivos que son las instituciones de cada país.

Esta es la idea general que expresa el concepto de "path dependence", formulado por North, y que traduciremos por "pauta de dependencia". En particular, North ha aplicado este concepto a la explicación de las diferencias económico-sociales observables entre Inglaterra-Estados Unidos, de una parte, y España-Portugal-América Latina, por otra. Su tesis, que es ampliamente aceptada, atribuye estas diferencias a la distinta pauta de dependencia institucional históricamente desarrollada en uno y otro caso.

El dicho "no hay mal que cien años dure" tampoco parece, pues, aplicable a la historia de los pueblos. La colonización latinoamericana fue fundamentalmente obra de Castilla, que se configuró institucionalmente como una monarquía fuertemente centralizada, apoyada en una potente burocracia civil, militar y religiosa, con un Parlamento entre inexistente o debilitado, sin poder judicial independiente y con un grado elevadísimo de interferencia en la economía y supeditación de ésta a los intereses del Estado. Con la pérdida de los Países Bajos y el declive de la renta de Indias, la Corona española entró en una espiral de bancarrotas que trató de resolver apretando la tuerca burocrática de los impuestos, las confiscaciones y la inseguridad en los derechos de propiedad. En un país que ya había expulsado a los moros y a los judíos, donde la burocracia imponía rentas máximas a la tierra y precios máximos al trigo y donde las confiscaciones de las rentas de los mercaderes tenían lugar cuando la Corona lo exigía, las actividades económicas productivas estaban claramente desincentivadas. En su lugar, el ejército, la iglesia, la burocracia civil o la judicatura sometida a la Corona, resultaban las opciones organizativas realmente incentivadas.

La Corona y sus burocracias, apoyadas por los detentadores de monopolios o patentes reales y por los monopolios gremiales, formaban la coalición que impidió el desarrollo no sólo 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.

Se ha dicho a menudo que los sistemas coloniales son como espejos que

amplían las virtudes y los vicios de la metrópolis. Así sucedió también en América. En efecto, las instituciones británicas se desarrollaron en claro contraste con el cuadro antes descrito. Baste aquí con señalar que su traslado a las colonias norteamericanas produjo una historia económica caracterizada por un sistema político federal, de frenos y contrapesos, de sometimiento del poder al Derecho, y una estructura básica de derechos de propiedad, todo lo cual incentivó a largo plazo el desarrollo de la contratación, la innovación, la producción y el intercambio, es decir, la creación de mercados y el desarrollo económico y social.

La historia económica latinoamericana, en cambio, ha perpetuado la tradición centralizada y burocrática de su herencia hispano-portuguesa. Valga la siguiente caracterización del entorno empresarial mejicano durante el pasado siglo como expresión del origen y de la persistencia de la pauta de dependencia institucional. Concluye North diciendo que las pautas institucionales divergentes establecidas por Inglaterra y España-Portugal en el Nuevo Mundo no han convergido, a pesar de los diversos intentos de imitación o traslación institucional, siempre fracasados. En los Estados Unidos ha ido evolucionando un marco institucional que permite el intercambio impersonal y complejo necesario para la estabilidad política y requerido también para capturar las ganancias económicas potenciales derivadas de la tecnología moderna. En América Latina, en cambio, las relaciones personales son todavía la clave de gran parte del intercambio económico y político. Ello es la consecuencia de la evolución de un marco institucional que no produce ni estabilidad política ni el aprovechamiento consistente del potencial de la tecnología moderna. Es esta debilidad institucional latinoamericana la que impide sacar todo su provecho al tremendo potencial de recursos naturales y humanos generosamente desaparramados por la región.

### III- La debilidad institucional de América Latina como factor clave de la falta de sostenibilidad y de equidad de su desarrollo

#### La “enfermedad de América Latina” es su debilidad institucional

La fortaleza o debilidad del marco institucional de un país debe evaluarse en relación al grado en que incentiva la eficiencia económica y la equidad social. Ahora bien, mientras en América Latina existe una conciencia suficiente de la debilidad de las instituciones políticas de la democracia, todavía no existe conciencia bastante de la debilidad de las instituciones económicas y del fortísimo impacto de esta debilidad sobre la equidad social y la sostenibilidad de la propia democracia. Esto se debe, entre otras razones, al manejo perseverante de una teoría del desarrollo insuficiente o inapropiada.

La insuficiencia de las instituciones políticas de las democracias latinoamericanas es generalmente reconocida: el Estado y el proceso de adopción de decisiones y asignación de recursos públicos sigue, a pesar de los procesos electorales, cautivo de grupos o coaliciones que lo utilizan en su exclusivo beneficio e impiden la participación e integración de grandes masas de excluidos. Y aunque puede refinarse y avanzarse en los diagnósticos, existe ya base suficiente de conocimiento y experiencia para formular líneas claras de desarrollo institucional en el ámbito político (4).

En este sentido, Borner, Brunetti y Weder (1992) han calificado a la debilidad o incertidumbre institucional como la "enfermedad de América Latina". Las recetas y explicaciones económicas tradicionales han subestimado considerablemente el papel de la incertidumbre institucional que todavía domina casi todas las decisiones económicas en América Latina. Las aproximaciones tradicionales se han concentrado en el contenido de las políticas: han recomendado disciplina fiscal, reformas fiscales y devaluaciones del tipo de cambio para corregir los desequilibrios económicos.

El llamado consenso de Washington ha incluido, además, la privatización, la desregulación y a liberalización comercial y financiera.

Tanto los trabajos de Hernando de Soto como los estudios de caso resumidos por Brugger (1991) abonan la conclusión de que la inseguridad asociada a las decisiones económicas se halla generalizada y constituye la razón principal tanto de la baja o huida inversión como del lento crecimiento. Esta inseguridad o incertidumbre institucional es evaluada por los actores económicos como un propio coste de riesgo. De hecho es una componente importantísima de los costes de transacción. Algunos aspectos de este tipo de riesgo son la regulación de los precios o de la movilidad del capital, una imposición sorpresiva a través de la inflación, manipulaciones impredecibles del tipo de cambio y de los tipos de interés, un cumplimiento inconsecuente de los contratos, una justicia impredecible, discontinuidades en el sistema legal y, finalmente, corrupción abierta.

La inseguridad institucional o jurídica se manifiesta tanto en la impredecibilidad de la intervención de los gobiernos (fruto de su potencial arbitrario) como en la indefinición y falta de garantía de cumplimiento de los contratos privados. Esto se traduce necesariamente en una reducción dramática de los intercambios personales, en una reducción no menos drástica del horizonte temporal de los intercambios y en una preferencia generalizado del gasto de consumo sobre el de inversión, es decir, en mercados altamente imperfectos. Tal parece ser el panorama de las economías latinoamericanas actuales: como consecuencia de la inexistencia de un orden de normas abstracto suficientemente definido y efectivamente garantizado por el Estado, los países aparecen divididos en redes de relaciones interpersonales bien concretas, dentro de las cuales el intercambio es tan intensivo como escaso o inexistente entre ellas; además, al no ser las redes garantía suficientes para reducir el riesgo de arbitrariedad futura, la decisión de invertir sólo se hará aplicando una prima de riesgo muy elevada, lo que frenará de hecho muchos proyectos de inversión.

En países con altos riesgos institucionales, los individuos en lugar de invertir hoy preferirán ver lo que pasa mañana, y entratanto invertirán en el extranjero. La huida masiva de capital puede interpretarse como la búsqueda de países institucionalmente más seguros, quizás para esperar tiempos mejores en casa. Si esta esperanza también se desvaneciera, el propietario tenderá a seguir el capital y a emigrar también él (si puede). La consecuencia es clara: el intercambio intertemporal, especialmente la inversión hoy, aunque económicamente eficiente, será la excepción. Los agentes individuales intentarán, por el contrario, el intercambio simultáneo. Ellos tratarán de no asumir compromisos importantes con sus recursos, tratando de mantener en todo momento la mayor liquidez posible.

Hasta aquí hemos expuesto el impacto económicamente negativo de la debilidad o inseguridad institucional. Hay otro procedimiento para reforzar esta exposición: visionar los impactos positivos que se seguirían de una situación de seguridad o fortaleza institucional. Tales impactos positivos son descriptibles no sólo en términos de eficiencia económica sino también de bienestar y equidad social. La seguridad institucional produciría, en efecto, un aumento tanto del intercambio interpersonal como del intercambio intertemporal; unificaría tanto los mercados separados del pasado -las denominadas redes personales- en una verdadera economía o mercado nacional, eliminando la informalidad o exclusión y creando la base económica de la condición constitucional de ciudadano.

La seguridad institucional no sólo incrementaría el tamaño de los mercados sino que estimularía los procesos necesarios para aprovechar las ventajas de la mayor dimensión. Los efectos o ventajas de mercados mayores sobre el bienestar no son, desde luego, pocos: en primer lugar, al ampliarse los mercados se produciría una mejor asignación de los recursos gracias a una mayor especialización y a una producción más eficiente; en segundo lugar, la ampliación de los mercados haría surgir economías de escala importantes especialmente en actividades tales como la producción, investigación, marketing, gestión y financiación; finalmente, la ampliación de los mercados estimularía el surgimiento de nuevos competidores decididos a desafiar las ineficiencias monopolistas.

El impacto positivo de la seguridad institucional se expresa, además, en las llamadas "externalidades positivas" (Romer, 1990). Tales externalidades se producen cuando el progreso tecnológico genera nuevos conocimientos. Externalidades son, en general, los efectos de la acción de un individuo sobre la situación de otro, efectos que no se comercializan intencionadamente y, consiguientemente, no se internalizan. Cada vez que una empresa mejora su proceso de producción no podrá evitar que las demás empresas utilicen gratuitamente al menos una parte de la innovación. Obviamente estas externalidades positivas sólo se producen si los individuos y las empresas están en contacto. Consiguientemente, a mayor seguridad institucional, mayor número de intercambios y más rápida y eficiente difusión de las externalidades. Cuanto mejor sea el sistema de intercambio y menores los costes de transacción más positivas serán las externalidades que podemos esperar de una determinada unidad de inversión o de innovación.

Estos beneficios derivados de la ampliación de los mercados latinoamericanos se reforzarían además con los efectos positivos incentivados por un mejoramiento de la competencia. Una mayor competencia en un mercado mayor incentivará a que las empresas innoven para permanecer en el mercado. Lo que equivale a una especie de círculo virtuoso de la seguridad institucional: no sólo aumenta la tasa de innovación sino que la mayor dimensión del mercado favorece el proceso de difusión de las externalidades positivas generadas por las innovaciones. En definitiva, la reforma institucional creadora de seguridad jurídica implicará una aceleración del proceso de aprendizaje social.

Resulta, así, que el proceso de reformas conducentes a la seguridad institucional (lo que nosotros hemos llamado "desarrollo institucional") será prioritario para cualquier país que pretenda mejorar su eficiencia económica y su equidad social. En consecuencia, también resultará prioritario el diagnóstico de las debilidades institucionales y de sus raíces o causas.

Pero si las expresiones o síntomas de debilidad institucional son evidentes, la profundización de sus raíces o causas no lo es tanto y puede conducir a la formulación de estrategias inapropiadas de reforma o desarrollo.

### Reforma institucional y desarrollo en América Latina

Afortunadamente la conciencia de la debilidad institucional y de sus raíces se extiende amplia y positivamente por toda América Latina. Esta conciencia, al partir de la naturaleza histórica del problema, podrá evitar los arbitrios tecnocráticos prometedores de imposibles cambios institucionales en base a reformas meramente instrumentales y tecnocráticas. El cambio institucional, como proceso social, es incremental, y aunque compromete a todos los partidos políticos, desborda el tiempo de cualquiera de ellos y exige del compromiso o consenso suficiente y duradero de los actores económicos y sociales. Las reformas institucionales cobran sentido cuando se inscriben en una estrategia general de desarrollo institucional, es decir, cuando caminan orientadas por un marco coherente de principios y de valores. Y en este sentido se está avanzando considerablemente, pues el cambio más prometedor que vive hoy América Latina es un cambio mental o de visión expresado en la emergencia, no exenta de conflicto, de nuevos paradigmas tanto en lo económico como en lo político, lo social o lo empresarial.

Estos cambios comprenden, entre otros, el descubrimiento de las diferencias entre el capitalismo mercantilista y la economía de mercado; el consenso sobre la necesidad de una sociedad civil autónoma; el reconocimiento del valor de la iniciativa económica y la libre empresa; la crítica de los excesos de la burocracia; el reconocimiento de la necesidad de desarrollar el capital humano y la capacidad de innovación tecnológica; el reconocimiento de la necesidad de proteger el medio ambiente; el reconocimiento de los fallos del mercado, especialmente en materia de equidad social; el reconocimiento de la necesidad de la disciplina macroeconómica y de la integración de las políticas económicas y sociales; el reconocimiento de la

orientación supranacional e internacional de la economía; el reconocimiento de la necesidad de redefinir la base institucional de la política social; la afirmación de la necesidad de un nuevo tipo de Estado, bien podado y fuerte capaz de suministrar los bienes y servicios que el mercado no alcanza a proveer eficiente o equitativamente, respetuoso del orden constitucional y las leyes, integrante de un poder judicial independiente y eficaz, capaz de combatir el poder arbitrario y su corolario, la corrupción, y de someter a responsabilidad el ejercicio de la discrecionalidad legítima...

Desde esta aproximación, la democracia ya no se visiona tan sólo como un sistema de partidos políticos, elecciones y turno en el ejercicio de un poder en gran parte arbitrario, sino como un orden institucional, basado en una sociedad civil económicamente autónoma, que permite la organización y expresión pública de todos sus componentes, más fundada en el mérito que en la clientelización, y en la que la libertad del individuo y las organizaciones se basa más en el respeto por todos de las mismas normas abstractas que en el manejo de las influencias y relaciones personales.

Nuestra hipótesis es que las democracias latinoamericanas todavía son débiles porque su componente estrictamente "liberal" todavía lo es. Su gran falencia es que las instituciones formales del Estado de Derecho se hallan montadas sobre el suelo frágil de una economía todavía en gran parte de capitalismo mercantilista, que dualiza la sociedad y perpetúa la exclusión y la pobreza. Por ello creemos firmemente que la consolidación de la democracia en América Latina es inseparable de la transición hacia la verdadera economía de mercado en cada país y hacia la regionalización e internacionalización económica. La gran cuestión entonces no es cómo importar las instituciones del Norte, planteamiento éste que equivale al procedimiento de tabla rasa, tantas veces intentado desde la derecha o desde la izquierda, carente de fundamento histórico y condenado de antemano al fracaso.

La verdadera cuestión 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.

¿Pero tiene algo que ver el marco institucional con la equidad social? La respuesta debe ser rotunda: tanto o más que con la eficiencia económica. Trataremos de enfocar brevemente y con serenidad el dramático problema de la pobreza latinoamericana.

Todo latinoamericano bien nacido se niega a considerar a los pobres como un elemento más del paisaje, a pesar de toda una larga tradición cultural de insensibilidad social que arranca de los tiempos coloniales y del esclavismo. La verdad es que Latinoamérica no es un paisaje social agradable. Quizás sea la región del mundo con mayores desigualdades sociales.

En Brasil, por ejemplo, el 20 por ciento superior de la población percibe un ingreso que es equivalente a 26 veces el del 20 por ciento inferior. Lo peor es con todo el carácter estructural de esta desigualdad, y las dificultades o imposibilidad de superarla en base al mero crecimiento. Como señala Fernández-Faingold, aunque la región lograse crecer a tasas del orden del 6 por ciento acumulativo anual, sin modificar los patrones de distribución actuales, le llevaría más de tres décadas conseguir que su población superase la línea de la pobreza (H. Fernández-Faingold: 1993, 101). Obviamente ni la sostenibilidad de la democracia ni la autoestima moral deberían permitir estos plazos, tan aleatorios por lo demás.

H. Jaguaribe (1993, 94) subraya que sólo estamos comenzando a comprender la naturaleza de la pobreza. Para él, si exceptuamos la pobreza que procede de los ajustes económicos y de la persistencia de estructuras agrarias primitivas todavía sometidas a una violenta explotación oligárquica, el grueso de la pobreza latinoamericana procede de la dualidad estructural de sus sociedades. La gran mayoría de la pobreza latinoamericana es producto del dualismo social, como muestran los casos de México, Colombia o Brasil. Pero el dualismo social es un hecho no una razón explicativa. ¿De dónde procede tal dualismo? 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 y les condena a la informalidad, la supervivencia y a una asistencia social residual políticamente manipulada.

El enfoque institucional abunda en la unidad estructural de las políticas económicas y sociales. No puede decirse que el mercado funciona cuando el 40 por 100 de la población está excluida del mercado, carece de libertad y autonomía económica y personal, y se halla fuera de la condición de ciudadano. Los mercados no son un fin en si mismos, sino una forma abierta de ordenar el proceso social, de la que ningún miembro de la comunidad debe quedar excluido. Pero la exclusión no es el fracaso del mercado sino la expresión de su imperfección y necesidad de desarrollo.

En este sentido, ninguna tarea más urgente que la reforma institucional del Estado, entendida como superación del Estado latinoamericano redistributivo tradicional, coherente con la fase "mercantilista" del capitalismo y claramente obstaculizador del desarrollo del mercado (5).

Esa tarea de superar el Estado redistributivo, cautivo de coaliciones excluyentes de los pobres, la plantea E. Jarquín en términos de fortalecimiento y participación de la sociedad civil (1993, 130-131). Pero advirtiendo que la debilidad o inexistencia de la sociedad civil plantea en primer término la cuestión crucial de su construcción, lo que remite nuevamente a la reforma o redefinición de rol del Estado, que ha de ser no el suplantador sino el facilitador de la emergencia de la sociedad civil autónoma.

Para ello propone: (a) avanzar en una mejor gestión administrativa, la profesionalización del servicio civil y una mayor eficacia del gasto público; (b) establecer mecanismos y procesos de información y transparencia gubernamental, la responsabilidad y honestidad política y administrativa, el control ciudadano y la eficacia de la ley; (c) y para todo ello nunca se reivindicará suficientemente la indispensabilidad del Estado de Derecho. Sólo sus instituciones, cuando se llevan en el corazón de los ciudadanos, crean las condiciones de estabilidad y previsibilidad que una economía de mercado requiere para funcionar con eficiencia y para que haya una articulación apropiada de los límites entre los intereses públicos y privados que eviten la confusión de intereses que conduce a la ineficiente asignación de recursos, a la fijación equivocada de prioridades, a la corrupción y a la deslegitimación.

### Descubrir la pauta de desarrollo institucional de latinoamérica para mirar el futuro

América Latina, a pesar de todo el esfuerzo y sacrificio desplegado con el ajuste económico, todavía está en los albores del proceso de cambio institucional que debiera llevarla a la plena integración de sus Repúblicas entre las naciones avanzadas. El período del shock macroeconómico pudo adoptarse por Decreto. No era una decisión fácil de tomar, pero no era difícil de implementar. No requería un Estado especialmente sofisticado. Por otra parte, se disponía de un fundamento teórico para las medidas a adaptar, las cuales implicaban normalmente sólo al ejecutivo y no exigían de construcción de coaliciones, pudiendo ser legitimadas a posteriori por su aceptación por los pueblos. La ganancia ha sido un comienzo de credibilidad económica que ha incentivado la actividad empresarial, el ahorro y la inversión. Pero, a mediados de los 90, hemos entrado en una fase de reformas completamente diferentes.

Durante los ochenta y los primeros noventa se ha procedido a dismantelar gran parte de las instituciones del viejo capitalismo mercantilista. Este proceso todavía no está acabado y debe continuar. Aún subsisten ingerencias públicas en la economía injustificadas y arbitrarias, importantes desajustes fiscales, regulaciones desincentivadoras de la competencia, o grandes núcleos de privatizaciones pendientes y difíciles. Pero, aún siendo éste un proceso necesario, no es el que permitirá no perder el futuro. Para captar las ganancias potenciales derivables de sus recursos naturales y humanos América Latina tendrá que realizar un gran y sostenido esfuerzo de desarrollo institucional. Y éste se mide por décadas. Desborda el tiempo político de los gobiernos e integra la "agenda de Estado", concepto éste especialmente feliz y cada vez más asumido en la Región.

Las reformas que ahora importan son las que han de conducir a la consolidación de la democracia y a la construcción paralela de las instituciones económicas de la economía de mercado. Esto no implica eliminar ni el debate ni la confrontación política. No hay un sólo modelo válido ni de democracia ni de economía de mercado, y, desde la aceptación de ambos referentes, hay espacio más que suficiente para una derecha y una izquierda latinoamericanas renovadas.

Pero hay una serie de reformas estructurales o institucionales que deberán ser asumidas, como genuina agenda de Estado, por cualquier partido o coalición que acceda al gobierno.

La relación es abrumadora: garantizar la limpieza de los procesos electorales; suprimir las barreras a la entrada en los mismos de nuevos actores políticos potenciales; definir en una verdadera "constitución económica" los roles respectivos del Estado y del mercado, y establecer los mecanismos garantizados de los mismos; modernizar los sistemas tributarios y desarrollar con la conciencia fiscal de los ciudadanos la capacidad de recaudación de los tributos; construir la necesaria capacidad regulatoria del Estado a través del fortalecimiento del legislativo y de las agencias y comisiones regulatorias; garantizar la independencia y capacidad del poder judicial; modernizar la financiación, producción y distribución de servicios públicos en áreas críticas tales como la educación, la salud, el transporte y la seguridad ciudadana; construir progresivamente las llamadas instituciones del capitalismo de mercado tales el derecho de la competencia, el mercado de valores, la supervisión bancaria, el fomento de las exportaciones, la reestructuración del mercado de trabajo...; impulsar una segunda etapa de privatizaciones y de regulaciones de los monopolios privatizados...

Estas reformas estructurales son todo menos fáciles. Los ajustes macroeconómicos de los 80, y las pocas reformas estructurales que los acompañaron, exigieron valor por parte de los gobernantes; pero no eran técnicamente complicadas ni demandaban complejos procesos de concertación política y social. El desarrollo institucional que debe producirse a partir de dicha base es mucho más complejo y requiere tomar en consideración tanto el poder de las coaliciones afectadas negativamente por las reformas y capaces de resistirlas, como la autoridad del gobierno para imponerlas unilateralmente, y la capacidad administrativa para implementarlas. Casi inevitablemente el retraso en las reformas estructurales y la lentitud de sus impactos propenderá al resurgimiento de ciertos desequilibrios macroeconómicos, que obligará a nuevos aunque menos radicales ajustes y reforzará la necesidad de las reformas estructurales. De este modo, el ajuste y la reforma estructural, aunque en proporción diferente, acompañarán casi todo el proceso de cambio institucional.

Si comienza a emerger un consenso sobre lo que debemos hacer, y tenemos conciencia de las dificultades de hacerlo, importará mucho, primero, no cometer errores en la gestión estratégica de los cambios. A tal efecto quizás ayude considerar por qué persisten las instituciones ineficientes e inícuas, por qué tales instituciones no ceden el paso a las ya experimentadas exitosamente en otros países, en otras palabras, por qué no funciona en la práctica la tantas veces intentada imitación o traslación institucional. La respuesta a estas cuestiones es importante porque señalará las constricciones dentro de las cuales los diversos agentes de cambio deberán establecer sus estrategias de desarrollo institucional.

Según North hay dos fuerzas que condicionan la pauta de cambio institucional: los retornos crecientes y los elevados costes de transacción característicos de los mercados imperfectos. Con retornos crecientes las instituciones importan y pautan el desarrollo económico a largo plazo. Pero en la medida en que los mercados sean competitivos, la pauta a largo plazo es eficiente en el sentido de producir crecimiento económico.

Supuesta una situación de inexistencia de graves conflictos de preferencias, con mercados competitivos y de bajos costes de transacción, no prevalecerán ni las pautas divergentes de desarrollo ni las organizaciones de pobre rendimiento. Pero si los mercados son imperfectos, la realimentación informativa es inexistente o fragmentaria, y los costes de transacción son elevados, en tal situación, los modelos subjetivos de los actores, condicionados por una información imperfecta y por ideologías, acabarán marcando la pauta de desarrollo. En estas situaciones no sólo perduran las organizaciones improductivas y las pautas de desarrollo divergentes, sino que éstas se refuerzan con las elecciones de los actores, fruto de sus modelos mentales incapaces de descifrar la complejidad del entorno. Las ideas, teorías e ideologías dominantes condenan al ostracismo o a la esterilidad práctica las ideas de cambio hacia marcos institucionales más eficientes y equitativos. Pero lo que está en juego no es obviamente un simple conflicto de ideas.

Los retornos crecientes característicos de un marco institucional que desincentiva la actividad productiva creará, sin embargo, organizaciones y grupos de interés dispuestos a defender dicho marco. Tales organizaciones y grupos tenderán a capturar el Estado. De este modo, los retornos crecientes unidos a los mercados imperfectos promoverán el dominio del Estado por los militares, el fanatismo religioso o las organizaciones distributivas; pero apenas incentivarán el crecimiento y la diseminación del conocimiento útil. Los modelos subjetivos de los actores evolucionarán hacia formas ideológicas que racionalizarán la estructura de la sociedad y hasta justificarán sus pobres resultados. Economía y política se reforzarán así en un círculo vicioso que tiende a perdurar las organizaciones y el sistema de incentivos vigente. En este sentido, North (1991, 100) considera que los escritos de la CEPAL y la teoría de la dependencia, al intentar explicar el pobre rendimiento de las economías latinoamericanas por condiciones y factores externos a las mismas, constituyen un buen ejemplo no sólo de racionalización de las economías existentes sino de refuerzo del marco institucional correspondiente a las mismas.

El descubrimiento de la pauta de desarrollo institucional de cada país remite necesariamente a su historia, es decir, al proceso incremental de construcción de las instituciones existentes. Es la historia la que explica también por qué un mismo y fundamental cambio en los precios relativos afectará dos sociedades diferentemente: la adaptación marginal provocada por tal cambio plasmará en soluciones u opciones políticas diferentes, dado el diverso poder de negociación y los modelos mentales diversos de los actores operantes en cada marco institucional. Los ajustes marginales no conducirán, pues, espontáneamente a la convergencia institucional.

De ahí también que no baste con la simple traslación, tantas veces intentada como fracasada de leyes políticas o de reconocimiento de derechos de propiedad propias de los países avanzados. Aunque las reglas formalmente promulgadas sean las mismas, los mecanismos de garantía de cumplimiento, la manera de aplicarlos, las normas informales vigentes y los modelos subjetivos de los actores serán diferentes. Como consecuencia la estructura real de incentivos y la percepción de las consecuencias de las opciones políticas también diferirá. La imposición de unas mismas reglas formales o un mismo cambio en los precios relativos no bastan, pues, para hacer converger las pautas de desarrollo institucional. Ninguna estrategia de desarrollo institucional puede fundarse sino en el conocimiento (y la superación) de la propia pauta de dependencia o desarrollo.

#### IV- Notas

(1) "El político que adopta la ingeniería utópica comienza exigiéndose la meta política última, o estado ideal, antes de emprender acción práctica alguna. Sólo una vez establecida la meta, aclarado el proyecto de sociedad al que se aspira llegar, comienza a considerar el camino y los medios más adecuados para su materialización y a trazar el plan de acciones prácticas. La ingeniería utópica pretende hacer tabla rasa de la sociedad pasada y presente para reconstruirla íntegramente. Su supuesto básico es la posibilidad de la planificación racional del desarrollo total de la sociedad. Y su instrumento necesario el gobierno benévolo, fuerte y centralizado, de un corto número de personas. El supuesto básico es intelectualmente incorrecto. El instrumento requerido la fuente de la derivación totalitaria.

El político que adopta, en cambio, la ingeniería social gradual puede haberse trazado o no mentalmente un plano de la sociedad y puede o no esperar que la humanidad llegue a materializar un día ese estado ideal y alcanzar la felicidad y la perfección. Pero siempre será consciente de que la perfección, aunque avance hacia ella, se encuentra lejana y que su ideal cambia con las generaciones, y que cada generación, incluida la presente, tiene su derecho. Quizás no el derecho de ser felices, pues no existen medios institucionales de hacer feliz a cada individuo, pero sí el derecho a recibir toda la ayuda posible en caso de sufrimiento. La ingeniería gradual adaptará en consecuencia el método de buscar y combatir los males más graves y serios de la sociedad, en lugar de encaminar todos sus esfuerzos hacia la consecución del bien final. Esta diferencia es de la mayor importancia: es la diferencia que media entre un método razonable para mejorar la suerte del hombre y un método que, aplicado sistemáticamente, puede conducir con facilidad a un intolerable aumento del padecer humano. Es la diferencia entre un método susceptible de ser aplicado en cualquier momento y otro cuya práctica puede convertirse fácilmente en un medio para posponer continuamente la acción hasta una fecha posterior, en la esperanza de que las condiciones sean entonces más favorables. Y es también la diferencia que media entre el único método capaz de solucionar problemas, en todo tiempo y lugar, según lo enseña la experiencia y otro que, dondequiera que ha sido puesto en práctica, sólo ha conducido al uso de la violencia en lugar de la razón". (Popper, 1985, 157-160)

(2) "Las instituciones y las normas que las expresan pueden ser hechas y alteradas por el hombre, pero no arbitrariamente. El hombre las hace y las altera por una decisión o convención de observarlas o modificarlas. Por eso el hombre es el único responsable moral de las mismas. No quizás de las normas institucionales cuya vigencia en la sociedad descubre cuando comienza a reflexionar por primera vez sobre las mismas, sino de las normas que se siente dispuesto a tolerar después de haber descubierto que se halla en condiciones de hacer algo para modificarlas.

Decimos que las normas son hechas por el hombre en el sentido de que no debemos culpar por ellas a nadie, ni a la naturaleza ni a Dios, sino a nosotros mismos. Nuestra tarea consiste en mejorarlas al máximo posible, si descubrimos que son defectuosas.

Esta última observación no significa que al definir las normas como convencionales queramos expresar que son arbitrarias o que un sistema de leyes normativas puede reemplazar a cualquier otro con iguales resultados, sino, más bien, que es posible comparar las instituciones sociales existentes con algunas otras modelos que, según hemos decidido, son dignas de llevar a la práctica. Pero aun estos modelos nos pertenecen en el sentido de que nuestra decisión en su favor no es de nadie sino nuestra y de que somos nosotros los únicos sobre quienes debe pesar la responsabilidad por su adopción. La naturaleza no nos suministra ningún modelo, sino que se compone de una suma de hechos y uniformidades carentes de cualidades morales o inmorales. Somos nosotros quienes imponemos nuestros patrones a la naturaleza y quienes introducimos, de este modo, la moral en el mundo natural, no obstante el hecho de que formamos parte del mundo. Si bien somos producto de la naturaleza, junto con la vida la naturaleza nos ha dado la facultad de alterar el mundo, de prever y planear el futuro y de tomar decisiones de largo alcance, de las cuales somos moralmente responsables". (Popper, 1985, 70-71).

(3). "Es necesario dismantelar la racionalidad instrumental implícita en la teoría económica si queremos aproximarnos constructivamente a la naturaleza del aprendizaje social. La historia demuestra que las ideas, ideologías, mitos, dogmas y prejuicios importan; y la comprensión de la manera en que evolucionan resulta necesaria para progresar en el desarrollo de un marco analítico que nos ayude a comprender el cambio social. La teoría económica de la elección racional asume que los individuos conocen qué es lo que les interesa y actúan acordemente. Esto puede ser correcto tratándose de individuos que actúan en los mercados altamente desarrollados de las economías más modernas (y aún en éstos se registran anomalías importantes), pero es patentemente falso cuando se tienen que tomar decisiones en condiciones de incertidumbre, que son las que han caracterizado y siguen caracterizando las opciones políticas y económicas que moldean el cambio histórico.

Herbert Simon (1986, 210) lo ha afirmado sucintamente: "Si aceptamos la proposición de que tanto el conocimiento como el poder de cómputo del decisor se encuentran severamente limitados, entonces tendremos que distinguir entre el mundo real y la percepción y la forma de razonamiento sobre el mismo de los actores. Es decir, tendremos que construir una teoría del proceso de decisión. Y nuestra teoría tendrá que incluir no sólo los procesos de razonamiento sino también los procesos que generan la percepción subjetiva del actor acerca del problema a resolver y de su marco".

La comprensión de la toma de decisiones en contextos de incertidumbre exige, pues, adentrarse tentativamente en el proceso de aprendizaje social. Aprender implica desarrollar estructuras con las que interpretar las señales recibidas por los sentidos. La arquitectura inicial de esta estructura es genética, pero el andamiaje subsiguiente es el resultado de las experiencias del individuo (experiencias que son de dos clases: las procedentes del entorno físico y las procedentes del medio lingüístico socio-cultural).

Las estructuras se componen de categorías o clasificaciones que evolucionan gradualmente a partir de la infancia con la finalidad de organizar nuestras percepciones y guardar la huella en la memoria de las experiencias y los resultados de nuestros análisis.

A partir de estas clasificaciones construimos modelos mentales para explicar e interpretar el medio (normalmente de manera relevante para algún propósito). Tanto las categorías como los modelos mentales evolucionan, reflejando la realimentación derivada de las nuevas experiencias. Esta evolución -ya sea en el sentido de reformar nuestras categorías y modelos o de modificarlos- constituye el aprendizaje. Los modelos mentales pueden ser, pues, continuamente redefinidos en función de nuevas experiencias, que incluyen obviamente el contacto con otras ideas.

...La mente aparece para ordenar y reordenar los modelos de aprendizaje, evolucionando desde sus propósitos específicos iniciales a niveles mayores de abstracción capaces de procesar nuevo tipo de información. Esta capacidad de generalizar es no sólo la fuente de todo pensamiento creativo, sino también de las ideologías y sistemas de creencias que subyacen en las decisiones que tomamos los individuos...

Los sistemas o estructuras de creencias son transformados en estructuras económicas y sociales mediante las instituciones (incluyentes tanto de las normas de comportamiento formales como informales). La relación entre los modelos mentales y las instituciones es, pues, muy íntima. Los modelos mentales son las representaciones interiorizadas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el medio; las instituciones son mecanismos exteriores a la mente que los individuos crean para estructurar y ordenar el medio." (North, "Economic Performance Through Time", American Economic Review, vol. 84, 3, June 1994, pag. 362-363).

(4) "En la década de los 70 las fuerzas armadas controlaban el poder político en muchos países latinoamericanos. Durante los años 80 se vivió un proceso de retorno a la democracia o de recuperación de sus instituciones básicas. Fue el caso de Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Haití. Se proclamó el reencuentro de América Latina con la democracia, y con ello se entendían básicamente tres cosas: la celebración de procesos electorales para designar a las autoridades públicas, la consagración de la separación de poderes y la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil. Esto constituyó, sin duda, un gran progreso político para el continente.

No obstante, todavía no puede hablarse de una democratización plena de la región. En algunos países operan sistemas electorales ineficientes o sesgados; en otros es un partido único que ejerce gran control sobre la ciudadanía; en otros se reconoce un bipartidismo excluyente, o la existencia de grandes aparatos que monopolizan la política; o tendencias crecientes y preocupantes de abstencionismo político; algunas democracias latinoamericanas son, desgraciadamente, un producto de la guerra fría, improvisadas, dependientes o de fachada; otras todavía no logran escapar de la tutela militar.

A América Latina le queda mucho camino por recorrer para acceder a la democracia plena. En muchos de sus países no existen tradiciones democráticas, ni menos una cultura democrática. Viven un proceso dificultoso de avance hacia formas e instituciones republicanas que fueron definidas en contextos históricos y políticos distintos. Por ello, algunos países precisan de una cierta refundación democrática.

Para el avance hacia democracias más sólidas se requiere:

- una revisión de los sistemas electorales
- la evaluación de los parlamentos en su doble función, la de legislar y la de fiscalizar la gestión pública,

- la administración de la justicia, independiente del poder político y económico, eficiente y de acceso fácil a todos los ciudadanos,
- la descentralización del Estado y el robustecimiento del poder local,
- la subordinación de los cuerpos armados y de la policía al poder civil
- la práctica de los partidos políticos, internamente democráticos, transparentes, abiertos a las demandas sociales,
- organizaciones vigorosas de la sociedad civil, empresarios, trabajadores, campesinos, mujeres, jóvenes, indígenas, vecinos, etc.,
- instituciones de defensa de los derechos humanos y de protección de los ciudadanos,
- una prensa independiente, vigilante, pluralista y formadora de opinión pública,
- una acción decidida contra la pobreza y la marginación.

Construir la democracia es abocarse a la labor de restablecer los puentes. Es trabajar en la doble dirección. Desde el Estado hacia la sociedad civil y desde las asociaciones ciudadanas hacia las instituciones públicas. Superar la crisis es introducir cambios simultáneamente, tanto en la estructura del poder y en la forma de hacer política, como en la capacidad de proyección de los intereses particulares o de grupo hacia el espacio del Estado.

En muchos de los países latinoamericanos la tarea de armonizar las relaciones entre la sociedad civil y el Estado pasa por la gestación de algunos acuerdos básicos que involucre a los sectores estratégicos de la población. Especial papel les cabe en este propósito a los agentes económicos y sociales del desarrollo. No parece posible una gobernabilidad democrática sin que éstos -empresarios, trabajadores y campesinos- no avancen concertadamente en el diseño del país posible y deseable. Tampoco parece viable si el acuerdo forjado desde la base de la sociedad no se encuentra con la clase política. A la inversa, una clase política madura no podrá impulsar el desarrollo y organizar la convivencia democrática si no busca los medios para enraizarse en un proyecto de país compartido por los agentes de la sociedad civil." (PNUD, Desarrollo Político y Desarrollo Humano, 1994).

(5) "La tradición redistributiva ha creado en el Perú una sociedad en la cual casi todas las fuerzas vivas del país se han organizado en grupos políticos y económicos, uno de cuyos principales objetivos es influenciar al poder para aprovechar la redistribución en favor suyo o de sus afiliados. Esto ha llevado a una politización general de nuestra sociedad y es directamente responsable de la existencia de las malas leyes que, a su vez, producen los costos de la formalidad y de la informalidad.

Esta tendencia ha llegado a tal extremo que la formación de "coaliciones redistributivas" no sólo se da en ámbitos naturalmente relacionados con la política como los partidos, los medios de difusión o las organizaciones informales, sino también en las sociedades empresariales y hasta dentro de las familias. Los cambios en la composición y en los directorios de las empresas responden muchas veces a la llegada de un nuevo gobierno. Tampoco es extraño encontrar familias en las que padre e hijo, los diversos hermanos e incluso marido y mujer se adhieren o vinculan a distintos partidos políticos o a las Fuerzas Armadas, para entrar en escena oportunamente.

Estas coaliciones luchan constantemente por asegurarse de que la formulación del Derecho no perjudique sus intereses y que más bien, si es posible, los

favorezca directamente. La consecuencia es que el Estado peruano norma casi exclusivamente con fines rentistas y que, por lo tanto, en lugar de hacer de nosotros una "democracia de Derecho" nos ha convertido en una "democracia de grupos de presión". Así, por ejemplo, en el caso de las empresas, éstas enfilan su natural afán de competencia hacia el acercamiento al poder político y burocrático, y no hacia una contienda por servir mejor a los consumidores.

De esta manera, un Derecho formulado con fines exclusivamente redistributivos no favorece ni a los ricos ni a los pobres, sino a los que están mejor organizados para acercarse al poder. Además, no garantiza que las empresas que quedan en el mercado sean las más eficientes económicamente, sino políticamente hablando.

Esta politización de la sociedad peruana determina que todos los problemas sean tratados sobre todo de acuerdo con los procedimientos que ofrece el poder y no tanto con otros valores, como la eficiencia económica, la moral o la justicia. Se hace necesario, entonces, recurrir al Estado para todas las actividades, con la inevitable burocratización y centralización de la sociedad. De esta manera politización, centralización y burocratización resultan hijos del mismo padre: el Estado y el Derecho redistributivo." Hernando de Soto, El otro sendero, Editorial Sudamericana, 1986, pág. 240-241).