

## **EL NEOINSTITUCIONALISMO: UN ENFOQUE HETERODOXO SOBRE EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EN EL DESARROLLO**

*Enrique Pino Hidalgo\**

### **RESUMEN**

*El neoinstitucionalismo económico se ha propuesto formular una teoría del cambio económico que supere el simplismo de los modelos y problematice la historicidad de la vida económica. Con este propósito, la teoría del cambio institucional busca establecer un nexo analítico entre la economía y la historia, más que aplicar la economía a la historia. En consecuencia, la consideración analítica de las instituciones y los procesos institucionales implica incorporar la historia al análisis económico. En esta perspectiva, la actuación de las instituciones es comprensible a partir del modelo de desarrollo que instrumenta un país, y conforme al cual se les asigna un papel específico. Las diferencias en el desempeño económico de las naciones se relacionan con la estrategia previamente adoptada, las condiciones macroeconómicas y el papel de las instituciones.*

\* Profesor-investigador del Área de Economía Política. Departamento de Economía. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

*Conviene anticipar los elementos principales que configuran la estructura teórica de este enfoque, formulado en sus bases por Douglas North. En primer término, identifico una teoría de las instituciones que fija el marco analítico de las restricciones, los estímulos y los ámbitos donde se registra el comportamiento económico de las sociedades y sus agentes. En segundo término, ubico una teoría de los costos de transacción que conceptualiza las fricciones del mundo real, histórico, como resultado de las interacciones en la actividad económica.*

*Finalmente, se plantea una teoría de los derechos de propiedad que pone de relieve las restricciones de esa actividad, las modalidades del cambio entre los agentes y los términos o normas del modo de distribución de la riqueza social. En estos tres niveles es relevante la dimensión temporal, los contextos que acompañan a cada sociedad y los cauces que toma el cambio económico y que permiten descifrar el problema del desarrollo.*

*Este trabajo tiene el propósito de formular, en un primer acercamiento, algunos de los desarrollos y aportaciones relevantes del neoinstitucionalismo económico. Esta es una vertiente teórica heterodoxa y alternativa a la teoría económica convencional, si bien comparte algunas de sus premisas.*

## **Introducción**

El neoinstitucionalismo ha desarrollado algunas contribuciones notables en la comprensión del desarrollo económico contemporáneo. Recientemente, estas aportaciones quedaron de manifiesto en el examen de las experiencias de las economías de la región Asia Pacífico, así como en el debate en torno a la crisis financiera que experimentaron en 1997-98. Uno de los aspectos centrales de la discusión ha sido, a título de ejemplo, la problemática relativa al papel del Estado y sus relaciones con el mercado, la contribución de las instituciones financieras al proceso de industrialización y al desarrollo económico en Corea del Sur, Taiwán o Hong Kong.

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, se ha formulado una interpretación del desarrollo de las economías de Asia Pacífico, en la cual se

identifica como una clave del “milagro asiático” la configuración de una red de relaciones entre Estado, sector privado e instituciones del capitalismo, incluida la empresa privada. El elemento distintivo de esta configuración es la existencia de instituciones y políticas diseñadas para orientar o guiar el mercado, incluso fortalecerlo, en beneficio de un desarrollo económico distributivo. Al respecto, se ha señalado que en el éxito de estas economías fue fundamental la contribución del gobierno –y no tanto el mercado–, como el mecanismo que identifica y promueve las metas industriales, sociales, educativas, etc. (Wade, Robert, 1999).

Como podrá advertirse, en el ámbito de las teorías del desarrollo, el debate actual no versa en torno a la relevancia que pudieran o no tener las instituciones en el desempeño de las economías y en el comportamiento de los agentes, más bien se discute el cómo y el cuándo las estructuras institucionales influyen en la dinámica económica y social.

Este artículo tiene el propósito de hacer un primer acercamiento a las contribuciones del neoinstitucionalismo, en tanto una vertiente teórica heterodoxa que se plantea como alternativa a la teoría económica convencional. En la primera parte del trabajo, presento algunos aspectos distintivos de la crítica a la ortodoxia neoclásica; en tanto que en la segunda parte, intento sistematizar las principales premisas, proposiciones y categorías de análisis del pensamiento económico contemporáneo. En algunos casos, las formulaciones de esta corriente teórica se analizan a la luz de algunos procesos que han experimentado las economías de Corea del Sur o Taiwán.

Recordemos que la teoría del crecimiento económico había experimentado un estancamiento con los modelos convencionales, que tradicionalmente ignoraban el progreso técnico, la orientación del Estado, el papel del sistema financiero y bancario, etc. Afortunadamente hoy se realizan estudios relativos al crecimiento económico, que se sustentan en los modelos “endógenos” con variables referidas a las relaciones del crecimiento con la calidad del gobierno, los índices de credibilidad en el Estado, el cumplimiento de la ley, la calidad de la burocracia, la educación, el capital social, etc.

En esta perspectiva, se ha reconocido que las instituciones pueden contribuir a determinados resultados que favorezcan el desarrollo y la dinámica de acumulación de capital, o bien, frenen ambos procesos. Esto se debe a que los logros macroeconómicos no dependen únicamente de la actuación de las instituciones, sino que también responden a ciertas condiciones externas como pueden ser las culturales, financieras, los valores, etc. Las instituciones de un país pueden contribuir a obtener ciertos resultados macroeconómicos positivos, en un periodo determinado, y fracasar en otros distintos. En un sentido más amplio, las instituciones influyen en el crecimiento, el estancamiento y la misma crisis económica. En breve, las instituciones y el cambio institucional son variables fundamentales en la dinámica económica de un país (Ayala, José, 2002).

Douglas North, Premio Nobel de Economía, formuló una teoría que puso de relieve la idea de incorporar el papel de las instituciones y, específicamente, el cambio institucional en el análisis económico. Sus contribuciones han influido entre los historiadores económicos y los economistas, incluso entre los neoclásicos más destacados que han reconocido ampliamente el papel de las instituciones (Drobak, J. y J. Nye, 1997).

La problemática de los costos de transacción y la teoría de los incentivos, así como las aportaciones de la teoría de la agencia y las fallas del mercado, son contribuciones que han sido integradas en la obra de D. North, al formular una visión más precisa de la realidad económica. Los desarrollos teóricos de este economista posibilitan que la economía recupere la tradición de una disciplina relacionada con los comportamientos y fenómenos que tienen lugar en el mundo real. En este sentido, la obra de North superó al institucionalismo tradicional, limitado a la descripción y acumulación de monografías sobre las instituciones.

Este enfoque ha desarrollado una metodología que permite formular planteamientos dirigidos a explorar las posibilidades de mejorar el desempeño de las economías, en particular los mercados, por medio de una profunda reforma o un nuevo marco institucional que favorezca la coordinación entre los agentes. Esta perspectiva ha construido un marco conceptual para analizar

los mercados del modo en que efectivamente operan en la realidad, y no sobre la base de supuestos según los cuales debería funcionar una economía.

Desde un punto de vista teórico, el neoinstitucionalismo observa que las finanzas públicas y las políticas comercial, fiscal y monetaria son ámbitos que guardan una vinculación estrecha con el proceso político y su comprensión resulta difícil al omitirse el marco institucional. Estos procesos están influidos por la dinámica de los conflictos y las negociaciones; sin obviar la existencia de acciones estratégicas y métodos de evaluación de tales políticas. Estos procesos difícilmente tienen una explicación en el marco de la racionalidad sustentada por la teoría ortodoxa.

En el análisis de las experiencias de desarrollo se dispone de herramientas analíticas en esta perspectiva. Así, el comportamiento institucional es comprensible a partir del modelo o estrategia de desarrollo que adopta un país. En esta visión, las economías pueden tener comportamientos diferenciados que se relacionan con las condiciones macroeconómicas, el papel de las instituciones estatales y las estrategias de desarrollo aplicadas previamente.

La experiencia de Corea del Sur es ilustrativa de esta tesis. Corea experimentó un periodo de crecimiento elevado y de largo plazo desde la posguerra. En una economía donde el mercado de capital de riesgo estaba poco desarrollado, el gobierno coreano procedió a controlar los bancos y construir una relación estrecha entre éstos y las industrias, y convirtió al Estado mismo en un socio efectivo de riesgo de la industria (Yoon, Je Cho, 2000).

## **1. Un enfoque teórico heterodoxo**

El neoinstitucionalismo es un enfoque no convencional, que contempla el estudio del comportamiento económico de los agentes en un contexto trazado por relaciones económicas, sociales y políticas que establecen los individuos en sus diferentes formas de organización, sus mecanismos de elección social

y sus acciones colectivas. En estas últimas hay que considerar las motivaciones económicas, las valoraciones éticas, sociales y políticas.

Esta perspectiva teórica posibilita una metodología para examinar temas que resultan fundamentales, como la organización de las estructuras de gobierno, el comportamiento de las burocracias y, sobre todo, los arreglos institucionales y la formación de los grupos de interés. En este sentido, es una herramienta teórica que puede contribuir a formular las bases de una nueva política económica, que considere el efecto cualitativo de las instituciones en el largo plazo. Al respecto, cabe sugerir el principio de solución al problema de políticas públicas eficientes, que implica complejas combinaciones de políticas que pueden promover o inhibir respuestas, las cuales dependen simultáneamente del mercado y del Estado.

Este enfoque también dispone de recursos analíticos para comprender cómo actúan los mecanismos de representación económica, política y los procedimientos de elección de programas de gasto público y sistemas tributarios. Por ello, esta teoría representa algunas ventajas “comparativas”, al propiciar el diseño de políticas públicas e intervenciones gubernamentales más adecuadas. El ámbito analítico de sus proposiciones es la economía positiva y normativa, que posibilita construir modelos de diagnóstico y prescripción para formular conclusiones prácticas en los análisis comparativos. Esta escuela de pensamiento, de origen estadounidense, se inicia y desarrolla en oposición a la idea de que los fenómenos económicos excluyen como explicación primaria los aspectos políticos y sociales, según la corriente dominante de la economía.

Este enfoque teórico enfatiza la dimensión procesual o evolutiva de los fenómenos sociales, rasgo que fue más acentuado en el origen de una de las dos vertientes del institucionalismo. En una de ellas, destacan las contribuciones de Thorstein Veblen y Clarence Ayres, quienes señalaron el rol progresivo de la tecnología frente a la rigidez de las estructuras institucionales. Una segunda vertiente, suscrita por John Commons, tuvo una orientación hacia las modalidades de la acción colectiva que se materializaban en las mismas instituciones. Otros institucionalistas renombrados

son: John Dewey, Gunnar Myrdal, John Kenneth Galbraith y Kenneth Boulding (Contreras, Hugo J., 1997).

## **2. La teoría neoclásica: una herramienta inadecuada para el análisis del desarrollo y el cambio económico**

En sus orígenes, la teoría neoclásica modeló un mundo estático y sin fricciones, que al aplicarse a la historia y al desarrollo económico privilegió el avance tecnológico y la inversión en capital humano, y desestimó la estructura de incentivos de la cual las instituciones son portadoras. No obstante, esta estructura determina el grado de inversión social en esos factores. En efecto, el análisis neoclásico del desempeño económico de largo plazo, ha sostenido dos supuestos erróneos: las instituciones no importan y el tiempo tampoco (North, Douglas, 1994 ).

El carácter estático del marco institucional –que implica su irrelevancia en el corto plazo–, es otro supuesto que obvia las consecuencias de un contexto institucional siempre cambiante. En este sentido, Douglas North observa que la teoría neoclásica es una herramienta inadecuada para analizar y prescribir políticas que pudieran estimular el desarrollo. Afirma que el neoclásico es un paradigma primordialmente interesado en la *operación* de los mercados y no en la *forma* en que se desarrollan. Entonces, se pregunta: ¿cómo pueden prescribirse políticas al margen de una comprensión sobre el desenvolvimiento de las economías? (North, Douglas, 1994, p. 567).

Ciertamente, se ha considerado que la teoría del equilibrio general es un instrumento adecuado para identificar los mecanismos que perturban la actividad económica, pero no lo es para comprender la complejidad de economías inscritas en un marco institucional cambiante y sometidas al cambio tecnológico e informático.

La perspectiva neoinstitucionalista parte de una consideración crítica sobre las insuficiencias de la teoría neoclásica para explicar los cambios experimentados por las economías de mercado capitalistas, y las disparidades en ingreso y desarrollo entre las economías y los sectores de la población. Se

trata de una crítica interna a la teoría neoclásica y la forma errónea de concebir la naturaleza humana; también critica la exclusión analítica que hace del poder político y su desinterés por el marco institucional.

Asimismo ha cuestionado de forma consistente, la idea según la cual el mercado representa el único instrumento de transmisión de información y organización de la vida económica. Por el contrario, sostiene que existen otras instituciones que son partes integrantes del proceso económico. Al respecto, este enfoque ofrece una reformulación de la empresa en términos de una “estructura de gobernación”, que contrasta con la formulación walrasiana, la cual carece de un análisis de la organización social que implica la existencia de la empresa capitalista. Además, el mercado puede conducir a la ineficiencia, debido a que en ocasiones los agentes privados toman decisiones orientadas a reafirmar privilegios legales o ilegales, mediante prácticas corporativas y clientelares que operan como factores de presión en la captura de rentas, la evasión de impuestos e incluso en la formación de monopolios.

El funcionamiento de los mercados no se desarrolla en un vacío institucional. Al respecto, se recuerda que ante la inexistencia de una infraestructura educativa, tecnológica, financiera, incluso física, resulta difícil aceptar que estos elementos puedan asegurarse totalmente por parte de las empresas, o bien, constituirse a partir exclusivamente de las señales del mercado. Al reconocer los requerimientos y la complejidad que plantea una economía de mercado capitalista, la respuesta neoinstitucionalista es la presencia del Estado, definido como una institución con capacidad para solucionar aquellos requerimientos, a través de las *políticas públicas* y los *arreglos institucionales* que aseguren la participación de la mayoría de los individuos, sus intereses y la protección de sus derechos.

No obstante la tesis anterior, para el neoinstitucionalismo el Estado no representa *a priori* una garantía de eficiencia. La razón es que en el sector público también se desarrollan fenómenos de corrupción, que favorecen los intereses de grupos corporativos y las medidas proteccionistas discriminatorias. Por ejemplo, en ocasiones en la institución estatal se toman decisiones para ampliar organismos públicos y premiar a segmentos de la



burocracia y clientelas políticas. También se ha observado que en el marco de políticas públicas liberales, el Estado decide reducir sus funciones para beneficiar al sector empresarial y hacerlas objeto de rentabilidad privada en detrimento del interés público.

El mercado y el Estado pueden conducir, cada uno, a resultados eficientes o ineficientes en la asignación de los recursos y la distribución del ingreso. Las experiencias de las economías del Asia Oriental y de América Latina, a partir de la segunda posguerra, confirman que el desarrollo mismo de los mercados e incluso la creación de los propios empresarios, ha sido el resultado de la mayor o menor intervención estatal. En este sentido, para el neoinstitucionalismo no es aceptable la premisa relativa al mercado como *el único mecanismo de asignación* de recursos.

Ciertamente el mayor o menor éxito del desempeño económico, depende de las transacciones que tienen lugar en los mercados y en el sector privado. No obstante, su funcionamiento está condicionado a la oferta de ciertos bienes y servicios públicos, la vigencia de leyes y normas, así como por la educación, el bienestar social y la infraestructura promovidos por las instituciones estatales.

Este enfoque también incorpora al análisis los efectos de prácticas asociadas al patrimonialismo, el corporativismo y los vínculos clientelares presentes en los procesos de desarrollo. De este modo, quedan incorporadas ciertas problemáticas que no tienen cabida en la teoría económica convencional, como el papel de los factores no económicos que pueden explicar que unos países sean más exitosos que otros, respecto al crecimiento económico, la distribución del ingreso, la productividad, competitividad y expansión de las exportaciones, etc.

En resumen, frente a las insuficiencias y omisiones descritas de la teoría neoclásica, la perspectiva neoinstitucionalista se propone formular un enfoque alternativo que contemple una teorización sobre el Estado y los derechos de propiedad, el marco regulador y su protección. También se ocupa de analizar los efectos de la competencia y la cooperación, en condiciones de información incompleta y asimétrica entre agentes económicos y sociales.

Su análisis se extiende al formular una nueva definición de los conceptos *beneficio* y *utilidad* y al establecer una convergencia entre beneficio individual y colectivo a través de la mediación institucional, para lo cual toma en consideración factores como el conflicto de intereses y sus costos de transacción, la condición de riesgo moral, fallas de coordinación gubernamental, etc.

### **3. Las instituciones y el cambio económico**

Anteriormente se afirmó que la teoría económica convencional supone estables y exógenos los determinantes del cambio económico, como son las instituciones sociales y económicas, incluidas las estatales, y los costos de transacción. Bajo este punto de vista, el cambio económico carece de un sitio en la historia. Por estas consideraciones, la perspectiva del neoinstitucionalismo considera a la teoría neoclásica como una “herramienta inadecuada”, ya sea para el estudio de las economías en el pasado o bien, como ya se mencionó, para prescribir políticas de desarrollo en el presente. La razón es que la ortodoxia soslaya la relevancia de las instituciones y del tiempo como determinantes del cambio económico.

Estas deficiencias de la visión neoclásica indirectamente nos recuerdan la importancia que tiene una teoría dinámica del cambio institucional y vinculada al desempeño de las economías en el tiempo. En este sentido, es pertinente identificar los elementos que explican el éxito de una economía en términos de bienestar y crecimiento, como también lo es detectar los determinantes de una vía fallida o ineficiente del cambio económico, que estimula y crea estructuras estables de atraso y desigualdad (Ibarra, Antonio, 1997, p. 11).

*La nueva economía política: integrar la dimensión política al análisis económico*

Uno de los objetivos fundamentales de la teoría neoinstitucional es examinar los procesos económicos, bajo la visión de un contexto integral que permita contemplar las relaciones entre las dimensiones económica y política; entre la economía y la sociedad, así como entre la economía y la cultura. El surgimiento de esta *nueva economía política* se tipifica por un renovado esfuerzo de integrar al análisis económico la dimensión política.

Este criterio no es nuevo; tiene sus orígenes en el pensamiento económico y político de los clásicos, como Adam Smith, David Ricardo y en la teorización de Karl Marx. De cualquier modo, importa señalar que este esfuerzo ha permitido recuperar algunas áreas del conocimiento sistemáticamente ignoradas desde hace varias décadas por la sabiduría económica convencional.

D. North define las instituciones en términos de “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por los individuos, que dan forma a la interacción humana”. Por consiguiente, agrega North, las instituciones establecen incentivos en el intercambio humano, sea de tipo político, social o económico (North, Douglas, 1993, p.13). En un sentido más general, las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. En rigor, un conjunto de reglas se convierte en institución cuando se comparten su conocimiento y su cumplimiento, cuando este conjunto es aceptado voluntariamente, o no, por los miembros de una sociedad.

Es importante distinguir entre instituciones y organizaciones. Estas últimas son espacios donde los individuos se relacionan y organizan en grupos, con la finalidad de realizar acciones colectivas en el marco de las reglas contenidas en las instituciones. Las organizaciones, al regirse por las instituciones (reglas), se encargan de diseñar, aplicar y vigilar dichas normas. Puede afirmarse que las organizaciones son instituciones, en el sentido en que también están regidas por reglas.

*Las nociones de Estado, mercado y sus relaciones*

La teoría económica convencional no se ha ocupado exhaustivamente del análisis del comportamiento y funcionamiento del Estado en el marco de las economías de mercado capitalista. Sólo recientemente la teoría convencional ha reconocido la importancia del Estado en la generación de las instituciones y en la regulación de las economías. Es interesante destacar que la omisión del Estado se justificó bajo el argumento de la conveniencia de suprimir las “interferencias” políticas e institucionales que implicaba incorporar la variable estatal en la economía.

Bajo este procedimiento se intentaba elaborar una teoría rigurosa susceptible de formalizarse matemáticamente. En estas condiciones, la teoría económica dominante desestimó el análisis normativo. Ante esta problemática, Musgrave y North señalaron la necesidad de elaborar una teoría relativa al papel del Estado en la economía y en la historia económica. Por su parte, Stigler se interroga sobre las causas por las cuales los economistas no usaron sus teorías y métodos de investigación para analizar el papel económico del Estado.

El estudio del Estado y sus instituciones como elementos cruciales del desarrollo se sostiene a partir de dos consideraciones: el reconocimiento de la importancia que el Estado mismo tiene en tanto institución u organización clave en los procesos económicos, políticos, culturales y sociales en general; así como en la necesidad de un enfoque que considere explícitamente el estudio del Estado, como una variable relevante en la comprensión integral de los vínculos con otros campos del conocimiento.

Para el neoinstitucionalismo un aspecto relevante es la necesidad de un marco analítico más adecuado, para comprender a la institución estatal desde una perspectiva interdisciplinaria que involucre las relaciones complejas existentes entre los ámbitos económico, político y social. Una perspectiva de estas características facilitaría el análisis del comportamiento y las elecciones económicas de los individuos en los procesos políticos y económicos. En este sentido, destaca la conveniencia de incorporar los

contextos políticos e institucionales en el estudio de los mecanismos de asignación y distribución de los recursos a través del Estado o del mercado.

El análisis neoinstitucionalista enfatiza algunos aspectos que permiten esclarecer la estructura de poder presente en la asignación de los recursos, algunos de estos aspectos son el control del sistema económico, la organización social, el entramado legal y el mercado, que es considerado como una institución más. La asignación de los recursos no es una función del mercado, sino que depende de la estructura de poder que lo forma y a través de la cual opera. Entonces queda descartada la idea de que tal asignación sea un “asunto neutral”, susceptible de resolverse a partir de dos curvas o funciones. Más bien es un problema de fuerzas que luchan por el poder. En este orden de ideas, el poder no puede reducirse a una cuestión de precios, sino que responde a una multiplicidad de factores estructurales (Contreras, Hugo J., 1997, p. 6).

Estrechamente vinculado con el tema de la asignación y distribución está el de la eficiencia económica, que no puede depender únicamente de las elecciones racionales de los individuos y de los cambios en los precios relativos de los bienes y servicios que acontecen en el mercado. Esta eficiencia también depende de las *elecciones colectivas y del cambio institucional y político* que tienen lugar precisamente en el mercado político, según lo sostiene la economía política.

La comprensión del contexto institucional supone examinar las variables que en él actúan: el tipo de organización política, las características de los regímenes políticos, el funcionamiento del sistema de partidos, etc. Estas variables son las que definen las “reglas del juego” que rigen el intercambio económico, los derechos de propiedad, así como los contratos y las negociaciones individuales y colectivas. En esta perspectiva, el neoinstitucionalismo ha criticado la idea del gobierno como un árbitro neutral o una institución exógenamente adherida al sistema económico, con capacidad *per se* para corregir las fallas de la coordinación privada. Más bien, concibe a la institución estatal en términos de un elemento endógeno o integral del sistema, que experimenta las mismas restricciones de información e incentivos que otros agentes económicos del sistema. En estas condiciones,

la eficacia del gobierno en la coordinación privada no es un resultado que puede asegurarse *a priori*.

*Maximización de los beneficios individuales y bienestar social*

En las economías modernas, Estado y mercado son instituciones que comparten la *función de mecanismos asignadores de los recursos* disponibles en las sociedades, los cuales son orientados a diferentes usos, generalmente competitivos, y con frecuencia son distribuidos desigualmente entre individuos y grupos sociales. No obstante, conviene precisar algunas diferencias sustantivas. En el espacio del mercado, los recursos son asignados por sus propietarios, en tanto que la distribución es una resultante de diversas decisiones de los individuos; por esto la distribución es un evento deliberado.

Esta distinción se confirma con la institución estatal que cumple un papel central en la asignación y distribución de los recursos públicos, incluso su acción se extiende al ámbito privado. Sin embargo, es notorio que los resultados de la actividad estatal y mercantil generalmente difieren y excepcionalmente son coincidentes. En consecuencia, el *criterio de maximización de los beneficios individuales no necesariamente conduce al bienestar social*.

En la perspectiva neoinstitucionalista se reafirma la tesis relativa al papel del Estado como un elemento decisivo en la comprensión de las causas que explican que algunas sociedades prosperen, mientras otras permanecen en el atraso. En efecto, este enfoque afirma que las sociedades que alcanzan el progreso dependen de una estructura de incentivos que propician la producción y los beneficios de la cooperación social. Los incentivos creados por las instituciones inducen a los individuos y las empresas a interactuar bajo un esquema socialmente eficiente.

La proposición anterior resulta sugerente cuando se examina la presencia gubernamental en el impulso de los sistemas financieros de los países en desarrollo. En este caso, si consideramos que la estructura insti-

tucional no se agota en la regulación bancaria o la protección de los ahorradores, sino que se extiende a la creación misma de las instituciones en áreas donde el sector privado no lo hace. Justamente esta es la experiencia en América Latina y Asia Pacífico como son los casos de México y Corea del Sur. En el primer caso, es significativa la creación de la banca de desarrollo por parte del Estado desde los años treinta; mientras que en Corea del Sur la banca fue expropiada y reorganizada desde principios de los años sesenta y articulada a los planes de industrialización durante más de 30 años (Pino, Enrique, 2003).

Una dimensión del análisis institucionalista que no hemos abordado, es la que se ocupa de la participación del Estado en la creación de instituciones dirigidas a la defensa de los derechos individuales, y de los individuos mismos, frente a la propia acción estatal. En este sentido, el concepto de Estado de derecho se constituye en un elemento crucial en la consecución de la estabilidad y la confianza para los agentes económicos. M. Olson ha afirmado que el mismo mercado puede fortalecer y ampliar el Estado; argumenta que el desarrollo de mercados complejos reclama un gobierno mejor que genere un “círculo virtuoso” del crecimiento (Olson, M., 2000):

Buena gobernación → incentivo a la inversión → crecimiento →  
cambio institucional → buena gobernación.

### *Enfoques sobre el análisis de la relación Estado y mercado*

En la problemática sobre el papel del Estado, surgen temas como el relativo a la eficiencia o ineficiencia en el desempeño estatal y los efectos de las políticas públicas regulatorias y promotoras de las estructuras de incentivos dirigidas a modificar el comportamiento de los agentes económicos. El tratamiento de estos temas conduce al análisis y adopción de teorías que enfatizan las bondades de la intervención estatal, su eficiencia económica y la distribución del ingreso; o bien, teorías que enfatizan las distorsiones que crea la intervención estatal y la preferencia por las virtudes de los mecanismos

del mercado. Es conveniente, por tanto, hacer una mayor especificación en el análisis de las relaciones entre el Estado y el mercado.

Al respecto, desarrollo los argumentos de tres perspectivas sobre este tema:

1. *El enfoque favorable al mercado.* Su énfasis principal recae en el papel de las instituciones del sector privado y parte de la premisa de que la mayoría de las imperfecciones del mercado es susceptible de corregirse mediante las instituciones del mismo sector.
2. *El enfoque Estado desarrollista.* Subraya las contribuciones de la intervención gubernamental y la concibe como mecanismo de solución frente a las fallas e insuficiencias del mercado.
3. *El enfoque fortalecimiento del mercado.* Privilegia el papel de la política gubernamental en la promoción de la coordinación del sector privado.

*El enfoque favorable al mercado (EFMe): coordinación económica basada en el mercado*

Este enfoque (EFMe) supone que la mayor parte de la coordinación económica se realiza a través de este mecanismo. Únicamente en la hipótesis de que los mercados son insuficientes por sí solos, reconoce que se requieren otras organizaciones del sector privado que aseguren la coordinación dentro de las empresas.

En el EFMe el papel del gobierno es concebido en términos que lo limitan a definir y aplicar la estructura legal que asegure la fluidez de las transacciones mercantiles; al mismo tiempo, que garantice el suministro de ciertos bienes que eventualmente estén expuestos a una falla extrema del mercado. Un ejemplos es la inexistencia de mercados para bienes públicos, por ejemplo, un ambiente sano.



El EFMe tiende a acreditar sólo las acciones gubernamentales dirigidas a estimular el desarrollo y la eficiencia de los mercados. Esta perspectiva fue adoptada en el “Reporte del Desarrollo Mundial de 1991” del Banco Mundial, donde se afirma que la prosperidad económica de la región asiática oriental se explica a partir de la estabilidad macroeconómica instrumentada por los gobiernos, misma que aportó los incentivos apropiados para la inversión, el ahorro y una amplia acumulación de capital humano bajo la intervención gubernamental (Banco Mundial, 1992).

La intervención gubernamental en industrias específicas es considerada irrelevante, e incluso se le atribuyen efectos nocivos o deformadores en la asignación de recursos. En consecuencia, el EFMe pugna por que el Estado limite su actividad económica a *la promoción de la coordinación del mercado*. Este planteamiento contrasta con la tesis del “Estado desarrollista”, que postula la acción gubernamental como un sustituto importante, incluso el único, de la coordinación del mercado. Sin embargo, el mecanismo estatal frecuentemente falla en las economías en desarrollo.

*El enfoque del Estado desarrollista (EEDe): la intervención gubernamental como sustituto de las fallas del mercado*

Esta perspectiva plantea que las fallas del mercado, relativas a la coordinación de la movilización de los recursos, la asignación de la inversión y la promoción del avance tecnológico, son tan *generalizadas* que es necesaria la intervención estatal para corregirlas. En realidad, este es un fenómeno muy común en las economías en desarrollo. Una de sus causas se encuentra, por ejemplo, en la ausencia de mercados de capital líquido que justifica que la intervención gubernamental sea concebida como un mecanismo sustituto para resolver las fallas del mercado.

Ciertamente, el Estado puede ser un sustituto importante y prácticamente el único de la coordinación del mercado, que con frecuencia falla durante las primeras etapas del desarrollo económico. Una de las evidencias más citadas a favor de esta perspectiva son los “Estados fuertes” de las

economías asiáticas, que alcanzaron sus objetivos a través de “equivocar los precios” deliberadamente con la finalidad de impulsar ciertas industrias que de otro modo difícilmente habrían prosperado (Wade, Robert, 1990).

En los dos primeros enfoques, tanto el Estado como el mercado son considerados individualmente como sustitutos y opciones contrarias o excluyentes para resolver las fallas del mercado. Además, ambos mecanismos de regulación se conciben distintos en la asignación de recursos (Aoki, Masahiko y otros, 2000).

### *El enfoque del fortalecimiento del mercado (EfoMe)*

Postula que las fallas del mercado pueden ser más generales de lo sugerido por el EFMe. Pero, esta circunstancia no justificaría la sustitución inmediata de la coordinación del mercado por la coordinación estatal. Agrega que las *fallas de coordinación en la economía* pueden ser más generales que *las fallas del mercado* manifiestas en la incapacidad de las señales de los precios para lograr una asignación eficiente. El EfoMe afirma que las fallas del mercado son sólo una expresión de las fallas de coordinación de la economía. Su resolución está vinculada a la constitución de diversas instituciones privadas que son distintas de los mercados, inclusive de la organización de empresas, asociaciones industriales, intermediarios financieros, organizaciones de trabajadores y agricultores, costumbres empresariales, etc.

Este enfoque observa que en el caso de los países de Asia Pacífico, el papel primordial del gobierno en las economías asiáticas no consistió básicamente en una intervención directa en la asignación de recursos, sino más bien se limitó a la promoción de las instituciones vinculadas al desarrollo y a la interacción con ellas (Aoki, Masahiko y otros, 2000).

#### **4. Los procesos institucionales y la reintegración de la historia al análisis económico**

La noción de cambio social es clave para comprender el modo en que evolucionan las instituciones y las sociedades. Según la lógica de la elección racional, se supone que los individuos conocen acerca de su propio interés y actúan en consecuencia. Esta premisa pudiera cumplirse en los individuos que toman decisiones en los mercados más desarrollados de las economías modernas, pero es falso que esto mismo suceda en la toma de decisiones en ambientes de incertidumbre y desconfianza. Generalmente estas condiciones son las que acompañan el contexto en el que se deciden acciones en materia política y económica que en ocasiones definen el cambio histórico (North, Douglas, 1994, p. 573).

Existe evidencia referente a que en el largo plazo el *cambio de las instituciones es lento y pausado*. Esta dinámica contrasta con el cambio en las estructuras económicas, que resulta relativamente más rápido. Pero lo interesante es que esta diferencia de tiempos se manifiesta como un *desfasamiento constante* entre el desarrollo económico y el desarrollo institucional que lo acompaña. Tal vez lo más relevante de este fenómeno es que el retraso institucional tiende a actuar como un obstáculo importante para el desarrollo.

En esta perspectiva, D. North sostiene que el desarrollo exitoso de algunos países se explica por la presencia de *un marco institucional capaz de reforzar incentivos*; pero en otros casos, el mismo entramado institucional puede ser contrario al desarrollo.

##### *Una teoría del cambio económico*

Uno de los propósitos centrales del enfoque que nos ocupa es formular una teoría del cambio económico que evite el simplismo de los modelos y problematice la historicidad de la vida económica. En realidad, esta proposición tiene el propósito de formular un nexo analítico entre la economía y la historia, más que aplicar la economía a la historia. En este sentido,

conviene subrayar que la inclusión analítica de las instituciones y los procesos institucionales implica incorporar la historia al análisis económico. Esta dimensión del análisis se descuida *a priori* en el concepto de equilibrio económico de la teoría convencional.

A riesgo de ser redundantes, conviene precisar que alcanzar una *integración metodológica* resulta fundamental en la tarea de lograr una *especificación de la estructura* de un sistema económico, que posibilite explorar la dinámica de su funcionamiento y sus resultados. En la consecución de esta tarea, advierte Douglas North, lo sustantivo no consiste en aplicar la teoría económica al pasado, sino construir una teoría económica del pasado a partir de sus propios determinantes que se modificarán en el tiempo. En este sentido, si la teoría del cambio institucional se propone construir un vínculo entre la economía y la historia, entonces el *tiempo es una variable determinante*, de igual modo que los contextos institucionales que influyen en la dinámica de esos cambios y trazan las vías divergentes del desarrollo (North, Douglas, 1984, p. 24).

En el análisis de las instituciones, los costos de transacción y los derechos de propiedad, es relevante la dimensión temporal, los contextos particulares de cada sociedad y los cauces del cambio económico que logran resolver el dilema del desarrollo. Así como *es pertinente identificar los elementos que explican el éxito* de una economía, en términos de bienestar y crecimiento, también lo es detectar los determinantes de una vía fallida o ineficiente del cambio económico, que estimula y crea estructuras estables de atraso y desigualdad.

#### *El desarrollo institucional es evolutivo*

En la perspectiva teórica que nos ocupa, hemos constatado la relevancia que tienen las instituciones en el desempeño macroeconómico y en el desarrollo económico mismo. Ahora, es preciso apuntar una segunda característica crucial que es considerar que *el desarrollo institucional es evolutivo* y en algunos aspectos es similar a la evolución de empresas e industrias. En este

sentido, el carácter evolutivo de la tecnología, las empresas y las industrias está incorporado en algunos conceptos como los rendimientos crecientes, el “encerramiento” y la dependencia de la vía. En ellos la variable tiempo resulta determinante al igual que en los contextos institucionales que sujetan la dinámica de los cambios.

En esta perspectiva, el Estado y las instituciones son analizados como una resultante de las acciones y elecciones económicas, políticas y sociales, cuyo análisis transita en los linderos de la economía con la sociología y la ciencia política. Desde este punto de vista, el *análisis económico comparado* tiene la posibilidad de enriquecerse en sus variables y determinantes, debido a que enfatiza el efecto permanente y positivo de las instituciones en el desempeño económico. Se reafirma, en estos términos, la necesidad de identificar el papel crucial del contexto institucional, tanto en los avances como en los retrocesos que experimentan las economías en el largo plazo.

El análisis económico comparado permite dilucidar el problema de cómo conjuntos similares de instituciones pueden conducir a resultados diferentes en economías y periodos también diferentes. De este modo, advierte que el mismo tipo de instituciones genera efectos distintos sobre el crecimiento económico. En la dimensión política, también sucede que democracias diferentes –concebidas en términos de arreglos institucionales– generan resultados diferenciados en la dinámica de crecimiento.

### *Desempeño económico y pautas divergentes en el desarrollo*

De acuerdo con D. North, en la hipótesis de que las instituciones funcionaran en un contexto de costos de negociación cero, entonces la historia no importaría. En estas condiciones, una variación en los precios o las preferencias conduciría a una reestructuración inmediata de las instituciones que les permitiría adaptarse eficientemente a los cambios, según acontecen en el modelo competitivo. Sin embargo, cuando el proceso que permite constituir las instituciones vigentes es pertinente y lleva a elecciones futuras, entonces tenemos que la historia no solamente es importante sino que el desempeño

económico mediocre y las pautas divergentes en el desarrollo tienen *un origen común que son las propias instituciones* (North, Douglas, 1993).

Desde esta perspectiva, el desempeño económico también es una cuestión de poder que se expresa en el conflicto distributivo sobre el ingreso y la riqueza, el cual, a su vez, permite comprender algunos fenómenos como la inflación y el estancamiento económico. Un caso interesante son los mercados laborales, en donde la demanda de trabajo está más asociada a una función del producto final que al precio relativo de la mano de obra. Bajo esta perspectiva, la política macroeconómica convencional se visualiza en términos del propósito de estabilizar las expectativas del sector privado más que de alcanzar el pleno empleo.

#### *Estructura de poder y mercado en la asignación de recursos*

En el tratamiento neoclásico, la clave en la consecución del desarrollo económico radica en un régimen comercial dirigido a conquistar los mercados externos y a eliminar las restricciones al libre comercio, especialmente a las importaciones. Esta política de apertura debe acompañarse de incentivos relativamente uniformes para la producción interna y las exportaciones. Tales prescripciones remiten a la teoría de las ventajas comparativas, según la cual una nación obtendría una mayor producción al especializarse en actividades cuyos costos sean más baratos y competitivos.

En este esquema los recursos productivos quedarán asignados a condición de que las fuerzas del mercado internacional determinen los precios relativos de los bienes domésticos que se venden en el exterior. Este requisito supone un comercio con pocas barreras a las importaciones y con precios relativos que no otorguen mayores incentivos en los mercados internos respecto a los internacionales. Estas formulaciones son objetables, debido a que únicamente toman en cuenta los efectos de los cambios de carácter definitivo en las restricciones comerciales, pero no precisan un mecanismo de causalidad que relacione la realización de la ventaja comparativa con un mayor desarrollo (Wade, Robert, 1999, pp. 46 y 47).

Las experiencias de Corea del Sur y Taiwán representan casos interesantes, debido a que contrastan con las prescripciones y diagnósticos de la teoría económica convencional. En estos países los altos grados de competitividad internacional –basados en desarrollos tecnológicos e industrias intensivas en capital, como electrónica, automotriz, acero, entre otras– cuestionan la teoría de las ventajas comparativas y la especialización determinadas por las dotaciones de recursos.

En el caso coreano, el cambio en el patrón exportador no fue el resultado de una evolución “natural” dictada por la dotación de recursos, sino el efecto de una intervención directa y deliberada del Estado que se orientó al sector de bienes intensivos en capital. En estas economías el cambio hacia un patrón exportador basado en manufacturas intensivas en capital, fue el producto de políticas industriales activas y deliberadas por parte de las autoridades (Estrada, José L., 1995).

#### *Algunos temas de la agenda del neoinstitucionalismo económico*

Uno de los desarrollos de la teoría neoinstitucional se ha orientado hacia el análisis del comportamiento de los agentes económicos en los mercados no desarrollados e imperfectos, y a la dinámica del cambio económico a partir de cambios paramétricos en la población, la cultura, los derechos de propiedad y su aseguramiento por parte del Estado. También incorpora los cambios marginales de corto plazo y aquellos que modifican la estructura de la economía.

Los patrones paramétricos se modifican constantemente, si bien de modo ascendente, hasta cambiar el entorno internacional y la estructura misma de la economía; aun cuando algunos cambios ocurran marginalmente, como lo implica el modelo neoclásico, es decir, cambios en los costos y beneficios individuales que producen un cambio automático en la conducta.

En el intento por desarrollar los mercados, se observa que los individuos, los agentes, la burocracia y los políticos incurren en costos. Lo mismo

ocurre cuando buscan organizar otros ámbitos como el mercado, el intercambio, la producción, la innovación técnica, e incluso al reformar las instituciones mismas. A su vez, los costos de transacción dependen de la eficiencia y la eficacia de las instituciones. En consecuencia, se ha advertido que instituciones ambiguas, precarias e ineficientes aumentan la incertidumbre y desconfianza de los agentes que actúan en el intercambio; y en estas condiciones los costos de transacción, como los de información, negociación y contratación, se incrementarán (Ayala, José, 2000).

Frente a la economía neoclásica y su sofisticado instrumental, que le permitió obtener cierta precisión y, al mismo tiempo, restringió su capacidad explicativa, he intentado presentar algunos avances significativos del enfoque neoinstitucional, cuyo mérito ha sido incorporar nuevamente el marco real, social e histórico de las economías. Como consecuencia, ciertos análisis se ocupan de nueva cuenta de aspectos relevantes para comprender la evolución de los procesos económicos, como el régimen de propiedad, la estabilidad, la ductilidad del marco político y las prácticas sociales, que han recuperado su lugar en el estudio del desarrollo económico.

Es interesante mencionar el desarrollo de ciertos temas: una teoría del cambio social mediante instituciones en transformación constante; una teoría del control social y de la elección colectiva, centrada en instituciones que controlan y organizan la economía. También hay que recordar los desarrollos relativos a una teoría del papel económico del gobierno, donde las leyes y derechos de propiedad devienen en variables endógenas; y finalmente, una teoría de la tecnología, como fuerza principal de la evolución económica.

### **Algunas conclusiones preliminares**

En sus orígenes la teoría neoclásica modeló un mundo estático y sin fricciones que, al aplicar a la historia y al desarrollo económico, privilegió el avance tecnológico y posteriormente la inversión en capital humano, pero ignoró la estructura de incentivos de la que son portadoras las instituciones. Estas últimas determinan el grado de inversión social en esos factores.



El análisis neoclásico del desempeño económico en el largo plazo, ha estado cautivo de dos supuestos erróneos: las instituciones no importan y el tiempo tampoco. En efecto, supone estables o exógenos los determinantes del cambio económico: las instituciones sociales y económicas, incluidas las estatales, los costos de transacción y los marcos mentales en la transformación económica. En este enfoque no cabe el cambio económico en la historia. Al respecto, Douglas North ha afirmado que la teoría neoclásica es simplemente una “herramienta inadecuada” para el estudio de las economías en el pasado y para prescribir políticas de desarrollo.

Los neoinstitucionalistas han formulado un enfoque alternativo que contempla una teorización sobre el Estado y los derechos de propiedad, el marco regulador y su protección, los efectos de la competencia y la cooperación, en condiciones de información incompleta y asimétrica entre agentes económicos y sociales. También formularon una nueva definición de los conceptos beneficio y utilidad, al establecer una eventual convergencia entre beneficio individual y colectivo a través de la mediación institucional.

Esta teoría heterodoxa posibilita una metodología para examinar ciertos temas fundamentales para el desarrollo económico, como son la organización de las estructuras de gobierno, el comportamiento de las burocracias y, sobre todo, los arreglos institucionales y la formación de los grupos de interés. Aporta a la economía una teoría de las instituciones, que permite verificar que éstas son relevantes en el desempeño de una economía, e incluso pueden ser decisivas en el proceso de acumulación de capital y en el desarrollo de las crisis.

Hemos argumentado cómo el comportamiento institucional es comprensible a partir del modelo o estrategia de desarrollo que adopta un país y que les asigna un papel específico. En esta visión, las economías pueden tener comportamientos diferenciados que se relacionan con las condiciones macroeconómicas, el papel de las instituciones estatales y las estrategias de desarrollo aplicadas previamente.

El contexto institucional supone examinar variables como el tipo de organización política, las características de los regímenes políticos, el

funcionamiento del sistema de partidos, etc. Estas variables definen las “reglas del juego” que rigen el intercambio económico, los derechos de propiedad, así como los contratos y las negociaciones individuales y colectivas.

El Estado y las instituciones son analizados como resultantes de las acciones y elecciones económicas, políticas y sociales, cuyo análisis transita en los linderos de la economía, la sociología y la ciencia política. Desde este punto de vista, el análisis económico comparado tiene la posibilidad de enriquecerse en sus variables y determinantes, debido a que enfatiza el efecto permanente y positivo de las instituciones en el desempeño económico. Específicamente, formula una tesis relativa al papel del Estado, como un elemento decisivo en la comprensión de las causas que explican que algunas sociedades prosperen, mientras otras permanecen en el atraso. En efecto, las sociedades que alcanzan el progreso dependen de una estructura de incentivos que propicia la producción y los beneficios de la cooperación social. Los incentivos inducen a los individuos y las empresas a interactuar bajo un esquema socialmente eficiente.

En la reflexión sobre estos problemas cruciales del desarrollo, el neoinstitucionalismo económico, ha diseñado una *teoría del cambio económico*, que busca superar el simplismo de los modelos y problematizar la historicidad de la vida económica. Una teoría del cambio institucional tiene el propósito de construir un nexo analítico entre la economía y la historia, más que aplicar la economía a la historia. Esta teoría de las instituciones establece el marco analítico de las restricciones, estímulos y ámbitos de la conducta económica de las sociedades, y una teoría de los costos de transacción relativa a las fricciones que caracterizan al mundo real, histórico, en la interacción económica.

Finalmente, se constituye también en una teoría de los derechos de propiedad, como explicación del marco restrictivo de la actividad económica; de las modalidades del cambio entre agentes y del patrón distributivo de la riqueza social.

En las economías modernas, el Estado y el mercado son instituciones que comparten la función de mecanismos asignadores de los recursos

disponibles en las sociedades, los cuales son orientados a diferentes usos, generalmente competitivos, y con frecuencia son distribuidos desigualmente entre individuos y grupos sociales. Sin embargo, el reconocimiento de los requerimientos y la complejidad de las economías de mercado capitalista, la respuesta neoinstitucionalista es el Estado, el cual es definido como una institución con capacidad para solucionar aquellos requerimientos, a través de las *políticas públicas y los arreglos institucionales* que aseguren la participación de la mayoría de los individuos, sus intereses y la protección de sus derechos. Pero, para la teoría neoinstitucional el Estado no representa *a priori* una garantía de eficiencia. La razón es que en el sector público también se desarrollan fenómenos de corrupción, que favorecen los intereses de grupos corporativos y las medidas proteccionistas discriminatorias.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aoki, Masahiko, Kevin Murdock y Masahiro Okuno-Fujiwara. “Más allá de The East Asian Miracle”, Introducción, en Aoki, Masahiko y otros (compiladores), *op. cit.*
- Aoki, Masahiko y otros (compiladores). *El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental. Análisis institucional comparado*. FCE, México, 2000.
- Ayala, José. *Fundamentos institucionales del mercado*. Facultad de Economía, UNAM, México, 2002.
- Ayala, José. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Porrúa-UNAM, México, 2000.
- Banco Mundial. *World Development Report, 1991*. Washington, D.C., 1992.
- Contreras, Hugo J. “Institucionalismo y neoinstitucionalismo: un abecedario económico”, en *Economía Informa*, número 257, junio, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997.
- Drobak, J. y J. Nye. *The frontiers of the new institutional economics*. Ed. Academic Press, Nueva York, 1997.
- Estrada, José L. “Alternativas de desarrollo: modelos de industrialización y de comercio exterior en los NICs asiáticos”, en *Modelos de crecimiento económico en tiempos de globalización*. Ed. Juan Pablos, México, 1995.
- Ibarra, Antonio. “Teoría económica e historia: un acercamiento a la integración propuesta por North”, en *Economía Informa*, número 257, mayo, Facultad de Economía, UNAM, 1997, pp. 10-11.

- North, Douglas. “El comportamiento económico a través del tiempo”, en *Trimestre Económico*, vol. 56, número 4, México, 1994.
- North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Primera parte. Ed. FCE, México, 1993.
- Okuno-Fujiwara, M. “Hacia un análisis institucional comparado de la relación gobierno-empresa”, en Aoki, Masahiko y otros (compiladores), *op. cit.*
- Olson, M. *Power and prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships*. Basic Books, Nueva York, 2000.
- Pino, Enrique. *Los sistemas financieros de la República de Corea del Sur y México. Un análisis comparado*. Capítulo 6, Editorial Porrúa, Área de Economía Política, en prensa,
- Wade, Robert. “East Asian economic success. Conflicting paradigms, partial insights, shaky evidence”, en *World Politics*, 44 (2), 1992.
- Wade, Robert. *El mercado dirigido*. FCE, México, 1999.
- Yoon, Je Cho. “Intervención gubernamental, distribución de la renta y desarrollo económico en Corea”, en: Aoki, Masahiko y otros (compiladores), *op. cit.*