

PARTE II

EL «GIRO INSTITUCIONAL»: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL TERCER MUNDO

CAPÍTULO 6

Los retos del «giro institucional»: nuevas oportunidades interdisciplinarias para la teoría del desarrollo *

La teoría del desarrollo se encuentra preparada para abordar nuevos desafíos. El análisis económico del desarrollo ha dado un «giro institucional». La finalidad de este capítulo es establecer cuáles son las oportunidades y los retos que presenta el giro institucional. El argumento comienza por desalojar el «fundamentalismo del capital» del centro teórico de la economía del desarrollo. Luego se discutirá el giro institucional. Aunque dicho giro se presenta en numerosas formas, se analizarán sólo unas pocas¹. La «nueva teoría del crecimiento», cuyas consecuencias han sido las menos explotadas eficazmente por los no economistas, recibirá una atención especial. Se estudiará también el «enfoque de la capacidad» de Sen, que a pesar de sus enunciados cuidadosamente medidos, puede argumentarse que es la versión más radical del giro institucional. El enfoque institucional histórico de North se usará como puente entre ambas teorías. Por último, se lanza un desafío a los institucionalistas que trabajan en otras ciencias sociales para que se hagan presentes en este debate y contribuyan a la solución de los nuevos rompecabezas que plantea el giro institucional desde la economía.

Las cuestiones planteadas por el giro institucional son teóricas, pero tienen implicaciones para el mundo de la política y las políticas públicas². Las teorías que se basaron en la acumulación de capital tuvieron la virtud de dotar de consistencia a las relaciones entre los intereses institucionales establecidos y los requisitos que exigía el desarrollo económico. Los nuevos enfoques debilitan esta placentera correspondencia. Si pueden resolverse las contradicciones entre los intereses institucionales existentes y

* Este capítulo se ha beneficiado de la lectura y los comentarios cuidadosos de los editores, Fred Block, Marion Fourcade-Gourinchas, Nathan Newman y Anna Wetterberg. Sus deficiencias y errores siguen siendo completamente míos.

¹ Entre las corrientes importantes del pensamiento institucionalista que han sido ignoradas se encuentran los enfoques organizativos y de la información (por ejemplo, Stiglitz) y los enfoques basados en los costos de transacción (por ejemplo, Williamson). También se ha ignorado la variedad de enfoques alternativos que han sido importantes fuentes de ideas durante un largo tiempo, pero que nunca tuvieron suficiente éxito dentro de la disciplina de la Economía como para producir un «giro» de la economía en su conjunto, entre los cuales se destacan obviamente los enfoques marxistas, feministas y ecológicos.

² Para un mayor análisis de algunas de las implicaciones para la política y las políticas de la gobernanza, véase Evans (2003) y Evans (2005).

los fines desarrollistas, ello sólo ocurrirá a través de un enfoque más complejo de la política del cambio institucional, que deberá conectar el poder y la cultura, y prestar atención especial a las cuestiones distributivas. Este capítulo no pretende ofrecer esa clase de soluciones. Se conforma con señalar el grado en el cual han cambiado las fronteras de la teoría del desarrollo desplazándose hacia un terreno teórico nuevo e inevitablemente interdisciplinario.

EL GIRO INSTITUCIONAL

El «fundamentalismo del capital» asumió que solucionar el problema del subdesarrollo era principalmente ocuparse de aumentar las reservas de capital de los países pobres³. Era una perspectiva que tenía intuitivamente un fuerte atractivo. Desde el punto de vista de los países pobres, también se prestaba por sí misma a realizar proyecciones optimistas acerca del crecimiento futuro. Los países pobres se harían más ricos si podían incrementar su ahorro doméstico, que se transformaría luego en inversiones, produciendo una expansión proporcional de los ingresos futuros. Si los índices de ahorro doméstico no se podían incrementar, la financiación extranjera podía cubrir ese vacío. Los países ricos deberían verse afectados por los rendimientos decrecientes del capital, por lo que el capital debería desplazarse de aquellos lugares en los que era relativamente abundante, y donde, por tanto, se obtenía una rentabilidad menor (los países ricos), hacia aquellos lugares donde al ser relativamente escaso podía obtener rendimientos superiores (los países pobres). Llegar a «alcanzar el nivel socioeconómico de los ricos» se convertía así en una expectativa razonable.

Desgraciadamente, el fundamentalismo del capital no funcionó, ni teórica ni empíricamente. Hace casi cincuenta años, Robert Solow (1957) señaló que el fundamentalismo del capital, ni tenía sentido teórico, ni permitía explicar la trayectoria a largo plazo del crecimiento estadounidense. Teniendo en cuenta que el capital, especialmente el capital físico, está sujeto a tasas de retorno decrecientes, el aumento de las reservas de capital no puede explicar el tipo de crecimiento a largo plazo experimentado por Estados Unidos⁴. Confiar en los aumentos de las reservas de capital para solucionar los problemas del desarrollo tampoco funcionó muy bien en el Sur. El capital tiende a desplazarse de un país rico a otro país rico, y no de un país rico a uno pobre. Las instituciones internacionales, que intentan compensar esa situación con préstamos y subsidios, descubren para su frustración que más capital no produce frecuentemente un mayor bienestar social.

³ Véase King y Levine (1994); Easterly (2001a, Capítulo 3).

⁴ Véase Easterly (2001a, 47-53) para un buen resumen de lo que llaman la «sorpresa de Solow».

Las visiones de la acumulación de capital como «píldora mágica» perduran, a pesar de todo, incluso en los debates académicos⁵. Sin embargo, el consenso ha llevado a destronar al capital como píldora mágica⁶. Hoy, la mayoría estarían de acuerdo con Hoff y Stiglitz (2001, 428, 389) en que «la insuficiencia de capital debe considerarse un síntoma, y no una causa, del subdesarrollo».

Hoff y Stiglitz (2001, 389) resumen el impacto de lo que ellos llaman «la economía moderna» en el estudio del desarrollo con una simple afirmación: «El desarrollo no puede verse ya principalmente como un proceso de acumulación de capital, sino que debe verse como un proceso de cambio organizativo». Ésta es una de las formas de hacer ondear la bandera del giro institucional, pero no captura totalmente el alcance del cambio. Además de las organizaciones, también están involucradas la cultura y las normas. El papel del poder en la configuración de las estructuras organizativas y la cultura es esencial.

Existe una multitud de «institucionalismos» que definen diversamente qué son las «instituciones»⁷. En estas páginas sólo podemos estudiar un pequeño subgrupo de la totalidad de esas variedades⁸. Lo que es esencial en ese argumento es desplazar el centro de atención hacia las instituciones, lo que introduce una gama de nuevas consideraciones en el análisis del desa-

⁵ Entre los distintos esfuerzos por defender la idea de que la acumulación de capital es la clave para el crecimiento, véase Jorgenson et al. (1987), DeLong y Summers (1993), Kim y Lau (1994; 1995) y Young (1995).

⁶ King y Levine (1994, 286) concluyen que «...existe poco apoyo para la visión de que el fundamentalismo del capital debería guiar nuestra agenda de investigación y nuestro Consejo sobre políticas públicas... las diferencias internacionales en capital per cápita explican muy poco las diferencias en producción por persona entre países; y el crecimiento de la reserva de capital explica poco el crecimiento en la producción entre países. Es más, mientras que la proporción de inversiones en relación con el producto interior bruto se encuentra asociada sólida y robustamente con el crecimiento económico, existen pocas razones para creer que ello constituya una prueba de que aumentar la inversión produzca un crecimiento más rápido. De hecho, los resultados recientes indican lo opuesto. El crecimiento económico es el que causa la inversión y el ahorro, y no a la inversa». Blomstrom, Lipsey y Zejan (1996) concluyen que «pruebas formales e informales que usaron sólo ratios de inversión fija como variables independientes proporcionan pruebas de que el crecimiento económico antecede a la formación de capital, pero no existe ninguna prueba de que la formación de capital aumente el crecimiento económico. Por tanto, la causalidad parece moverse en una única dirección, del crecimiento económico hacia la formación de capital». Barro (1997) está de acuerdo, al igual que Lin y Lee (1999). La interpretación de Easterly (2001a, 40) de esas pruebas es que el aumento de la acumulación de capital no es ni necesario, ni suficiente, para explicar las altas tasas de crecimiento. Hoff y Stiglitz (2001, 428) defienden que las pruebas sugieren que «una escasez de capital parece ser un síntoma, y no una causa, del subdesarrollo». Véase Meier y Rauch (2000, Capítulo 3).

⁷ Chang y Evans (2001, 1) ofrecen la siguiente definición genérica: «Las instituciones son modelos sistemáticos de expectativas compartidas, presunciones dadas por hecho, normas aceptadas y rutinas de interacción que tienen fuertes efectos en la configuración de las motivaciones y el comportamiento de conjuntos de actores sociales interconectados».

⁸ Para un estudio general y algunos otros «institucionalismos» dentro y fuera de la economía, véase Hodgson (1998; 2000).

rrollo. Las preferencias individuales dependen de las creencias y las expectativas arraigadas en las concepciones culturales compartidas. Deben también tomarse en cuenta las relaciones entre agentes económicos que se basan en lealtades e identidades compartidas, y que no se pueden reducir fácilmente a la búsqueda de simples fines materiales. El cambio tecnológico configura los incentivos y éstos se ven configurados a su vez por el cambio tecnológico. La teoría del desarrollo se convierte en un «nuevo mundo feliz»*, lleno de concepciones intrigantes, pero incómodas.⁹

Impulsar el estudio del desarrollo en la dirección de un «nuevo mundo feliz» probablemente no era la finalidad que tenían presente la mayoría de los teóricos que elaboraron el giro institucional. Aumentar la consistencia y la elegancia de las formulaciones teóricas existentes, y conseguir predicciones más acordes con las observaciones empíricas, sí era su finalidad. El giro institucional fue un subproducto. La «nueva teoría del crecimiento» es un ejemplo de ese proceso.

La nueva teoría del crecimiento

La nueva teoría del crecimiento¹⁰, que en los últimos veinte años se ha convertido en una parte identificable en los debates teóricos convencionales acerca del crecimiento, se inició a partir del argumento de Solow de que el «cambio tecnológico» era el que permitía explicar la mayor parte del crecimiento, pero fue más lejos haciendo que la producción de nuevas ideas fuera «endógena». La aparición de nuevas ideas productivas («la tasa de cambio tecnológico»), en vez de explicarse como algo exterior a los modelos de crecimiento económico, se veía como algo dependiente de los incentivos económicos, que a su vez se encontraban determinados por los contextos institucionales.

En principio, las implicaciones que traía consigo la nueva teoría del crecimiento eran optimistas. Subyacente a ese optimismo se hallaba la simple idea de que la lógica deprimente de los rendimientos decrecientes, que limita las perspectivas de las estrategias para el desarrollo basadas en la maquinaria y otros tipos de capital físico, no eran de aplicación a las

* En inglés, «brave new world». Adopto la traducción más conocida con la que se identifica la expresión, que procede de la traducción de la obra homónima de Aldous Huxley, en la que se describe una sociedad futura feliz en la que la vida y la muerte de sus habitantes está condicionada por un programa de organización social que determina incluso cuando deben morir. (N. del T.)

⁹ De nuevo, Hoff y Stiglitz (2001, 396) capturan el espíritu de la transformación involucrada, cuando afirman que en la «teoría económica moderna, los elementos fundamentales “profundos” de la teoría neoclásica, que son las preferencias y la tecnología, son endógenos en sí ...».

¹⁰ Véanse Romer (1986; 1990; 1993a; 1993b; 1994) y Lucas (1988). Para resúmenes recientes, véanse Aghion y Howitt (1999) o Easterly (2001a, Capítulos 3, 8, 9).

ideas. Las ideas son bienes «no rivales»* que pueden usarse simultáneamente por cualquier número de personas a un mismo tiempo. Una vez que se ha creado una idea o fragmento de conocimiento útil (por ejemplo, el diseño perfecto de una trampa mejorada para ratones), el coste de usarla de nuevo es esencialmente igual a cero. Por tanto, los rendimientos crecerían proporcionalmente a la mayor repetición de su uso, sin producirse incrementos correspondientes en los costos (Romer 1993a, 63). Las nuevas ideas que impulsen una mayor tasa de cambio tecnológico pueden conducir a un crecimiento mayor, aun cuando las personas sean incapaces de redirigir su ingreso del consumo hacia el ahorro. Los rendimientos crecientes de las ideas pueden compensar los rendimientos decrecientes de los otros factores de producción¹¹.

En abstracto, las consecuencias para el Sur Global parecerían ser incluso más optimistas. Ya existe, después de todo, una monumental reserva de ideas productivas disponible en el Norte. A primera vista, llevarlas al Sur Global parece fácil. Si pudieran insertarse esas ideas de una manera eficiente en los procesos productivos en el Sur, debería producirse un crecimiento rápido. Las posibilidades optimistas son más fáciles de ver si nos fijamos en el conjunto de ideas que se ha identificado tradicionalmente como «tecnología», que serían las ideas que transforman los procesos físicos de producción. Estas clases de ideas son, en principio, más fáciles de traspasar de un país a otro, haciendo que se incrementen las reservas de ideas productivas en los países pobres y, por tanto, sus tasas de crecimiento. Puesto que la tecnología, en estricto sentido, puede incorporarse en las máquinas industriales, crea la posibilidad de que la inversión extranjera directa o la importación de bienes de capital por las empresas locales puedan generar rendimientos crecientes al facilitar el transporte de las ideas. Las ideas también pueden «filtrarse», es decir, ser imitadas por actores distintos a sus propietarios, generando externalidades positivas dentro de un país y entre países.

* Un bien «no rival» no es un bien público, aunque en algunos textos se traduzca así. Un bien «no rival» es un bien cuyo consumo por un individuo no impide la posibilidad de que otro lo disfrute en igual cantidad. Un ejemplo obvio sería tomar el sol. En cambio, en estricto sentido consideramos «bienes públicos» aquel conjunto de bienes que, siendo susceptibles de apropiación, quedan fuera del comercio por decisión del Estado para el disfrute de todos los ciudadanos. Se prefiere la literalidad de la traducción, que también se usa en algunos textos de economía. (N. del T.)

¹¹ Sigue siendo importante no extrapolar el potencial de crecimiento generado por el carácter no competitivo de las ideas y convertirlo en una presunción general acerca de las tasas de retorno crecientes del capital (definido ampliamente). Como la crítica se refiere sólo de los primeros modelos de crecimiento endógenos, en los cuales la producción es una función de la reserva total de capital, y donde la inversión neta es aproximadamente una fracción constante de la producción, cualquier desviación de la presunción de que los retornos del capital son constantes produce predicciones divergentes y poco plausibles, haciendo esos modelos «muy poco sólidos».

A veces las cosas funcionan de este modo y puede observarse un mayor crecimiento. En la mayoría de los casos, sin embargo, la circulación y la utilización de ideas son procesos complicados y difíciles. Obtener beneficios económicos de las ideas depende de ser capaz de articularlas con insumos adicionales, como el capital físico y la mano de obra cualificada, o con otras ideas complementarias¹². Si las perspectivas de obtener rendimientos crecientes dirigen esos insumos adicionales hacia lugares más preparados para usarlos, entonces los pobres quedan atrapados en su situación, a pesar de la aparente movilidad de las ideas.

El caso de la mano de obra cualificada es un buen ejemplo. Las competencias especializadas de los trabajadores son complementos esenciales de la tecnología y los beneficios que se deriven del uso de cualquier competencia concreta es probable que se vean incrementados si están acompañados de la concentración de competencias profesionales que las complementen. Las concentraciones de trabajadores cualificados es probable que atraigan capital. Los trabajadores cualificados desearán probablemente estar en aquellos lugares donde pueden unir sus competencias profesionales a las de otros trabajadores cualificados¹³. Todo esto juega en contra de los países pobres, que padecen tres males: para comenzar, tienen menores concentraciones de trabajadores cualificados; sus trabajadores cualificados tienen la tendencia natural a desplazarse a países más ricos en los que los beneficios que obtengan a cambio de sus habilidades sean mayores; y los ciudadanos que deciden seguir viviendo en su país natal tienen menos incentivos para invertir en formación laboral que los trabajadores de los países ricos.

Hay en todo esto otros problemas que son igual de evidentes. Si las ideas son activos económicos, sus propietarios intentarán hacer todo lo posible por mantener el control de los beneficios que generan las ideas. Puesto que los propietarios se concentran en los países ricos del Norte, en la medida en que tengan éxito en mantener control sobre sus ideas, los beneficios terminarán regresando allí. Cuando el aspecto esencial del problema giraba en torno a los rendimientos decrecientes del capital físico, la expectativa de que las tasas de crecimiento convergieran era razonable. Cuando esa atención se dirige ahora hacia las ideas, los países que tienen acumulada una mayor reserva de ellas es probable que crezcan más deprisa que aquellos que tienen reservas más pequeñas. De hecho, una de las ventajas que tiene la nueva teoría del crecimiento en comparación con el fundamentalismo del capital es que permite entender mejor el fracaso de los países pobres en alcanzar el nivel de vida de los ricos¹⁴.

¹² Cfr. Easterly (2001a, 150-151).

¹³ Véanse Kremer (1993); Hoff y Stiglitz (2001), Apéndice A; Easterly (2001, 155-160).

¹⁴ Para un reciente análisis de la persistencia de la diferencia en ingresos entre el Norte y el Sur, véase Arrighi, Silver y Brewer (2002).

Al presentar una concepción más compleja de por qué es difícil que los pobres «alcancen» el nivel socioeconómico de los ricos, la nueva teoría del crecimiento ha dirigido su atención hacia las cuestiones institucionales, aunque la contribución de la nueva teoría del crecimiento al giro institucional es más fundamental. Una vez que se piensa que el crecimiento depende esencialmente de las ideas, y que éstas no son un factor exógeno, sino el resultado de acciones hacia futuro de agentes económicos que responden a incentivos, los acuerdos institucionales se convierten en un elemento esencial para determinar cuál será la tasa de crecimiento. El hecho de que las instituciones no sólo moldeen los incentivos para generar nuevas ideas, sino que puedan verse en sí mismas como constituidas esencialmente por «ideas», completa la lógica que ata la nueva teoría del crecimiento al giro institucional.

Las instituciones y las ideas

La mayoría de los teóricos del desarrollo estarían de acuerdo en que el género de ideas más influyente para poder explicar por qué algunos países se desarrollan y otros quedan estancados no son las «tecnologías» asociadas con los cambios en los procesos físicos de producción, sino más bien las concatenaciones más complejas de ideas que forman las estructuras de las organizaciones y las instituciones. En el nivel más simple, las ideas incorporadas en las instituciones abarcan desde la contabilidad por partida doble hasta los manuales de operaciones de las franquicias de McDonald's, las normas procedimentales del Congreso o las universidades. Puesto que todas esas ideas son «no rivales», lo cual es una característica esencial de las «ideas», las tasas de retorno que generan crecerán con la expansión de su aplicación.

El potencial de generar beneficios a partir de las tecnologías institucionales es más evidente cuando observamos los beneficios de las tecnologías organizativas en las empresas. Al haber desarrollado un sistema de ideas organizativas, Walmart, McDonald's o Starbucks pueden usarlo para generar beneficios en miles de lugares esparcidos por todo el mundo. El manual organizativo tiene la misma característica de «no rivalidad» que tienen los planos de una carretilla; el coste adicional de que mucha gente use el plano al mismo tiempo es trivial. Estos tipos de «tecnologías organizativas» pueden ser tan poderosos a la hora de producir beneficios como las ideas tecnológicas convencionales que nos vienen más fácilmente a la mente como ejemplos, como pueden ser los sistemas operativos de los computadores MSDOS o Linux.

Todavía más fundamentales son las ideas institucionalizadas que operan a nivel de la sociedad en su conjunto, como las normas administrativas, las normas jurídicas y otros mecanismos para la gobernanza. Son ideas

en sí mismas, pero también generan los incentivos (o fracasan a la hora de crearlos) para la producción de nuevas ideas de todo tipo, y, por tanto, ayudan a determinar la tasa general de crecimiento. Son lo que Romer (1993c) llama «metaideas». El análisis institucional de Douglas North (1981, 1986, 1990), al defender que la calidad de las ideas que se incorporan a estos tipos de instituciones para la gobernanza proporcionan las mejores explicaciones históricas de las tasas diferenciales de crecimiento, coincide con la nueva teoría del crecimiento que impulsa el giro institucional aun más en la dirección del análisis sociopolítico.

Uno de los principales efectos que tiene la contribución de North es hacer que la política pública institucional sea un factor determinante esencial para el crecimiento. En la nueva teoría del crecimiento, las políticas públicas institucionales son parte de las ecuaciones para el crecimiento, porque las variables políticas pueden influenciar los incentivos de los agentes económicos para desarrollar nuevas ideas¹⁵. En el análisis de North, las características políticas de las instituciones hacen algo más que crear incentivos. Terminan incorporándose a las presunciones y al comportamiento de los actores económicos con una tenacidad que les hace persistir en los «camino ya recorridos», es decir, en los procedimientos utilizados en el pasado para adoptar decisiones y actuar. Los «marcos institucionales» que North considera que son «el determinante subyacente del funcionamiento a largo plazo de las economías» (1990, 107) son análogos a lo que los sociólogos podrían llamar «un orden normativo». Esos marcos institucionales incluyen normas y costumbres informales junto a reglas y procedimientos formales. El alcance de un «orden normativo» va más allá de la garantía de los derechos de propiedad mediante el castigo al uso de la fuerza y el fraude. Incluso si nos limitamos a los aspectos más relevantes de los «marcos institucionales» para el crecimiento económico, como pueda ser proporcionar garantías predecibles para los derechos de propiedad, el marco necesario involucra una combinación compleja de legitimación, aprendizaje social y poder coercitivo.

La versión de North del institucionalismo histórico, como la nueva teoría del crecimiento, sigue siendo convencional en un importante aspecto: el crecimiento del ingreso, estimado mediante índices de mercado, continúa siendo la medida fundamental del desarrollo. A pesar de las generosas declaraciones acerca de la importancia de otros fines sociales y políticos, estos últimos siguen siendo secundarios, e implícitamente se subordinan a la medida fundamental del ingreso. El pleno florecimiento del giro institucional depende de poder escapar de esta visión restrictiva. El enfo-

¹⁵ Así, por ejemplo, la posibilidad introducida por Barro (1991) de usar la tasa de asesinatos como una variable en una ecuación de crecimiento, sin temor de que se le acuse de haberse convertido en un científico político.

que de la capacidad de Amartya Sen es el mejor ejemplo de una lógica que permitiría escapar de ese enfoque limitador.

El enfoque de la capacidad¹⁶

Sen define «capacidades» como el conjunto de cosas valoradas por una persona que ésta podría realizar probablemente. El rango de capacidades es enormemente variado, y abarcaría el acceso garantizado a una alimentación adecuada o la posibilidad de ser un participante respetado en la vida comunitaria, entre otras cosas. En conjunto, las capacidades definen el grado en el cual la gente puede «llevar el tipo de vida que valora y que tienen buenas razones para valorar» (Sen 1999a, 18).

La contribución del enfoque de la capacidad es en realidad dos contribuciones inseparablemente interconectadas. La primera, es que ese enfoque es el esfuerzo más elegante y efectivo, entre una serie larga de intentos, de que la economía convencional tenga en cuenta la proposición de que mejorar las capacidades humanas es la única medida legítima del desarrollo y que el crecimiento del ingreso es sólo una medida intermedia, correlacionada imperfectamente con la verdadera finalidad del desarrollo¹⁷. Al mismo tiempo, el enfoque de la capacidad argumenta convincentemente que la deliberación democrática no es sólo un método factible para orientar los esfuerzos por expandir las capacidades humanas, sino que es el único método justificable¹⁸.

La mayoría de los economistas reconocerían probablemente que la expansión de las capacidades humanas es el fin último del desarrollo. En lo que diferirían con Sen es en la convicción de que, mientras los indicadores de salud, educación y otros similares, como los derechos civiles y la seguridad, son todos importantes, no existe ninguna manera de sopesarlos y calcularlos de tal manera que proporcionen un instrumento que permita comparar un cierto nivel general de utilidad o de bienestar dentro comunidad con otro, ni a lo largo del tiempo dentro de una sola nación, ni entre naciones. Por tanto, la mejor (y realmente la única) medida general efectiva que tendríamos para valorar la expansión de las capacidades es el crecimiento del ingreso real¹⁹. Lo que separa a Sen de los demás es su negativa a aceptar esa afirmación. Sen argumenta que los ingresos reales son una medida analíticamente inadecuada para comparar niveles de bienestar

¹⁶ Esta sección se basa fuertemente en Evans (2002). Véase también Evans (2003).

¹⁷ Véase, entre otros muchos esfuerzos tempranos, Streeten (1994). Véase también Stewart y Deneulin (2002) para una comparación del enfoque de la capacidad con otros esfuerzos diferentes por «destronar el producto interno bruto».

¹⁸ Para resúmenes sobre el tema de la elección social en el trabajo de Sen, véase Sen (1995; 1999a; 1999b).

¹⁹ Para una convincente exposición de este punto de vista, véase Srinivasan (1994).

(1999a, 79-80), y que los esfuerzos utilitaristas por reducir el bienestar a «una única cosa buena [el ingreso real] que tendría un carácter homogéneo» son igualmente inadecuados²⁰.

La negativa de Sen a aceptar los ingresos reales como la «única cosa buena» capaz de proporcionar un reflejo adecuado de la existencia de desarrollo colocaría la cuestión de la elección pública de alternativas en el corazón de «aquello que realmente es el desarrollo»²¹. Para que funcione el enfoque de la capacidad, debe ser posible llegar a sopesar legítimamente las diferentes capacidades. De ello se deduce que «existe una fuerte razón metodológica para subrayar la necesidad de asignar explícitamente un peso en términos valorativos a cada uno de los diferentes componentes de la calidad de vida (o del bienestar) y abrir a la discusión pública y al escrutinio crítico el peso asignado a cada capacidad» (1999a, 81). En otras palabras, «una comprensión adecuada de aquello que son las necesidades económicas, de su contenido y su fuerza, exige discusión e intercambio de ideas» (1999a, 153)²². El enfoque de la capacidad conlleva un proceso político que es «democrático», en el sentido profundo de una participación deliberativa continua de la ciudadanía. Tener mejores instituciones no sólo mejora nuestra capacidad de conseguir los fines establecidos por la teoría económica (como ocurre en la nueva teoría del crecimiento). Las instituciones deliberativas para la adopción de decisiones son el único medio de definir adecuadamente cuáles podrían ser los fines deseados del desarrollo²³.

Después de Sen, resulta difícil resucitar como síntesis suficiente de los fines económicos de la sociedad la agregación anónima de intercambios

²⁰ La posición de la capacidad no niega los beneficios del crecimiento del ingreso. La riqueza y el ingreso son, como lo explica Sen (1999a, 14), «medios generales admirables para conseguir una mayor libertad de llevar las vidas que valoramos justamente». Al mismo tiempo, la concentración testaruda en el crecimiento del ingreso a nivel social puede llevar consigo ciertos sacrificios que harían que las oportunidades de la mayoría de la población para desarrollar una variedad de capacidades se viera perjudicada. En sociedades altamente desiguales, en las cuales el crecimiento del producto interno bruto refleja primariamente el crecimiento de los ingresos del 20% más rico, y en las que las elites son hostiles a la inversión pública en bienes colectivos como la salud y la educación, la traducción del aumento del ingreso nacional en otras cosas que la gente tiene «buenas razones para valorar» no puede considerarse como algo dado por hecho. Brasil se concentró, con bastante éxito, en el crecimiento del ingreso durante la segunda mitad del siglo XX, pero los padres pobres, cuyo principal fin es mantener vivos a sus hijos recién nacidos, están mejor todavía en Kerala (India) que en Brasil (cfr. Sen 1999, 21-24, 43-49).

²¹ Cfr. Sen (2001).

²² El prerrequisito para estos argumentos es la capacidad de Sen de ir más allá de los elegantes «teoremas de la imposibilidad» de Arrow (1951; 1963) (véase la nota del traductor en p. 284), al mostrar que adiciones modestas a la base informativa sobre la cual se realizan las elecciones sociales, e incluso comparaciones interpersonales parciales de utilidad, por ejemplo, son suficientes para hacer posible la escogencia social.

²³ El ejercicio de realizar elecciones sociales es también en sí mismo una oportunidad de ejercitar una de las más importantes capacidades entre todas, la capacidad de escoger. Como lo explica Sen (1999, 291), «los procesos de participación deben comprenderse como partes constitutivas de los fines del desarrollo en sí mismos».

individuales a través del mercado, o los análisis tecnocráticos y jerárquicos de las necesidades²⁴. En la medida en que los modelos de desarrollo asumían que las preferencias debían considerarse exógenas, y evitaban las cuestiones relativas a la elección pública, tenía sentido una definición tecnocrática de los medios necesarios para conseguir un fin plausible, que en la práctica significaba el crecimiento de los ingresos reales. Aunque «determinar cuáles son las verdaderas preferencias» era lógicamente anterior a imaginar cómo poder conseguir las, no existía ninguna forma de comenzar siquiera a imaginarse cuál podría ser el significado de «verdaderas». El argumento convincente y elegante de Sen de que «verdaderas» significa que se ha llegado a ellas mediante «un debate público abierto» cambia la naturaleza del argumento. Determinar los mecanismos institucionales concretos para que pueda celebrarse un «debate público y abierto» se convierte en el principal problema del desarrollo.

De la misma forma que la nueva teoría del crecimiento convirtió el cambio tecnológico y la creación de ideas en algo de lo que debía ocuparse la economía desde dentro (en lugar de considerarse convenientemente como algo exógeno), el enfoque de la capacidad hace del proceso de formación de preferencias colectivas algo inevitablemente endógeno²⁵. Las preferencias terminan siendo no sólo los resultados endógenos de acuerdos institucionales, sino un tipo particular de acuerdo institucional, concretamente uno que promueve el debate público, y el intercambio viene caracterizado como el *sine qua non* de la formación legítima de preferencias.

El enfoque de la capacidad cambia el objeto de la discusión hacia las instituciones que facilitan las elecciones acerca de cuáles son los fines del desarrollo. Coloca las instituciones donde se producen las decisiones colectivas en el centro de cualquier teoría económica sobre el desarrollo y no únicamente en las teorías políticas y sociales acerca del desarrollo. Si reflexionamos sobre ello, tiene sentido. Dani Rodrik (1999) llega a la misma conclusión partiendo de una visión epistemológica diferente²⁶. La capacidad de las comunidades y de las sociedades para definir sus fines es ciertamente el tipo más básico de tecnología institucional. Sin ella, la adquisición de otras técnicas institucionales es improbable que dé frutos. Si se acepta este hecho elemental, crece automáticamente el desafío para aquellos que intentan desarrollar el giro institucional.

²⁴ Ello no quiere decir que las burocracias y los mercados sean irrelevantes. Cada uno de ellos tiene un gran papel a la hora de proporcionar las bases de información de las cuales depende «el ejercicio de la escogencia social» exigido por el enfoque de la capacidad.

²⁵ Sen no es, naturalmente, el único en abandonar las preferencias exógenas. Véase Hoff y Stiglitz (2001). Véase también Bowles (1985) para un desarrollo interesante de la idea de preferencias endógenas.

²⁶ Rodrik (1999, 19) argumenta que deberíamos «pensar las instituciones políticas participativas como el fin de las instituciones que estimulan y agregan el conocimiento local y, por lo tanto, que ayudan a construir mejores instituciones».

LOS DESAFÍOS DEL GIRO INSTITUCIONAL

Una de las razones por las cuales los ideólogos y los políticos encargados de elaborar las políticas públicas se abrazan al fundamentalismo del capital es que sus prescripciones de política pública son consistentes con la estructura global existente del poder económico. El presupuesto teórico de que los flujos de capital son la clave para aumentar el bienestar es profundamente congruente con las preferencias de aquellos que controlan el capital y que los convierten en la preocupación por excelencia de la política del desarrollo. El giro institucional amenaza esa congruencia. Sus implicaciones para la política pública son complejas y a menudo ambiguas. Llama la atención acerca de las formas en las cuales los intereses de los poderosos pueden entrar en conflicto con aquellos de los ciudadanos ordinarios, especialmente en los países pobres. Aquí, sin embargo, nuestra más inmediata preocupación es otro de los efectos del giro institucional. Supone un reto para los científicos sociales de campos distintos a la economía y que han afirmado tradicionalmente estar orientados por una visión institucional. Ese reto les obliga a enfrentarse a las nuevas perspectivas que provienen de la economía con el fin de demostrar cómo sus enfoques pueden ayudar a resolver algunas de las dificultades creadas por el giro institucional.

La naturaleza del desafío se ilustra aquí mediante tres ejemplos sobre cuestiones planteadas por el giro institucional que son básicas para la teoría, la política y las políticas públicas del desarrollo. Primero, se presentan algunas de las implicaciones más inquietantes que tiene la nueva teoría del crecimiento, y que derivan de las consecuencias que tiene concentrarse en el poder económico de las ideas para la concentración global del ingreso y para las preferencias institucionales de aquellos que tienen importantes intereses como propietarios de ideas. A continuación, se considerarán brevemente las consecuencias pesimistas que tiene para la evolución de la gobernanza económica la visión «no funcionalista» de North de las instituciones básicas. Finalmente, se exploran posibles desarrollos del enfoque de la capacidad que tienen consecuencias para la desigualdad y la gobernanza.

Las ideas y la desigualdad

La nueva teoría del crecimiento coloca el análisis de las instituciones para la gobernanza en el centro de los análisis del crecimiento, incluso de los más economicistas. Al mismo tiempo, predice un papel cada vez más importante para un grupo concreto de actores económicos. Estos actores, que podrían ser llamados (siguiendo a Negroponte 1996) empresarios «que usan la tecnología del *bit*»²⁷ (empresarios tecnológicos, de aquí en adelante,

²⁷ En el original en inglés, «bit based». La traducción «tecnológico» refleja el espíritu. Se prefiere «empresario tecnológico» a «empresario de la tecnología» porque la primera expresión pone énfasis en la orientación de su actividad, más que en su producción concreta (Coca-Cola es una empresa que usa medios tecnológicos avanzados, pero nadie diría estrictamente que «vende» tecnología). (N. del T.)

por simplicidad), son corporaciones empresariales cuyos activos más importantes son las «colecciones de códigos binarios, más que las colecciones de átomos», lo que equivale a decir que son más importantes las ideas o las imágenes que las máquinas o los recursos naturales. Estos empresarios tecnológicos tienen ventajas y preferencias institucionales características, que son ambas potencialmente problemáticas.

Las posibilidades excitantes de crecimiento generadas por los rendimientos crecientes de las ideas se ven ejemplificadas al máximo en la expansión de los imperios económicos tecnológicos. Al mismo tiempo, cuando el crecimiento se basa en la tecnología de la información, la ausencia de un argumento sobre el predominio eventual de las deseconomías de escala permite que las tendencias hacia la concentración de ingresos y de poder económico escapen al control de «las fuerzas del mercado». Puesto que el poder político no puede aislarse realmente del poder económico, ello implica aumentar la desigualdad política y económica simultáneamente.

Liberados de los obstáculos planteados por las deseconomías de escala habituales que proceden de la dependencia del capital físico, y consecuentemente no constreñidos por las curvas de costos en forma de «U» que son la columna principal de los equilibrios competitivos, aquellos cuyos activos primarios consisten en ideas e imágenes están en una posición envidiable. Los empresarios tecnológicos pueden gozar de rendimientos crecientes incluso con un único producto, siempre y cuando se expanda el alcance de su mercado. La posibilidad de rendimientos que se incrementan indefinidamente con el tamaño de los mercados no se aplica únicamente a la «tecnología», como el sistema operativo MS DOS, sino a las ideas e imágenes de una manera más general, a cualquier cosa, desde la fórmula de la Coca-Cola a la imagen de Mickey Mouse o la de Michel Jordan realizando un mate durante un partido de baloncesto²⁸. Las «externalidades de red», y lo que podrían llamarse «externalidades culturales», magnifican los efectos de los rendimientos crecientes. Los incentivos para asegurarse «la ventaja del primer jugador en mover» y de «capturar»²⁹ a los consumidores son muy grandes. Todo ello magnifica las posibilidades para la concentración

²⁸ Una vez que el número de mis amigos que usa MS Word pasa de un cierto punto, tengo que comenzar a usarlo para poder comunicarme con ellos, incluso cuando mi valoración personal sea que es un producto inferior a otros. Los beneficios de Bill Gates aumentan en consecuencia. Igualmente, una vez que mis amigos deciden que Slate, una sección dentro del telediario, proporciona el enfoque más interesante de las noticias, mis opiniones se valorarán menos salvo que pueda relacionarlas con las defendidas en Slate, valore o no esa posición desde mi punto de vista individual.

²⁹ Cfr. Williamson (1975; 1985); Arthur (1990; 1994).

del ingreso y el poder mucho más allá de lo que sería concebible en una economía basada en la producción física de simples bienes tangibles³⁰.

Nada de lo anterior niega la espectacular promesa de crecimiento que reside en la generación y explotación de nuevas ideas para mejorar el bienestar de los ciudadanos comunes en los países ricos y pobres³¹. Ni tampoco niega el hecho de que los empresarios de las tecnologías de la información deberían, en principio, tener interés en contextos institucionales que fomentarán la generación de ideas. Sin embargo, lo que sugiere esta perspectiva es que los intereses en la producción de ideas se encuentran siempre acompañados de intereses igual de poderosos dirigidos a apropiarse de los beneficios que producen las mismas. Como nos sugieren las luchas entre Norte y Sur por los derechos de propiedad intelectual, es el Sur al que se le exige que fortalezca las instituciones garantes de la propiedad, mientras sufre los plenos efectos de la distribución inequitativa de los derechos de propiedad existentes.

Este análisis sugiere que las ampliaciones globales de la protección de los derechos de propiedad del Norte es más probable que exacerben las desigualdades existentes actualmente, en lugar de solucionarlas, y subraya la importancia de construir instituciones que sean capaces de compensar la cara inequitativa del crecimiento basado en las tecnologías de la información. Se pueden imaginar dos clases de respuestas institucionales. La primera, es que se pueden construir instituciones para la gobernanza capaces de constreñir las tendencias inequitativas. Alternativamente, se podría permitir que aumentara la desigualdad, pero se prestaría una mayor atención a los medios que permitirían compensar los efectos políticos, sociales y económicos negativos, o la desigualdad creciente. Sin embargo, si nos movemos del campo de lo deseable al de lo probable, la predicción de la dirección del cambio en las instituciones para la gobernanza económica debe comenzar viendo cuál es el programa de acción que tienen los propios empresarios tecnológicos³².

³⁰ Los ejemplos que se usan aquí son obviamente correspondientes a «tipos ideales». La importancia de los activos «de la tecnología de la información» van más allá de los «casos puros» como Mickey Mouse y Windows. La mayoría de las empresas se basan parcialmente en las tecnologías de la información. Bienes de consumo puramente «aislados», por ejemplo, el acero, el algodón, el jabón o las telas, son cada vez más una excepción en lugar de la norma dentro de la economía moderna. Un amplio rango de bienes manufacturados (por ejemplo, los pañuelos Kleenex o los zapatos Nike) depende de las imágenes asociadas a ellos para su rentabilidad, y eso es aún más cierto acerca de los servicios que estén orientados hacia la producción o el consumo. Por tanto, las preferencias de los «empresarios de la tecnología de la información» desempeñan un papel siempre mayor a la hora de definir la racionalidad económica.

³¹ Véase Easterly (2001a, 173-175) para algunos buenos ejemplos.

³² Para un análisis más general de las consecuencias institucionales de la creación de empresas basadas en las tecnologías de información, véase Varian y Shapiro (1998) y Newman (2002).

Incluso cuando los planes nacionales de los países de los que proceden los empresarios de las tecnologías de la información muestran interés en la producción de nuevas ideas, sus programas institucionales internacionales tienen que concentrarse casi inevitablemente en el problema de garantizar la apropiación de los beneficios de esas ideas. Las ideas son más fáciles de robar que los activos tangibles. Además, el grado en el cual la información es «propiedad privada» es a menudo ambiguo (por ejemplo, el genoma humano). Los empresarios de las tecnologías de información necesitan estructuras políticas y jurídicas que dificulten al máximo robar las ideas cuya propiedad ya se ha reconocido y que faciliten la transformación en propiedad privada de las ideas que pudieran considerarse parte de los «bienes públicos comunes».

Los mercados que se ocupan de la información deben estar más intensamente regulados que cualquier otro mercado de bienes homogéneos; si no es así, es extremadamente fácil que los oportunistas, copiando ideas o imágenes, amenacen las tasas de retorno de la inversión³³. La importancia vital de la regulación de los mercados «libres», que incluirían los esfuerzos agresivos de Estados Unidos por impedir que los empresarios del Sur hagan copias piratas de *Titanic* o de Windows, o también la orden judicial de cerrar Napster, nunca ha sido más clara que en la economía global contemporánea³⁴.

El desarrollo de instituciones que detengan más efectivamente el robo de ideas e imágenes es la mitad defensiva del programa político de las tecnologías de la información. La otra mitad expansiva de ese programa implica ampliar la definición de cuáles ideas e imágenes pueden ser objeto de propiedad privada. Transformar ideas que previamente se consideraban parte de los «bienes públicos» naturales o culturales en propiedad privada es una estrategia obvia para generar nuevos activos y beneficios. El proceso es especialmente grave cuando lo que se transforma en un derecho de propiedad es la naturaleza. La variedad compartida de semillas, producto de miles de años de experimentación por comunidades de productores agrícolas anónimos, sufre una transformación aún mayor para convertirse en

³³ Los bienes cuyo valor se basa primordialmente en la transformación física más que en las ideas, en la acomodación real de átomos más que de bits, evidentemente pueden ser también objeto de copia. Pero las ganancias potenciales disminuyen en relación al valor de la idea que contienen. A diferencia de las copias piratas de Windows, es probable que cueste más producir «copias piratas» de un Ford familiar que lo que cuestan los originales.

³⁴ Desde la óptica política convencional, la idea de «libre» comercio incluye automáticamente los derechos de propiedad intelectual como parte del presupuesto de que «libre» aplica obviamente no sólo al comercio «legal», pero como indican las controversias recientes sobre la inviolabilidad de los derechos de patente en relación con los medicamentos para la curación del sida, las definiciones de ilegalidad son construcciones que están siempre en proceso de reconstrucción. Inversamente, el comercio de bienes cuya producción viola las normas medioambientales o laborales podría también considerarse un comercio en bienes «ilegales».

propiedad privada. En un ejemplo más extremo, se patenta el nombre de «arroz basmati» para que un empresario particular se pueda apropiarse de los beneficios de la reputación que tiene por su sabor. Al igual que para proteger los derechos establecidos de los activos intangibles, la transferencia efectiva de ideas de una esfera pública que no puede ser objeto de apropiación al terreno de la apropiación privada requiere una estructura jurídico-administrativa poderosa y organizada a nivel mundial.

Los empresarios tecnológicos tienen preferencias en los campos de las normas, la cultura y las costumbres, como las tienen en relación con las estructuras jurídico-administrativas. La homogeneización de las preferencias de consumo entre los distintos mercados y regiones del mundo maximiza el tamaño del mercado en el que pueden obtener beneficios una idea o una imagen dadas. Puesto que la mayor parte del mercado para bienes de consumo está ya localizado en los países ricos, la homogeneización se presenta generalmente como un intento por expandir los modelos de consumo de los países ricos hacia otros lugares.

Las estrategias corporativas dirigidas a crear demanda para sus bienes, que se derivan de esta lógica, chocan directamente contra el modelo deliberativo de formación de preferencias defendido por Sen. Por mucho que un individuo reflexione cuidadosamente sobre sus necesidades y preferencias, lo hace dentro de un contexto de cultura e información que está fuertemente configurado por «imperios» tecnológicos como los de Coca-Cola y MTV³⁵. Estos imperios dedican inmensos recursos a construir medios efectivos de difusión de determinados gustos y a atribuir valor a modelos de consumo que se basan en las ideas e imágenes que controlan.

Desde el punto de vista de los ciudadanos del Sur global, la homogeneización implica una doble pérdida. Primero, sean cuales sean las preferencias que surgen de sus propias experiencias y visiones del mundo, es improbable que éstas se vean refrendadas en los mensajes globales que asignan valor a determinados bienes, servicios y prácticas. Segundo, como señala Sen, «el ser relativamente pobre en una comunidad relativamente rica puede impedir que una persona pueda realizar ciertas “actividades” fundamentales (como participar en la vida de la comunidad) y puede afectar los recursos personales necesarios para respetarse uno mismo» (1991a, 71). En la medida en que los empresarios tecnológicos tienen éxito en difundir en todo el mundo los estándares de consumo de los países ricos, todas las personas en el Sur Global, excepto los ciudadanos más ricos, se convierten en «relativamente pobres dentro de una comunidad rica»; mucho más pobres de lo que serían si pudieran establecer sus estándares de consumo a través del debate abierto y del intercambio basado en sus propias experiencias y recursos.

³⁵ Cfr. Sen (1999a, 240), que observa que «el sol no se pone en el imperio de Coca-Cola o MTV».

Al prestar nuestra atención a las consecuencias institucionales del dominio de las empresas tecnológicas globales, el giro institucional permite ver un grupo crucial de desafíos a la estrategia y la política pública para el desarrollo. Esta atención deja también claro que las cuestiones relativas al poder y a las políticas públicas deben ocupar un lugar esencial en cualquier respuesta que se dé frente a estos desafíos. La relevancia fundamental de las cuestiones relativas al poder se ve reforzada aún más cuando se estudian las implicaciones que se derivan de la versión de Douglas North del nuevo institucionalismo.

La inercia y el bloqueo como problemas para las instituciones de la gobernanza

Las consecuencias ambivalentes que se derivan del hecho de colocar el papel económico de las ideas en el centro de la teoría del desarrollo son incluso más preocupantes cuando las ideas en cuestión se incorporan a las instituciones básicas para la gobernanza. Las instituciones dependen de las expectativas mutuamente compartidas. Cualquier conjunto de expectativas compartidas concede una fuerte ventaja frente a los que no las tienen, al limitar la incertidumbre acerca de cómo se comportarán otros actores. Bardhan (2001, 276) resume elegantemente la idea: «... existe una tasa de retorno creciente cuando se adopta una forma institucional concreta: cuanto más se adopta, más atractivo y conveniente es para los demás seguirla, debido a las externalidades de red y a las ligadas a la existencia de infraestructuras, los efectos de la coordinación y el aprendizaje, y las expectativas de adaptación».

Todo ello estaría bien si existieran razones convincentes que permitieran creer que la aparición de instituciones sigue una lógica «funcionalista» (es decir, que las instituciones para la gobernanza únicamente predominarán sobre otras posibilidades competidoras cuando sean más «eficientes» a la hora de aumentar el bienestar general). Sin embargo, North es explícito al rechazar la idea de que algún proceso automático de carácter funcionalista pueda garantizar la aparición de formas institucionales más eficientes. Es también totalmente plausible (Bardhan 1989; 2001; Pierson 1997) la posibilidad de que existan instituciones que sean perjudiciales para el desarrollo a largo plazo, que emerjan por razones que tengan poco que ver con cualquier tipo de «eficiencia» general o de «beneficio social», y que terminen «enquistándose» en el tejido social (Arthur 1990; 1994).

Una vez que las instituciones arraigan, es probable que perduren incluso si tienen efectos negativos de largo plazo sobre el desarrollo, expulsando la posibilidad de que aparezcan concepciones institucionales más

eficaces³⁶. Librarse de instituciones malas es probablemente la parte más difícil a la hora de desarrollar otras nuevas. Ello es cierto incluso en el improbable caso de que los beneficios de las instituciones existentes no favorezcan más una base política que otras. Si las instituciones existentes proporcionan beneficios diferenciados a una parte de la sociedad, que en consecuencia adquiere un interés creado especial en su mantenimiento, entonces el problema se agrava aún más. Si ese segmento de la población cuenta con un poder superior en relación con otros grupos, lo que es bastante probable, aunque no axiomático, el problema todavía es más difícil de solucionar.

Como señala Robinson (1997), incluso las transformaciones institucionales que mejorarían el crecimiento y expandirían los ingresos potenciales de las elites políticamente dominantes es probable que se rechacen si esos cambios implican una disminución de su poder político relativo. Por ejemplo, los terratenientes, cuyo estatus y poder político en las sociedades agrarias depende de su control desproporcionado sobre el principal activo productivo en esas sociedades, la tierra, son el ejemplo más obvio. Incluso cuando se les prometen mayores ingresos apoyándose en las proyecciones de una mayor productividad mediante una dispersión del control de la producción agrícola, es improbable que consideren que se compense con ello la probabilidad de que tengan un menor poder político (lo que eventualmente terminará amenazando su capacidad de obtener ingresos, con independencia de cuáles sean las garantías que se les ofrezcan)³⁷.

La perspectiva de North subraya la relevancia primordial de la política al destacar las instituciones efectivas, tanto en el sentido positivo de que, para la gobernanza, tales instituciones efectivas requieren una legitimidad política sólida, como en el sentido negativo de que los intereses creados plantean obstáculos poderosos a la creación de los marcos institucionales necesarios para mejorar la productividad o el bienestar. La búsqueda de agentes sociales y de procesos políticos que tengan la capacidad de generar cambios institucionales se hace incluso más esencial para la teoría del de-

³⁶ En la medida en que es posible imaginarse que un componente importante del «marco institucional» que gobierna las sociedades individuales se genera a nivel global –como en la visión de John Meyer (1987), dominada por las «líneas occidentales»–, el problema se hace todavía más difícil. Cuando las instituciones para la gobernanza se generaban en sociedades concretas, era posible contar historias en las cuales la presión hacia una mayor «adecuación» institucional partía de una competencia darwinista entre distintas sociedades. En la medida en que la importancia creciente de las normas y las instituciones para la gobernanza económica obliga a los participantes en la economía política globalizada a conformarse con un modelo de «monocultivo institucional», al menos en lo que se refiere a las principales normas políticas y económicas, la diversidad de marcos institucionales que se necesitan para poder escoger desaparece, incrementando el escepticismo original de North en relación con las conexiones entre la supervivencia institucional y la «adecuación al entorno» (Cfr. Evans 2004; 2003; Grief 1994).

³⁷ Véase Bardhan (2001, 278-79).

sarrollo y el reto de empezar nuestro trabajo intelectual a partir de lo pensado por North comienza a parecerse sorprendentemente al reto hacerlo a partir de Sen.

Las posibilidades institucionales para ampliar las capacidades³⁸

Si una de las contribuciones del giro institucional es aclarar las razones por las cuales el cambio institucional podría seguir direcciones que frustrarían los fines del desarrollo, su otra función debería ser generar nuevos «imaginarios» institucionales que expandieran nuestras definiciones de desarrollo. El enfoque de las capacidades de Sen tiene esa función. Sen nos presenta una visión de la política para el desarrollo contrafáctica, al defender convincentemente la factibilidad y la necesidad de instituciones deliberativas auténticas que permitan que las opciones entre distribuciones posibles de la riqueza y las estrategias de crecimiento sean «democráticas», en el sentido profundo de ser producto de una continua participación deliberativa –aun si es confusa– de la ciudadanía en el establecimiento de las prioridades económicas.

La pregunta es: ¿cómo llegamos a partir de las configuraciones institucionales existentes a algo que esté más cercano a las formas deliberativas de gobernanza económica que propone Sen? Un esfuerzo integral por construir un camino político plausible está más allá de la finalidad de este ensayo, pero es pertinente indicar, aunque sea parcialmente, algunas de las direcciones que podrían tomar esos esfuerzos. Se indicarán dos. La primera podría denominarse «el intento de equilibrar el terreno cultural», y la segunda «la creación de capacidad colectiva para la expansión de la propia capacidad».

El problema de la parálisis en el terreno cultural ya se ha discutido. Como se indicó, los esfuerzos de los individuos y de las comunidades por hacer que sus opciones de consumo sean consistentes con la «clase de vida que valoran» (Sen 1999a, 18) tienen lugar en un terreno culturalmente predeterminado, en el que los imperios corporativos tecnológicos dedican inmensos recursos y capacidades para reconfigurar las preferencias de los ciudadanos. La diversificación de las fuentes de información y de las imágenes que recibe el ciudadano deberían considerarse un bien público esencial. Apoyar la expansión de las oportunidades para la discusión y el intercambio públicos es una inversión igual de importante si se quiere nivelar el terreno cultural. Ambas cosas mejorarían la capacidad de las personas para «escoger el tipo de vida que valoran justamente». Actualmente, los recursos y el apoyo institucional dedicado a este tipo de nivelación son escasos y poco sistemáticos. Incluso nuestras teorías de qué constituiría

³⁸ Esta sección se basa especialmente en Evans (2002).

un terreno nivelado están subdesarrolladas. La mayoría del análisis del desarrollo orientado culturalmente combina la denuncia del poder de la estructura cultural global existente (tanto pública como privada) con la celebración de la cultura «local» o «indígena»³⁹. Las estrategias institucionales plausibles que nivelarían el terreno cultural para la gran mayoría de los ciudadanos del Sur Global que viven en entornos urbanos dominados por el mercado están ausentes.

La importancia de aumentar la capacidad colectiva para expandir la propia capacidad es también obvia. Obtener la libertad para hacer las cosas que tenemos buenas razones para valorar es algo que rara vez podemos conseguir individualmente. Requiere costumbres públicas que legitimen la protesta y las luchas colectivas. Depende de organizaciones que trasciendan los intereses provincianos y primarios. Sin colectividades organizadas como sindicatos, partidos políticos, consejos municipales, grupos de mujeres, etc., la democracia queda vacía de contenido con demasiada facilidad y el «capital social» creado en las familias y las comunidades se vuelve también con demasiada facilidad provinciano y excluyente.

Existe, naturalmente, un trabajo académico inmenso y variado sobre el desarrollo de las capacidades colectivas. Una tendencia se concentra en los procesos de decisión colectiva en el nivel de las organizaciones y las pequeñas comunidades, como los estudios sobre participación⁴⁰ y acción colectiva⁴¹. Una corriente separada, pero que refuerza la anterior, es la floreciente obra académica sobre «capital social»⁴². Tal vez la clase más intrigante de manifestaciones institucionales sea la que se engloba bajo la rúbrica de «democracia deliberativa», que parte de una premisa similar a la de Sen, y establece que el proceso de decisión colectiva debe ser un proceso de «planificación conjunta, solución de problemas y elección de estrategias», en el que se involucre a los ciudadanos ordinarios, y en el cual «las estrategias y las soluciones se articularán y forjarán a través de la *deliberación* y la *planificación* con otros participantes» (Fung y Wright 2003)⁴³.

El mismo tamaño y alcance de toda esta obra académica podría considerarse un indicador esperanzador. Incluso las instituciones globales para

³⁹ Cfr. Escobar (1995).

⁴⁰ Véanse Korten (1980); Uphoff et al. (1979); Uphoff (1986; 1992).

⁴¹ Por ejemplo, Ostrom (1990; 1995). Este trabajo también se conecta con otro tipo de estudios que no se considera normalmente parte de las obras académicas sobre «desarrollo», como es el trabajo sobre asociaciones secundarias, como el de, por ejemplo, Cohen y Rogers (1995), y el trabajo sobre movimientos sociales y movilización social. Véase también MacAdam, Tarrow y Tilly (2001).

⁴² Por ejemplo, Evans (1996); Putnam (1993; 2000); Woolcock (1997).

⁴³ Fung y Wright la llaman «gobernanza participativa empoderadora». Para otros debates acerca de cómo podría funcionar la «democracia deliberativa», véanse Benhabib (1996); Bonham y Rehg (1997); Elster (1998); Gutman y Thompson (1996); Mansbridge (1990).

el desarrollo, especialmente el Banco Mundial,⁴⁴ están intrigadas con estas ideas, y han producido un conjunto expansivo de trabajo empírico que demuestra la eficacia del capital social y de la «participación» en el nivel de los proyectos para el desarrollo⁴⁵. Kanbur y Squire (2001, 215), por ejemplo, defienden que «los defensores del desarrollo han llegado a un consenso acerca de que la participación de los supuestos beneficiarios mejora la ejecución del proyecto»⁴⁶.

Al defender que la elección de alternativas que se basen en una discusión e intercambio genuinamente públicos no es sólo posible, sino esencial para el desarrollo, Sen establece nuevos fines. Para cumplir con esos fines se requiere encontrar medios posibles que superen los obstáculos a la transformación institucional que tan persuasivamente nos presenta la perspectiva del Norte. Existen indicios prometedores a partir de los cuales poder construir ese camino, pero gran parte del trabajo todavía está por hacerse.

LA CONSTRUCCIÓN A PARTIR DEL GIRO INSTITUCIONAL

El giro institucional es un elemento firmemente presente en el curso futuro de la teoría del desarrollo. La acumulación de capital seguirá siendo un elemento esencial del crecimiento económico, pero la política del cambio institucional se ha convertido en el nuevo punto de partida para la teoría del desarrollo. En el corazón del programa político favorable al cambio se encuentran las teorías acerca de cómo construir instituciones capaces de vincular la distribución de recursos y la organización de la producción al «intercambio y la discusión públicos» reales entre los ciudadanos comunes. Lo que hace que este programa político constructivo sea estimulante es que contradice el carácter actual de la gobernanza económica y también las preferencias probables de los poderosos.

Las consecuencias de las teorías que nos proporciona el giro institucional son plenamente consistentes con las tendencias empíricas observadas en el curso contemporáneo del desarrollo como «globalización». Teniendo en cuenta el contexto de las instituciones existentes para la gobernanza económica, la nueva teoría del crecimiento predice exactamente el tipo de

⁴⁴ Cfr. McNeil (2002).

⁴⁵ Dentro de este género, el trabajo de Deepa Narayan (1994; 2000) es uno de los más convincentes.

⁴⁶ Este cambio no puede destacarse lo suficiente. La «participación» en los proyectos y la «apropiación» de los préstamos implica posibilidades ilimitadas para el ejercicio de la escogencia social. La cuestión acerca de cuánto «empoderamiento» real se genera sigue estando ahí. Cfr. Houtzager y Moore (2003). La receptividad al cambio entre los creadores de políticas públicas globales está lejos de ser universal, como ejemplifica el rechazo al borrador del *World Development Report* (2000-2001), en parte apoyándose en que destacaba excesivamente la idea de empoderamiento (Wade 2001a y b).

aumento de la desigualdad que observamos hoy, tanto entre regiones como en el interior de un mismo país. Un institucionalismo no funcionalista, inspirado por North, subraya la dificultad de superar la matriz existente de gobernanza para instaurar una que sea consistente con las estrategias de crecimiento igualitario o con las políticas públicas deliberativas del enfoque de la capacidad. Al defender que las elecciones genuinas que se basan en el intercambio y la discusión públicos son teóricamente factibles y esenciales para el desarrollo, el enfoque de la capacidad establece nuevos fines, pero no explica los medios para superar los obstáculos vistos por North.

Al final, ello nos lleva nuevamente a la cuestión de las «oportunidades interdisciplinarias», que hasta ahora estaba implícita en la discusión. Todas las transformaciones intelectuales profundas discutidas aquí se han originado en la disciplina de la economía. Sin embargo, las herramientas analíticas y los presupuestos propios de la disciplina de la economía no proporcionan ninguna «ventaja comparativa» a la hora de explorar sus consecuencias y de responder a los desafíos que presentan. Responder a esos desafíos exige un conocimiento experto del análisis de la organización social y la cultura, es decir, del campo de estudio tradicional de los sociólogos, que deviene fundamental. Las cuestiones acerca de las políticas públicas, el poder y la gobernanza, que se colocan en el puro núcleo del objeto de conocimiento de los científicos sociales, son todavía más esenciales.

Los sociólogos, los académicos de la ciencia política, los historiadores y otros que desean presentarse como portavoces de los enfoques institucionales sobre el desarrollo no se pueden esconder por más tiempo detrás de la excusa de que el predominio intelectual de las teorías económicas construidas a partir de individuos aislados y de mercados autorregulados no les deja ningún espacio viable para la exposición de sus ideas a las otras disciplinas. Ni tampoco pueden los economistas interesados en el análisis institucional afirmar que la marginalización en el interior de su disciplina les impide su participación en los debates sobre la teoría del desarrollo.

Las quejas de que la esfera de la política y de las políticas públicas continúan dominadas por teorías pasadas de moda siguen siendo legítimas. De hecho, eso es lo que cabría esperar dada la correspondencia de esas teorías con las preferencias de los poderosos. Sin embargo, esas quejas no son una excusa que justifique el fracaso a la hora de explotar el espacio teórico que el giro institucional ha puesto a nuestra disposición. Los avances creativos en la columna vertebral del análisis económico del desarrollo han creado ese espacio al presentarnos fórmulas que son teóricamente más complejas y mucho más fundamentadas empíricamente. Ojalá esos esfuerzos continúen al mismo ritmo, pero es esencial una respuesta complementaria, igual de creativa, por parte de otras disciplinas y perspectivas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adelman, Irma y Cynthia Morris Taft (1973). *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt (1999). *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1994). «Income Distribution, Political Instability and Investment». *Working Paper 4486, National Bureau of Economic Research (NBER)*, Cambridge.
- Alesina, Alberto y Dani Rodrik (1994). «Distributive Politics and Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics* 109(2), 465-90.
- Arrighi, Giovanni, Beverly J. Silver y Benjamin Brewer (2002). «Industrial Convergence, Globalization and the Persistence of the North-South Divide». Manuscrito no publicado, Johns Hopkins University, Department of Sociology.
- Arrow, Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- _____ (1962). «Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention». En NBER (ed.). *The Rate and Invention of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____ (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Arthur, W. Brian (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- _____ (1990). «Positive Feedbacks in the Economy». *Scientific American* (febrero), 92-99.
- Bardhan, Pranab (2001). «Deliberative Conflicts, Collective Action and Institutional Economics». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- _____ (1989). «The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment». *World Development* 17(9), 1389-95.
- Barro, Robert (1997). *The Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press.
- _____ (1991). «Economic Growth in a Crosssection of Countries». *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 407-444.
- Benhabib, Seyla (ed.) (1996). *Democracy and Difference; Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Bertola, Giuseppe (1993). «Factor Shares and Savings in Endogenous Growth». *National Bureau of Economic Research Working Papers*, 3851. Cambridge MA, NBER.
- Biacchi, Gianpaolo (2003). «Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño (1997). «Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction». *American Economic Review* 87(2), 32-37.
- Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot (1995). «Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia». *World Bank Economic Review* 9.

- Blomstrom, Magnus, Robert Lipsey y Mario Zejan (1996). «Is Fixed Investment the Key to Economic Growth?». *Quarterly Journal of Economics* 111(1), 269-76
- Bowles, Samuel (1985). «Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Economic Institutions». *Journal of Economic Literature*. 36(1), 75-111.
- Bonham, James y William Rehg (1997). *Deliberative Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bourguignon, François (1995). «Comment on 'Inequality, Poverty and Growth: Where do We Stand?'». Ponencia en la conferencia anual del Banco Mundial sobre *Development Economics*. Washington DC: World Bank.
- Branson, William H. y Carl Jayarajah (1995). «Evaluating the Impacts of Policy Adjustment». *International Monetary Fund Seminar Series* 1.
- Bruno, Michael, Martin Ravallion y Lyn Squire (1995). «Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues». Ensayo preparado para la Conferencia del FMI sobre *Income Distribution and Sustainable Growth*, Banco Mundial, Washington DC, 1-2 de junio.
- Calhoun, Craig (ed.) 1992. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Chang, Ha-Joon (2001). *Kicking Away the Ladder: Policies and Institutions for Development in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon y Peter Evans (2000). «The Role of Institutions in Economic Change». Ensayo presentado en la conferencia *The Other Canon and Economic Development*, Oslo, Noruega, 14-15 de agosto, 2000.
- Chenery, Hollis, John H. Duloy et al. (1979). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. London: Oxford University Press.
- Chong, Alberto y Jesko Hentschel (1999). *Bundling of Basic Services, Welfare and Structural Reform in Peru. Development Research Group and Poverty Reduction and Economic Management Network*. Washington, DC: World Bank.
- Clarke, George (1996). «More Evidence on Income Distribution and Growth». *Journal of Development Economics* 47, 403-427.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1995). *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1998). «New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth». *Journal of Development Economics* 57(2), 259-287.
- _____ (1996). «A New Data Set Measuring Income Inequality». *World Bank Economic Review* 10(3), 565-91.
- DeLong, Bradford y Lawrence Summers (1993). «Equipment Investment and Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 445-502.
- Domar, Evsey (1957). *Essays in the Theory of Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Easterly, William (2001a). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- _____ (2001b). «The Failure of Development». *Financial Times*, 4 de julio, 13.
- Elster, John (ed.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Evans, Peter (2004). «Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation». *Studies in Comparative International Development* 38(4), 30-52.
- _____ (2003). «Além da “Monocultura Institucional”: Instituições, capacidade e o desenvolvimento deliberativo». *Sociologias* (5), 20-63.
- _____ (2002). «Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen’s *Development as Freedom*». *Studies in Comparative International Development* 37(2), 54-60.
- _____ (1996). «State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development». Sección especial de *World Development* 24(6).
- _____ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fedozzi, Luciano (1997). *Orcamento participativo: Reflexões sobre a experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Ferguson, James (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press.
- Fishlow, Albert (1995). «Inequality, Poverty and Growth: Where do We Stand?» Conferencia anual del Banco Mundial sobre *Development Economics*. Washington DC: World Bank.
- Franke, Richard W. y Barbara H. Chasin (1989). *Kerala: Radical Reform as Development in an Indian State*. San Francisco, CA: The Institute for Food and Development Policy. Food First Development Report no. 6.
- Fraser, Nancy (1997). «Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy». En *Justice Interruptus*. New York: Routledge.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (eds.) (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Galor, O. y J. Zerha (1993). «Income Distribution and Macroeconomics». *Review of Economic Studies* 60, 35-52.
- Genro, Tarso y Ubiratan de Souza (1997). *Orcamento Participativo: A experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo.
- Goldfrank, Benjamin (2001). «Deepening Democracy through Citizen Participation? A Comparative Analysis of Three Cities». Reunión anual de la *American Political Science Association*, agosto.
- Grief, Avner (1994). «Cultural Beliefs and the Organization of Society: Historical and Theoretical Reflections on Collectivist and Individualist Societies». *Journal of Political Economy* 102(5), 912-50.
- Gutman, Amy y Dennis Thompson (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Glewwe, Paul, Michele Gragnotati y Hassan Zaman (2000). «Who Gained from Vietnam’s Boom in the 1990’s». *Policy Research Working Paper* 2275. Washington, DC: World Bank
- Habermas, Jürgen (1998). *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.
- _____ (1994). «Three Normative Models of Democracy». *Constellations* I.
- _____ (1989) (1991). *The Theory of Communicative Action* (2 vol.). Boston: Beacon Press.

- _____ (1962). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Heller, Patrick (2001). «Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre». *Politics and Society* 29(1), 131-163.
- _____ (2000). «Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India». *World Politics* 52, 484-519.
- _____ (1999). *The Labor of Development: Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hodgson, Geoffrey M. (2000). *Evolution and Institutions: On Evolutionary Economics and the Evolution of Economics*. Cheltenham, UK, y Northampton, MA: Edward Elgar.
- _____ (1988). *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz (2001). «Modern Economic Theory and Development». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Houtzager, Peter y Mick Moore (2003). *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Huntington, Samuel P. (1997). «After Twenty Years: The Future of the Third Wave». *The Journal of Democracy* 8(4), 3-12.
- _____ (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma.
- Isaac, Thomas T. M. y Richard Franke (2000). *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*. Nueva Delhi: Left Word Books.
- Isaac, Thomas T. M. y Patrick Heller (2003). «Decentralization, Democracy and Development: The People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Jorgenson, Dale W., Frank Gallop y Barbara Fraumeni (1987). *Productivity and U.S. Economic Growth*. Cambridge: Harvard University Press
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire (2001). «The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Kapur, Devesh (2000). «Risk and Reward: Agency, Contracts and the Expansion of IMF Conditionality». Borrador preparado para el seminario *Political Economy of International Monetary and Financial Institutions*.
- _____ (1997). *The New Conditionalities of the International Financial Institutions. International Monetary and Financial Issues for the 1990's. Vol. VIII*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.5, New York and Geneva.
- Kapur, Devesh y Richard Webb (2000). «Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions». *G-24 Discussion Paper* no. 6. United Nations: New York and Geneva [<http://www.g24.org/g24-dp6.pdf>]
- Khoo, Lawrence y Benjamin Dennis (1999). «Inequality, Fertility Choice and Economic Growth: Theory and Evidence». *Development Discussion Paper* n. 687. Cambridge MA: Harvard Institute for International Development.
- Killick, Tony (1995). *IMF Programmes in Developing Countries*. London: Routledge.

- Kim, Jong-II y Lawrence Lau (1995). «The Role of Human Capital in the Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries». *Asian Pacific Economic Review* 1, 259-292.
- _____ (1994). «The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries». *Journal of Japanese and International Economies* 8, 235-271.
- King, Robert G. y Ross Levine (1994). «Capital Fundamentalism, Economic Development and Economic Growth». *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 40, 259-292.
- Korten, David C. (1980). «Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach». *Public Administration Review* 40(5), 480-511.
- Kremer, Michael (1993). «The O-Ring Theory of Economic Development». *Quarterly Journal of Economics* 108, 551-575.
- Landa, Dimitri y Ethan B. Kapstein (2001). «Review Article: Inequality, Growth and Democracy». *World Politics* 53(1), 264-96.
- Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara (1997). «Income Distribution, Investment and Growth». *Development Discussion Paper* 596. Cambridge MA, Harvard Institute for International Development.
- Li, Hongyi y Heng-Fu Zou (1998). «Income Inequality is Not Harmful for Growth: Theory and Evidence». *Review of Development Economics* 2(3), 318-324.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lin, Kenneth S. y Hsiu-Yun Lee (1999). «Can Capital Fundamentalism be Revived? A General Equilibrium Approach to Growth Accounting». En Gustav Ranis et al. (eds.). *The Political Economy of Comparative Development into the 21st Century*. Northhampton, MA: Edward Elgard.
- Lipton, Michael (1993). «Land Reform as Commenced Business: The Evidence against Stopping». *World Development* 21(4), 641-57.
- Lucas, Robert E. (1988). «On the Mechanics of Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.
- MacAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. New York/Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane (1990). «Democracy and Common Interests». *Social Alternatives* 8 (4), 20-25.
- McNeil, Mary. 2002. «Engaging the Poor.» *World Bank: Development Outreach* (Winter).
- Meier, Gerald y James Rauch (2000). *Leading Issues in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Meier, Gerald y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Meyer, John (1987). «The World Polity and the Authority of the Nation-State». En John W. Meyer, George M. Thomas, Francisco O. Ramirez y John Boli (eds.). *Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Narayan, Deepa (2000). *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us*. New York: Oxford University Press.

- _____ (1994) «The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects». *Environmentally Sustainable Development Occasion Paper Series, no. 1*. Washington, DC: The World Bank.
- Negroponte, Nicholas (1996). *Being Digital*. New York: Vintage Books.
- Newman, Nathan (2002). *Net Loss: Internet Prophets, Private Profits and the Costs to Community*. College Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1986). «The New Institutional Economics». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142, 230-37.
- _____ (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- O'Donnell, Guillermo (1993). «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View With Glances at Some Postcommunist Countries». *World Development* 21 (8), 1355-69.
- Ostrom, Elinor (1995). «Incentives, Rules of the Game and Development». En *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, DC: The World Bank .
- _____ (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Panizza, Ugo G. (1999). «Income Inequality and Economic Growth: Evidence from American Data». *IADB Working Paper*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1994). «Is Inequality Harmful for Growth?». *American Economic Review*, 84, 600-621.
- Pierson, Paul (1997). «Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics». *Working Paper no. 7, Program for the Study of Germany and Europe*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Pozzobono, Regina (1998). *Porto Alegre: Os Desafios da Gestão Democrática*. São Paulo: Instituto Polis.
- Pritchett, Lant (1996). «Where Has All the Education Gone?». *Policy Research Working Paper 1581*, Policy Research Department, World Bank Washington, DC.
- Przeworski, Adam et al. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Wellbeing in the World 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1993). «Political Regimes and Economic Growth». *Journal of Economic Perspectives* 7(3), 51-70.
- Przeworski, Adam y Susan Stokes (eds.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- _____ (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ravallion, Martin (1998). «Does Aggregation Hide the Harmful Effects of Inequality on Growth?». *Economic Letters* 61, 73-77.
- Robinson, James A. (1997). «Theories of 'Bad' Policy». *Policy Reform* 3, 1-46.

- Rodrik, Dani (1999). «Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them». Ponencia presentada en la conferencia del FMI *Second-Generation Reforms*, Washington DC., 8-9 de noviembre.
- Romer, Paul M. (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economics Perspectives* 8(1), 3-22.
- _____ (1993a). «Two Strategies of Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas». En *Proceedings of the 1992 World Bank Annual Conference on Economic Development*. World Bank: Washington, DC.
- _____ (1993b). «Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 32, 543-573.
- _____ (1993c). «Economic Growth». En David R. Henderson (ed.). *The Fortune Encyclopedia of Economics*. New York: Warner Books.
- _____ (1990). «Endogenous Technological Change». *Journal of Political Economy* 98, 171-102.
- _____ (1986). «Increasing Returns and Long Run Growth». *Journal of Political Economy* 94, 1002-1037.
- Rueschmeyer, Dietrich, Evelyne Stephens y John Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press and Chicago: University of Chicago Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998). «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy». *Politics and Society* 26(4), 461-510.
- Sarel, Michael (1997). «How Macroeconomic Factors Affect Income Distribution: The Cross-Country Evidence». *IMF Working Paper*, 97/152, Washington DC, International Monetary Fund.
- Sen, Amartya (2001). «What Development is About». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- _____ (1999a). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- _____ (1999b). «The Possibility of Social Choice». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 89, 349-378 [discurso de aceptación del Premio Nobel].
- _____ (1995). «Rationality and Social Choice». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85, 1-24 [discurso inaugural del presidente].
- Solow, Robert (1994). «Perspectives on Growth Theory». *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 45-54.
- _____ (1957). «Technical Change and the Aggregate Production Function». *Review of Economics and Statistics* 39, 312-320.
- Srinivasan, T. N. (1994). «Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84, 238-243.
- Stewart, Frances (2000). «Income Distribution and Development». Ensayo presentado para la *UNCTAD X High Level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century*. Bangkok, Tailandia.
- Stewart, Frances y Severine Deneulin (2002). «Amartya Sen's Contribution to Development Thinking». *Studies in Comparative International Development* 37(2), 61-70.
- Streeten, Paul (1994). «Human Development: Means and Ends». *American Economic Review* 84(2), 232-237.

- Streeten, Paul, Shahid Javit Burki et al. (1981). *First Things First, Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Taylor, Charles (1995). «Irreducible Social Goods». En *Philosophical Arguments*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tharamangalam, Joseph (1998). «The Perils of Development without Economic Growth: The Development Debacle of Kerala, India». *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 30(4), 23-34.
- UNDP (2000). *Human Development Report, 2000*. New York and London: Oxford University Press.
- _____ (1999). *Human Development Report, 1999*. New York and London: Oxford University Press.
- Uphoff, Norman, John M. Cohen y Arthur Goldsmith (1979). *Feasibility and Application of Rural Development Participation: A State of the Art Paper*. Ithaca: Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University 40.
- Uphoff, Norman (1992). *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- _____ (1986). *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. West Hartford, CT: Kumarian Press for Cornell University.
- Varian, Hal R. y Carl Shapiro (1998). *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Wade, Robert (2001a). «Showdown at the World Bank». *New Left Review* 7, 124-137.
- _____ (2001b). «Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty». *World Development* 29(8), 1435-1441.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- _____ (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.
- Woolcock, Michael (1997). «Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework». *Theory and Society* 27(1), 1-57.
- World Bank (IBRD) (2000-2001). *World Development Report: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- _____ (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- Young, Alwyn (1995). «The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience». *Quarterly Journal of Economics* (August), 641-680.
- Yusuf, Shahid y Joseph Stiglitz, 2001. «Development Issues: Settled and Open». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].

CAPÍTULO 7

El papel de las instituciones en el cambio económico

Ha-Joon Chang y Peter Evans

INTRODUCCIÓN

Las instituciones son patrones sistemáticos, integrados por expectativas compartidas, presupuestos no cuestionados, normas aceptadas y rutinas de interacción, que tienen fuertes efectos en la conformación de las motivaciones y el comportamiento de grupos de actores sociales interconectados. En las sociedades modernas están representadas normalmente por organizaciones coordinadas investidas de autoridad, como pueden ser la administración pública y las sociedades mercantiles, que cuentan con normas formales, y que poseen la capacidad de imponer sanciones coactivas¹. Todo el mundo reconoce que las instituciones son fundamentales para el cambio económico, como también lo son para el mantenimiento del equilibrio económico. Sin embargo, a pesar del resurgimiento en los últimos veinticinco años del pensamiento «institucionalista», dentro y fuera de la economía, todavía estamos lejos de contar con una teoría satisfactoria de las instituciones y sus efectos económicos.

Este artículo pretende impulsar la reflexión sobre las instituciones y el cambio económico. La insatisfacción acerca de los enfoques existentes sobre las instituciones es una de las razones de nuestro empeño². El canon dominante en la economía, que se apoya fuertemente en conceptualizaciones del cambio económico que facilitan la representación matemática elegante, ha caído en una falsa parsimonia* que reduce su capacidad para com-

¹ En este momento debemos enfatizar en que a pesar de la falta aparente de coordinación centralizada para su funcionamiento, el mercado es también una institución que se apoya en un conjunto de reglas formales e informales que determinan sus límites, los participantes y los términos en los que se participa. Para una discusión más detallada, véase Chang (2000b).

² Nos hemos centrado en las instituciones públicas para la gobernanza, en parte porque es ahí donde es más evidente que el canon convencional carece de una perspectiva institucional adecuada. Sin embargo, a pesar de los numerosos trabajos sobre la teoría de la firma y sobre las instituciones financieras, la necesidad de un enfoque institucional más apropiado también se aplica al corazón de las economías reales y financieras. Véase Kregel y Burlamaqui (2000).

* El término «parsimonia» se utiliza aquí en el sentido que puede verse en los textos de filosofía de la ciencia. Enunciado por el filósofo medieval Guillermo de Ockham (u Occam), y conocido también como «navaja de Ockham», estipula que las explicaciones económicas de los fenómenos deben preferirse sobre aquellas complejas: «La pluralidad no debe postularse sin necesidad». (N. del T.)

prender los principales cambios de las estructuras económicas. Pero también las explicaciones «institucionalistas» convencionales tienden, o bien a reducir las instituciones a sus consecuencias funcionalistas en términos eficientistas, o bien a convertirlas en reflejos puramente instrumentales de intereses creados. Nuestro objetivo es superar esa visión «superficial» de las instituciones y dirigirnos hacia un enfoque «denso», que reconozca el papel fundamental de la cultura y las ideas, de un lado, y el papel constitutivo de las instituciones, de otro, en la configuración de las distintas maneras en que los grupos y los individuos definen sus preferencias.

Nuestros esfuerzos están motivados también por la convicción de que una comprensión más fundamentada de los principales cambios en la economía política global es esencial por razones prácticas y teóricas. La economía global de nuestros días deja mucho que desear. A pesar de los cantos triunfales a la nueva «eficiencia» de los mercados globales que oímos desde el canon dominante, las tasas de crecimiento aún no se han recuperado lo bastante como para alcanzar a las de la «Edad de Oro del capitalismo» que precedió a la globalización (1950-1973). Más preocupante es que el crecimiento que se está produciendo es extremadamente inequitativo, del tipo de crecimiento que divide a las sociedades, proporcionando a una pequeña minoría de los ciudadanos del mundo grandes ganancias a expensas de activos sociales, culturales y ecológicos que son irremplazables desde el punto de vista de la gran mayoría. Es igual de preocupante la volatilidad creciente de los nuevos mercados globales, especialmente de los financieros.

La preocupación sobre los resultados negativos asociados con los modelos actuales de la globalización y el empeño intelectual por reemplazar las ideas superficiales acerca de las instituciones por otras más densas son dos caras de la misma moneda. Las perspectivas intelectualmente inadecuadas de las instituciones conducen en la realidad a malas políticas y a resultados negativos para el bienestar social. Se perjudica a la gente porque los científicos sociales y los creadores de las políticas públicas no comprenden correctamente las instituciones. Sólo un análisis institucional, concebido de manera amplia, puede proporcionarnos unas bases teóricas que nos permitan una reestructuración seria de la globalización. No asumir la responsabilidad del esfuerzo por construir un análisis de ese tipo sería irresponsable, con independencia de cuán difícil pueda ser producir incluso una versión modesta y preliminar de esa teoría.

El esfuerzo de este capítulo se construye a partir de dos estudios de caso, bastante específicos, pero también muy estratégicos, de instituciones que tienen un papel central en la constitución del cambio económico: el ascenso y el declive del Estado desarrollista coreano, y la ambigua aparición de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como institución para la gobernabilidad global. La finalidad es usar estos estudios de caso para

ilustrar las perspectivas teóricas que se van a desarrollar y, al mismo tiempo, presentar algunas afirmaciones de fondo sobre las causas y las consecuencias del cambio institucional que deberían, en principio, tener aplicación más allá de esos casos.

Antes de comenzar con los estudios de caso, se presentan las preocupaciones generales conceptuales en la Sección 2. En esa sección se defenderá que un enfoque institucional debe hacer dos cosas. La primera tarea es desarrollar una visión más adecuada de cómo las instituciones condicionan el comportamiento y los resultados económicos. La propuesta es que para construir una teoría que tenga esas características, debemos apartarnos de la visión tradicional de las «instituciones como restricciones», centrándonos en lugar de ello en las instituciones como instrumentos que *permiten* obtener ciertos fines que requieren coordinación supraindividual y, lo que es aún más importante, en las instituciones como *constitutivas* de los intereses y de las visiones del mundo de los actores económicos.

La segunda tarea es desarrollar una manera más sistemática y general de comprender cómo se forman y se transforman por sí mismas las instituciones a lo largo del tiempo. De nuevo, aquí nuestra finalidad inicial es ir más allá de los modelos «superficiales» y economicistas del proceso que domina el discurso actual sobre las instituciones. Ni la visión funcionalista, en la que aquello que existe debe ser «eficiente» o sino no existiría, ni la visión instrumentalista, en la que las instituciones se crean y cambian para reflejar los intereses definidos exógenamente de los poderosos, son explicaciones adecuadas; ello no significa negar que ambos factores sean importantes en la evolución institucional. En lugar de ello, defenderíamos lo que llamamos una perspectiva más «culturalista» (o tal vez gramsciana) en la que el cambio institucional depende de una combinación de proyectos culturales e ideológicos, basados en intereses particulares (en los que las visiones del mundo pueden conformar los intereses y viceversa). En términos simples, cambiar las instituciones requiere cambiar las visiones del mundo que inevitablemente se encuentran detrás de las estructuras institucionales.

Obviamente, combinar una perspectiva que enfatiza el papel constitutivo que desempeñan las instituciones con una perspectiva culturalista acerca de su constitución nos conduce hacia una forma de pensamiento en la cual las instituciones y los actores económicos son mutuamente constitutivos. Ello, a su vez, hace surgir el peligro de imaginar un sistema homeostático autorreferencial. Si, visto de manera simplista, las instituciones conforman las visiones del mundo y las visiones del mundo conforman las instituciones, el resultado sería la parálisis. El truco es entender cómo el proceso de construcción y mantenimiento institucional genera tensiones y contradicciones que obligan al cambio, y cómo los impactos exógenos pueden disparar o redirigir esos procesos. Debido a la carencia de apoyo teórico sistemático acerca de este problema, nos basamos en los dos estu-

dios de caso que siguen esta introducción conceptual inicial para mostrar que nuestras ideas pueden disfrutar de cierta plausibilidad.

Elegimos nuestro primer caso, el Estado desarrollista, porque ese modelo de Estado es una de las instituciones que ha tenido más protagonismo en la reformulación de las trayectorias nacionales del crecimiento económico durante el siglo XX. Nos proporciona un ejemplo clásico de cómo las instituciones son realmente relevantes para el cambio económico. Las teorías económicas usuales no pudieron predecir el ascenso de los países de Asia oriental porque no tenían ninguna base para poder anticipar que la transformación institucional en el sector público pudiera modificar los incentivos individuales y situar a esos países en un camino más dinámico de acumulación industrial. En ese canon no existía lugar para la idea de que mecanismos aparentemente rígidos pudieran orientarse por sí mismos hacia la administración del crecimiento y que, a su vez, éste pudiera modificar las estructuras de incentivos y la visión del mundo de lo que aparentemente era una clase local de empresarios inevitablemente anclados en sus prácticas. El Estado desarrollista, visto desde este ángulo, es un claro ejemplo de la necesidad de dotarnos de un canon alternativo³.

Nuestro enfoque empírico específico se ocupa del Estado coreano, que ejemplifica por excelencia esa forma institucional concreta que es el Estado desarrollista. Ofrecemos un breve resumen de los efectos institucionales que conectaron el Estado desarrollista con el crecimiento económico exitoso, pero en lugar de destacar la aparición del Estado desarrollista y sus consecuencias económicas, que se encuentran ya ampliamente documentadas, preferimos centrarnos en su *declive*. ¿Por qué una institución que ha tenido una efectividad económica semejante es el objeto de ataques políticos, justo cuando está aparentemente en el apogeo de su éxito económico? Más interesante aún: ¿por qué ese ataque tuvo tanto éxito en debilitar la institución?

Nuestra atención principal a la OMC (Sección 4) nos da una oportunidad especialmente prometedora de mirar las consecuencias potenciales que tiene la construcción de nuevas instituciones. Creemos también que el análisis institucional tiene una necesidad específica: la de intentar comprender la dinámica de la globalización. Una teorización efectiva de las configuraciones ideales de las normas globales nos exige preguntarnos: ¿qué tipo de diseño institucional se requiere para poder hacer que funcionen las normas que se han planeado, y qué probabilidad hay de que se construyan esas instituciones? La valoración del funcionamiento actual de la economía política global requiere también un componente institucional. Por consiguiente, ¿cómo crean las organizaciones de gobierno que ya se

³ Y ello ha resultado, efectivamente, en una modificación importante, aunque no suficientemente profunda, en nuestra opinión, del enfoque dominante sobre el desarrollo económico y el papel del Estado en él, como puede verse, entre otros, en World Bank (1993, 1997).

han instaurado a nivel global los procesos de elaboración de las normas y sus mecanismos de cumplimiento?

Los estudios de caso sobre el Estado desarrollista y la OMC se complementan el uno al otro, teórica y sustantivamente. Sustantivamente, las preguntas acerca de cuál es el tipo de división del trabajo que existe, y cuál es el que debería existir para administrar la economía global entre los Estados nacionales y las organizaciones internacionales es un tema muy controvertido. El canon dominante tiene una sencilla regla para esa pregunta y es que las normas uniformes, «aplicadas objetivamente», son la clave de la eficiencia global. Los esfuerzos por desarrollar estrategias económicas distintas, como podría ser el Estado desarrollista, deben y serán castigados por «el mercado». Sin «creer ciegamente» en esa hipótesis, asumimos también que la comprensión del contexto global es esencial para entender la evolución del Estado desarrollista. Por otro lado, la OMC es, después de todo, una organización asociada, cuyos miembros son los Estados, y su funcionamiento se moldea a imagen de las viejas ideas de soberanía nacional. Mirar las esferas global y nacional nos demuestra de manera mucho más efectiva la relevancia de un enfoque institucional para comprender la economía política global contemporánea.

Teóricamente, estudiar el Estado desarrollista y la OMC nos da la oportunidad de mirar procesos muy diferentes de cambio institucional. El examen del declive del Estado desarrollista nos permite plantearnos las siguientes preguntas: ¿qué tipo de procesos conducen a que una institución bien establecida sea objeto de ataques y transformada? ¿Son cambios en los intereses de sus bases políticas, o cambios en la ideología o en la visión del mundo, o se debe simplemente a circunstancias externas? O, si se producen cambios en esos tres lugares, lo cual es más probable, ¿cómo encajan entre sí esos elementos? Estudiar la OMC nos permite preguntarnos a su vez: ¿cómo se conciben nuevas instituciones? ¿Qué determina la forma que toman? E igual de importante, ¿cómo la creación de una nueva institución transforma los intereses y las ideologías de sus bases políticas?

Estos dos casos considerados conjuntamente nos presentan una variedad de temas en cuanto a la posibilidad del éxito de una gobernanza global (o de su fracaso) para la economía política contemporánea. Después de haberlos analizado se volverá en la última sección a temas más generales, teóricos y prácticos (Sección 5). En la práctica, la pregunta será cuáles son las consecuencias de las trayectorias institucionales que se han descrito para el funcionamiento de la economía política contemporánea. En concreto, se explorarán sus consecuencias para la posibilidad de cambiar los modelos actuales de crecimiento global a fin de que tomen un camino más equitativo. Teóricamente, la pregunta es qué sugieren estos casos en términos de hipótesis generales relativas a la función que desempeñan las instituciones y a cómo cambian. Por último, se realizan algunas reflexio-

nes acerca de las perspectivas existentes de construir una alternativa institucional real al canon dominante actualmente.

LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS CAUSAS Y LAS CONSECUENCIAS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL: TRES VISIONES DE LAS INSTITUCIONES

En esta sección se presenta el marco conceptual general para entender la naturaleza y los cambios en las instituciones, que permitirá comprender los debates que se presentan en las secciones siguientes. Se comienza por subrayar las limitaciones que tiene el conceptualizar las instituciones como *restricciones*, y se continúa defendiendo que deben verse, no sólo como *facilitadoras*, sino también como *constitutivas* de las preferencias y de las visiones del mundo de sus bases políticas. Luego se presentan las teorías críticas del cambio institucional, que creen que los factores conducentes al cambio institucional son únicamente consideraciones de eficiencia o de consecución de los propios intereses, que contrasta con la posición que aquí se defiende y que está ligada a una perspectiva cultural de las instituciones.

Los economistas cuyo pensamiento predomina hoy no piensan normalmente acerca de las instituciones, pero cuando lo hacen, las ven como «restricciones» al libre mercado que crean «rigideces» ineficientes. Las limitaciones de este enfoque se conocen cada vez más, por lo que no es necesario detenerse en ello aquí.

Lo que sorprende es que esa retórica de las «instituciones como restricciones» también es sostenida por muchos economistas institucionales de la corriente dominante, los llamados economistas neoinstitucionalistas (Douglas North, Oliver Williamson, etc.). Por ejemplo, según North:

Las instituciones consisten en un conjunto de *restricciones* al comportamiento que adoptan la forma de normas y reglamentos, de un conjunto de procedimientos para detectar las desviaciones a las normas y los reglamentos y, por último, de un conjunto de normas morales, para el comportamiento ético que define las líneas dentro de las cuáles *se restringe* la manera en que las normas y reglamentos se especifican y se determina su cumplimiento (North 1984, 8; énfasis agregado).

Naturalmente, la nueva economía neoinstitucionalista (NEI) no se vería como un aporte original si contemplase esas «restricciones» como creadoras simplemente de ineficiencias, como hace la teoría económica dominante. Muchos teóricos de la NEI dicen, de hecho, que las instituciones están ahí únicamente porque mejoran la eficiencia, hasta el punto de incurrir en los errores del funcionalismo. Sin embargo, al usar la retórica de las «restricciones», mantienen aún el mito de que el mercado irrestricto es el orden natural, mientras que las instituciones son reemplazos creados

por el hombre que deberían establecerse (y así lo harán) sólo cuando se rompa el orden natural.

Si queremos alejarnos de la perspectiva de las instituciones como algo «artificial», necesitamos usar una retórica distinta, es decir, ver las instituciones como instrumentos «facilitadores», más que como restricciones. Por ejemplo, podemos conducir más rápido por las carreteras sólo porque existen normas de tráfico que hacen que los individuos conduzcan de una cierta forma. Otro ejemplo sería el de las sociedades mercantiles, que pueden dedicarse a la innovación más agresivamente porque existen derechos de propiedad intelectual que eliminan el temor de que otros agentes en el mercado copien sus ideas y usurpen las ganancias que les corresponden a los innovadores. Y podríamos continuar así.

Ello, obviamente, *no* quiere decir que las instituciones no impongan restricciones. Prácticamente todas las instituciones «facilitadoras» suponen también la imposición de restricciones sobre algunos tipos de comportamiento de algunas personas. En muchos de los casos donde existen problemas de acción colectiva, estas restricciones son «generales» y se aplican a todo el mundo. En esos casos, se colocan restricciones sobre el comportamiento de todo el mundo con el propósito de que colectivamente podamos hacer más cosas, aunque aquí la distribución de las restricciones y los beneficios que se derivan de su existencia pueden variar entre los distintos grupos. Sin embargo, en otros casos, facilitar algo a algunas personas significa imponer restricciones a otras. Por ejemplo, la acción afirmativa permite que ciertos grupos en desventaja tengan una mayor libertad para elegir ocupación, restringiendo correlativamente los comportamientos de los empleadores potenciales a la hora de elegir a sus empleados.

Por consiguiente, cambiar nuestra retórica para usar la dimensión «facilitadora» no significa que estemos negando la naturaleza restrictiva de las instituciones. Sin embargo, hay un importante cambio de perspectiva, porque estamos negando el enfoque implícito en la retórica de las «instituciones como restricciones», que presenta al mercado irrestricto (si es que tal cosa es posible) como el orden natural (lo que nosotros llamamos también la «presunción de la primacía del mercado»)⁴.

⁴ Véase Chang (1997; 2000a; 2000b). En este momento debe destacarse que el hecho de que alguien atribuya primacía institucional al mercado no significa necesariamente que apoye una visión de un Estado mínimo, puesto que la cuestión no es realmente en qué lugar debería colocarse el límite «correcto» entre el Estado y el mercado. Hay muchos economistas que comienzan sus análisis (al menos implícitamente) asumiendo la supremacía del mercado, pero son conscientes de las falencias del mismo y apoyan voluntariamente un margen de intervención relativamente amplio, como también un rango de otras soluciones «institucionales» (véase, por ejemplo, Arrow 1974; Schotter 1985). Ahora bien, que ese no es el problema nos lo demuestran las antiguas economías comunistas y muchos países en desarrollo durante la última década, en los que las reformas neoliberales han fracasado en el desarrollo de economías de mercado viables porque asumieron que los mercados, como instituciones «naturales», comenzarían a desarrollarse una vez que el Estado se retirase y se desmantelaran las instituciones estatales sin necesidad de sustituirlas por otra cosa. Para mayores detalles, véase Chang (2000b, Sección 3.3).

No obstante, existe un tercer enfoque de las instituciones, al que los economistas prestan relativamente poca atención, pero que es esencial en nuestra opinión⁵. Este enfoque ve las instituciones, no sólo como facilitadoras o restrictivas, sino también como «constitutivas»⁶. Ello se debe a que todas las instituciones tienen una dimensión simbólica y, por tanto, inculcan ciertos valores, o visión del mundo, en las personas que se rigen por ellas. En otras palabras, en la medida en que nuestro comportamiento se ve regulado por un conjunto determinado de instituciones, comenzamos a interiorizar los valores encarnados por las mismas, y, como resultado, comenzamos a cambiar nosotros mismos⁷.

Naturalmente, ello no ocurriría si los seres humanos asumieran una actitud instrumental hacia las instituciones y el cumplimiento de las normas, porque en ese caso sólo cumplirían las normas porque serían beneficiosas para ellos (teniendo en cuenta el coste de cumplir con esas normas en términos de oportunidades perdidas, etc.). En esa situación, si alguna vez las personas realizan alguna afirmación o acción, y dicen estar «movidas por valores», estarán sólo poniendo en práctica una «estrategia publicitaria», cínica y manipuladora, dirigida a promover sus propios intereses. Y, de hecho, es lo que se asume implícitamente a menudo sobre las instituciones en la gran mayoría de los trabajos académicos de economía, en los que las mismas se ven como productos de la elección racional de individuos egoístas interesados sólo en obtener beneficios materiales. Sin embargo, si seguimos esta línea de razonamiento, no podemos explicar realmente por qué existen las instituciones en absoluto.

Para comenzar, si todos fuéramos individuos racionales egoístas, con una actitud instrumental hacia el respeto de las normas, entonces existiría una cantidad absurda de fraude e incumplimiento de éstas. Si ese fuera el caso, ninguna institución sería sostenible, porque entonces el costo de controlar las posibles desviaciones y castigarlas sería realmente prohibitivo. No obstante, en una situación como la descrita es cuestionable que pudiera llegar a existir siquiera cualquier mecanismo de control o sanción contra el incumplimiento de las normas, puesto que ese mecanismo sería en sí mismo un bien público (en el sentido de que las personas que no han consagrado sus esfuerzos al control y la sanción de los infractores también se

⁵ Este es el enfoque que adoptan más explícitamente no economistas como Granovetter (1985), Douglas (1986), March y Olsen (1989), Friedland y Alford (1991), Fligstein (1996), Finnemore (1996) y Barnett y Finnemore (1999). Los economistas que adoptan este enfoque, aunque usando lenguajes que difieren parcialmente entre ellos, incluirían a Simon (1983), Hodgson (1988; 2000), Bowles y Gintis (2000) y Chang (2000b).

⁶ Hodgson (2000) caracteriza este enfoque como uno que presupone una «causación reestructuradora desde arriba, de las instituciones hacia los individuos».

⁷ Naturalmente, los seres «originales» son ellos mismos productos de la estructura institucional existente.

benefician de los mejores estándares de conducta producto de esas actividades de control y sanción) y, por tanto, ningún individuo egoísta juzgaría racional gastar su tiempo y recursos en su mantenimiento⁸.

Por tanto, a menos que aceptemos que las personas creen (con distintos niveles de intensidad entre los diversos individuos, como es obvio) en los valores que respaldan las instituciones y que actúan normalmente de conformidad con estos valores, sin necesidad de que exista un control y una sanción continuos, no podemos explicar la existencia de ninguna institución.

Es ocioso señalar que todo lo anteriormente dicho *no* debe interpretarse en el sentido de que las motivaciones de las personas están más o menos determinadas por la estructura institucional. Si no queremos caer en un determinismo estructural irreflexivo, necesitamos aceptar que los individuos también influyen la manera en que las instituciones se establecen y funcionan, como se hace típicamente en los modelos de la NEI. Sin embargo, nuestro enfoque es distinto al de la NEI porque postula una causación de dos vías entre la motivación individual y las instituciones sociales, en lugar de una causación de una vía, aunque creemos que en un análisis final las instituciones son temporalmente anteriores a los individuos (Hodgson 2000).

Estos tres enfoques de las instituciones que hemos presentado de manera breve en los párrafos anteriores no son mutuamente excluyentes por necesidad. No hay ninguna inconsistencia en decir que las instituciones son restrictivas, facilitadoras y constitutivas simultáneamente. Y de hecho, a menos que reconozcamos los tres aspectos en conjunto, nuestro análisis de las instituciones no estará completo, como intentamos mostrar a continuación.

Creación y transformación de las instituciones

Se vean las instituciones como restrictivas, facilitadoras o constitutivas, la pregunta acerca de cómo se transforman es fundamental. Deben reconocerse desde el comienzo el fuerte elemento de la herencia, la inercia y la dependencia de los procesos anteriores en la determinación de las formas institucionales. También las nuevas instituciones se construyen a partir de la materia prima de las instituciones existentes: el Estado desarrollista a partir de las viejas tradiciones burocráticas; la OMC a partir del GATT y así. Los modelos formalistas, que no consideran seriamente el legado institucional y son incapaces de reconocer que las nuevas instituciones son, probablemente y ante todo, adaptaciones de instituciones

⁸ En palabras de Mary Douglas (1986, 27): «Las sanciones colectivas son una forma de acción colectiva».

preexistentes, no pueden ver con claridad el problema. Si queremos entender cómo y por qué entran en declive instituciones concretas, o bajo qué condiciones se crean las oportunidades para renovarlas y reinventarlas, debemos comenzar con una perspectiva general que explique cómo se crean y cambian las instituciones.

Los distintos autores que escriben sobre las instituciones eligen distintas aproximaciones a sus orígenes y cambios, aunque es evidente que una única persona puede sostener un conjunto de perspectivas diferentes sin caer en demasiadas contradicciones. Podemos dividir esas aproximaciones en dos grupos: el de las aproximaciones basadas en la eficiencia y el de las basadas en el interés, con subdivisiones en cada grupo, cada una de ellas con consecuencias políticas y teóricas distintas.

Las aproximaciones basadas en la eficiencia

El nivel óptimo de las instituciones

En la versión más simplista del enfoque sobre el cambio institucional basado en la eficiencia, las instituciones emergerían cuando los mecanismos de mercado fracasaran y no permitieran que se celebraran todas las transacciones que potencialmente podrían mejorar la eficiencia del sistema económico. En esta versión, los agentes racionales maximizadores de la riqueza no desaprovechan las oportunidades de mejorar la eficiencia, y así establecen una nueva institución –por ejemplo, una sociedad mercantil– si con ello se van a incrementar los beneficios del comercio. En esta visión panglossiana*, por tanto, todas las instituciones que existen son eficientes (los ejemplos incluirían los primeros trabajos de Douglass North, Harold Demsetz, Armen Alchian y la «escuela de los derechos de propiedad» de Furubotn y Pejovich, y Yoram Barzel). Además, si no existe una institución que sería capaz de mejorar evidentemente la eficiencia en un determinado contexto, es sólo porque los costes de transacción* involucrados en el establecimiento de esa institución son mayores que los beneficios producidos por la misma, en cuyo caso no merece la pena instaurarse.

* El adjetivo procede del personaje de Pangloss creado por Voltaire en su novela *Cándido*. Es un filósofo y optimista irredento, que piensa que vivimos «en el mejor de los mundos posibles». (N. del T.)

* Los costos de transacción son básicamente los costos en los que debe incurrir un sujeto para poder realizar un intercambio económico. Suelen hacerse equivalentes a los costos de información, puesto que en cualquier transacción económica es la imposibilidad de conocer todos los factores involucrados en el intercambio lo que produce esos costos. Aunque la expresión no fue acuñada por él, suele acreditarse la idea al premio Nobel de Economía Ronald Coase, que escribió dos artículos muy influyentes en el mundo académico, *The Nature of the Firm* (1937), y *The Problem of Social Cost* (1960). Este segundo artículo se puede considerar como la base del análisis económico del derecho. (N. del T.)

Es evidente que, en esta formulación simple, el enfoque descrito no se sostiene por razones teóricas y empíricas. Teóricamente, si una de las razones por la cual se establecen las instituciones es la racionalidad limitada⁹ humana, cuesta creer el argumento de que individuos que no son siquiera capaces de realizar un ejercicio de optimización ordinario con respecto a los costos de los recursos de producción, sean capaces de abordar el ejercicio de «metaoptimización» que implicaría considerar tanto los costos de los recursos de producción como los costes de información (o costes de transacción). Empíricamente, podemos observar muchos ejemplos de instituciones ineficientes, cuya permanencia no es útil para los intereses de nadie.

Como resultado de ello, algunos de los que defienden este enfoque mantienen que, en un determinado punto del tiempo, pueden existir instituciones ineficientes, pero argumentan que estas instituciones serán «descartadas» en un proceso «evolutivo» a largo plazo¹⁰. Sin embargo, también esa versión evolucionista tiene un límite obvio. El problema es que las instituciones no son, por definición, fácilmente maleables (una institución totalmente maleable sería tan útil como no tenerla) y, por tanto, en condiciones ordinarias «el índice de cambio del entorno será superior al índice de ajuste al mismo [de las instituciones]» (March y Olsen 1989, 168). Si ello es así, no puede presumirse que la evolución institucional se desplace en la dirección óptima¹¹.

El reconocimiento de la dependencia del proceso previo

En una visión más compleja del enfoque eficientista de las instituciones, se admite que no todos los cambios institucionales mejoran la eficiencia y que, por consiguiente, muchos de ellos no serán óptimos ni siquiera a largo plazo (de esta forma, el argumento «evolutivo» simplista se rechaza). La razón para ello sería que, según aquellos que apoyan este enfoque (Brian Arthur, Paul David, Joel Mokyr y los demás que trabajan principalmente en cuestiones de tecnología), existe una dependencia del proceso previo en la evolución de las instituciones.

* En inglés, el término es «bounded rationality». Aunque a veces se traduce como «racionalidad acotada», he preferido la otra traducción común de «racionalidad limitada». El término alude, obviamente, a la limitada capacidad humana para plantear y solucionar problemas, y, a partir de él, se realizan varias propuestas que mejoran el modelo de hombre racional que se toma como base en la economía clásica para estudiar el comportamiento económico de los sujetos. (N. del T.)

⁹ Este término fue introducido por Herbert Simon (1983). Simon es el mejor exponente de este enfoque.

¹⁰ El clásico ejemplo sería Alchian (1950). Para una discusión completa de las perspectivas evolucionistas en economía, véase Hodgson (1993).

¹¹ Para una explicación más detallada, véase Chang (1995).

Según esta corriente, algunas instituciones (por ejemplo, las reglas que gobiernan la tecnología) pueden preferirse sobre otras, no a causa de su eficiencia inherente, sino debido a ciertos «efectos» irreversibles de carácter histórico. El mejor ejemplo de ello es probablemente el de las «externalidades causadas por un sistema en red», que da a los primeros actores en intervenir una ventaja en la determinación del cambio social, puesto que la «aptitud evolutiva» se configura a partir de la repetición de un evento (por ejemplo, la competencia entre distintos sistemas operativos para computadores). Otro ejemplo sería el de algunas inversiones fijas que recaen sobre ciertos «activos específicos» físicos, intelectuales y relacionales¹² que presuponen la presencia de ciertas instituciones, y que harían que la eficiencia relativa de las instituciones existentes frente a posibles instituciones alternativas se incrementara, en la medida en que los poseedores de esos activos tienen intereses directos en preservar las ya existentes¹³.

Esta perspectiva nos ha permitido una mejor comprensión del proceso de los cambios institucionales. Sin embargo, al menos en su forma actual, sigue siendo muy «economicista», en el sentido de que el proceso del cambio institucional estaría guiado básicamente por factores tecnológicos y por los individuos cuya actuación se ve determinada por sus cálculos racionales, de carácter puramente «económico» (aunque se admita que los cálculos racionales de los individuos no equivalgan necesariamente a los resultados socialmente óptimos). El problema esencial con este enfoque es que no deja espacio para la agencia humana*, puesto que aquello en lo que creen las personas (en contraste con lo que «deberían» creer, teniendo en cuenta los imperativos tecnológicos) no introduce ninguna diferencia en el proceso de cambio institucional¹⁴.

El reconocimiento del papel de la «cultura»

La versión más compleja del enfoque «eficientista» amplía el argumento e incluye en él la dimensión «cultural», que hace que las visiones del mundo que tienen los distintos agentes humanos sean relevantes. Los proponentes de este enfoque parten del supuesto de que los agentes humanos tienen una racionalidad limitada (un concepto que Williamson y otros teóricos eficientistas «más puristas» reconocen de manera formal, pero que no adoptan realmente en la práctica) y defienden que las instituciones hacen que el mundo complejo sea más inteligible para esos actores, al res-

¹² Se le debe la elaboración del concepto a Williamson (1985).

¹³ Para el desarrollo de esta idea, véase Chang y Rowthorn (1995).

* Véase nota del traductor en p. 142.

¹⁴ Chang y Rowthorn (1995) intentan combinar esta aproximación con lo que aquí llamamos un «enfoque basado en los intereses estructurados de base cultural».

tringir sus opciones de comportamiento, y también al poder confinar su capacidad limitada de atención a un conjunto restringido de posibilidades.

La racionalidad limitada, según esta corriente, hace que sea inevitable que operemos dentro de un «modelo» intelectual del mundo (o un sistema de valores, ideología, visión del mundo o como quiera que deseemos llamarlo) que puede no ser un buen modelo del mundo real, y mucho menos un modelo perfecto. Si los actores asumen una cierta visión del mundo, entonces pueden preferir una institución determinada porque encaja en su visión del mundo (o «valores morales»), aunque pueda no «mejorar la eficiencia» desde un punto de vista «objetivo». De esa forma, queda refutada la conclusión de que las instituciones tienden al funcionamiento óptimo, aunque no en la manera economicista (o guiada por consideraciones tecnológicas) que la segunda versión del enfoque eficientista nos propone.

Algunos de los que están comprometidos con la versión «cultural» del enfoque eficientista van un paso más lejos y argumentan que la visión del mundo que tienen las personas no es independiente de las instituciones bajo las cuales actúan, es decir, que hay una «formación endógena de las preferencias»¹⁵. El argumento es que estas instituciones encarnan ciertos «valores morales» y que las personas, al actuar apoyándose en ciertas instituciones durante un periodo de tiempo, es probable que interioricen esos valores (esto es lo que nosotros llamamos el papel «constitutivo» de las instituciones).

Debe observarse que, incluso si se tienen en cuenta estos elementos subjetivos (como pueden ser los valores morales o las visiones del mundo), el enfoque sigue estando guiado en última instancia por la eficiencia, sólo que la definición de eficiencia adquiere ahora una dimensión subjetiva. En ese sentido, podemos todavía denominar esta versión como un enfoque eficientista, aunque pueda ser diferente de las versiones más simples de la teoría institucionalista eficientista que hemos discutido con anterioridad¹⁶.

Enfoques basados en el interés

Economía política neoclásica

La versión más simplista de los enfoques basados en el interés que intenta explicar los orígenes de las instituciones y del cambio institucional es la de la economía política neoclásica (como aparece en los trabajos seminales de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler, Ann Krueger, Jagdish Bhagwati, Mancur Olson y Douglass North). El mismo enfoque se puede ver en la versión más cruda de la economía

¹⁵ Véase Hodgson (1988) y Bowles y Gintis (2000).

¹⁶ Véase supra.

política marxista (aquellos que ven al Estado como el comité ejecutivo de la burguesía)¹⁷.

En esta visión, las instituciones son tan sólo instrumentos al servicio de los intereses particulares de grupos que están suficientemente organizados políticamente como para iniciar cambios en las instituciones en la dirección que conviene a sus intereses. La llamada teoría de la búsqueda de rentas propias, de Buchanan, Tullock y Krueger, es un buen ejemplo¹⁸. Esta teoría considera que la defensa de intereses «generales», cuando ocurre, es una consecuencia no buscada.

En este enfoque, se cree que los intereses *no* se encuentran socialmente estructurados, sino que se construyen exógenamente en el nivel individual de la sociedad. Por ello, los grupos de interés no se verían limitados internamente en la definición de sus programas de actuación y procesos de decisión (lo que demuestra ser falso en la realidad)¹⁹.

También, los proponentes de este enfoque creen que las instituciones pueden cambiarse rápidamente, en la medida en que exista una base de poder político que apoye el cambio. En este punto, el enfoque es similar a la versión más simplista del enfoque eficientista del cambio institucional, porque en ambos las instituciones se ven como infinitamente maleables, siempre que exista una buena razón para cambiarlas (sea la «eficiencia» global» o algún «interés» dominante). Es por ello que muchas de las críticas que presentamos contra el enfoque eficientista simplista se pueden aplicar también a este caso.

El enfoque basado en los intereses estructurados

Una versión más compleja del enfoque basado en el interés para explicar las instituciones coincide con el anterior enfoque en que las instituciones *no* cambian debido a consideraciones sobre la eficiencia global, *sino* a causa de intereses sectoriales y, por tanto, se encuentran «inclinadas» hacia ciertos grupos. Sin embargo, en esta versión, los intereses *no* se generan exógenamente, sino que se «estructuran» por las instituciones políticas y sociales existentes. De ahí el nombre dado a este enfoque de: «basado en los intereses estructurados».

En su famosa discusión sobre la aparición del sistema de fábricas en el capitalismo, *What Do Bosses Do?* (¿Qué hacen los jefes?), Stephen Marglin (1974) defiende que son las relaciones de propiedad (capitalista) existentes

¹⁷ Para una revisión crítica de estas obras académicas, véase Chang (1994, Capítulos 1-2) y Stretton y Orchard (1994).

¹⁸ El trabajo representativo de esta teoría es el de Buchanan et al. (1980). Véase nota del traductor en p. 34.

¹⁹ Véase March y Olsen (1989).

las que determinan la causa de que las empresas prefieran formas de organización de corte capitalista por encima de los modelos de empresas gestionadas por los trabajadores, aunque estas últimas pudieran tener ventajas en términos de eficiencia²⁰. Robert Brenner, en su famosa discusión sobre el renacer del feudalismo en Europa del Este, defendió que el mismo impacto exógeno que tuvo la subida de los precios del grano condujo al declive del feudalismo en Europa Occidental, mientras que llevó a su fortalecimiento en Europa del Este, y que ello fue debido a las diferencias entre las instituciones existentes en un lugar y otro (Brenner 1976)²¹. Samuel Bowles y Herbert Gintis, en una serie de artículos recientes, han subrayado que la naturaleza «controvertida» de las relaciones de intercambio en los mercados laborales y de crédito hace que los resultados del mercado sean dependientes de las relaciones de poder existentes²².

El enfoque basado en los intereses estructurados difiere también del enfoque de la economía política neoclásica en el hecho de que no ve las instituciones como algo tan fácilmente maleable como este último. Ello se debe a que los defensores de esta perspectiva piensan que los intereses se estructuran en torno a las instituciones existentes, lo que significa que un cambio en el equilibrio de poder entre los intereses existentes (que es necesario para que se produzca un cambio institucional) no va a ser instantáneo o directo, sino que deberá implicar cambios en la estructura básica institucional.

Enfoque basado en los intereses estructurados culturalmente

La versión más compleja de la corriente basada en los intereses acerca del cambio institucional puede denominarse el enfoque «basado en los intereses estructurados culturalmente». Los que siguen esta corriente argumentan que no puede existir tal cosa como «intereses objetivos, que puedan entenderse independientemente de la propia comprensión de los actores» (Friedland y Alford 1991, 244). Por tanto, mientras que estos teóricos están de acuerdo con los del enfoque basado en los intereses en que los cambios institucionales están provocados por intereses, argumentan que esos cambios son «simultáneamente transformaciones materiales y simbólicas del mundo», que comprenden «no sólo cambios en la estructura de poder y en los intereses, sino también en la definición de poder y de intereses» (p. 246).

Mientras que los proponentes de este enfoque están de acuerdo con aquellos que creen en la versión más compleja del enfoque eficientista con

²⁰ Pero para una crítica de este argumento desde el punto de vista de la «eficiencia», véase Williamson (1985).

²¹ Para el debate posterior, véase Aston y Philpin (1985).

²² Por ejemplo, Bowles y Gintis (1993; 1996).

respecto a la idea de que las personas interiorizan los valores que encarnan las instituciones, también resaltan el hecho de que «las normas y los símbolos... a veces... son recursos que los individuos, los grupos y las organizaciones manipulan» (Friedland y Alford 1991, 254).

Por ejemplo, Friedland y Alford (1991) explican que, a comienzos del siglo XX, el éxito de los capitalistas estadounidenses en persuadir a la sociedad de que aceptase el estatus (ficticio) de persona jurídica para las corporaciones empresariales fue fundamental para que pudieran establecer la institución de la responsabilidad limitada, que les permitió a continuación realizar gigantescos movimientos de capital mediante el mercado de valores (p. 257). También argumentan que el éxito de los trabajadores de las economías capitalistas avanzadas en hacer que la sociedad en su conjunto aceptase el concepto de derecho al debido proceso para todos los ciudadanos, y hasta la participación de los trabajadores en las relaciones laborales dentro de las empresas privadas, fue lo que les permitió crear procedimientos específicos para la solución de los conflictos laborales (p. 257).

Visto así, los proponentes de este enfoque no ven el proyecto de cambio institucional simplemente como un «proyecto material», sino también como un «proyecto cultural», en el sentido de que los cambios en las instituciones exigen (o, cuando menos, facilitan) cambios en la «visión del mundo» de los agentes involucrados. Una vez que reconocemos la posibilidad de la «manipulación cultural», el papel de la agencia humana se hace mucho más importante que en cualquier otra versión de las teorías del cambio institucional que hemos explicado, puesto que son necesariamente las personas como agentes del cambio quienes interpretan el mundo (aunque sea bajo la influencia de las instituciones existentes) y desarrollan discursos que justifican las visiones del mundo concretas que mantienen. De hecho, no deberíamos olvidar, parafraseando a Marx, que son los seres humanos quienes hacen la historia, aunque puede que no la hagan en los contextos que querrían.

En este caso el contexto es, en realidad, un entramado complejo de contextos, especialmente en un mundo globalizado. Las visiones del mundo de los agentes individuales son conjuntos complejos donde se entrelazan la cultura inmediata de las comunidades y organizaciones, las ideologías nacionales y, como veremos en la discusión sobre el Estado desarrollista, la cultura global, cada vez más presente. Admitiendo la construcción cultural de los intereses, tenemos que reconocer que la economía política debería poseer también una teoría de la cultura, lo que obviamente es mucho pedir. Sin embargo, al introducirse consideraciones teóricas en la discusión sobre el cambio institucional, por primitivas que sean, acerca de la ideología y de la visión del mundo, ello nos permite una mejora cualitativa con respecto a las teorías simples basadas en la eficiencia o en el interés.

EL DECLIVE (Y PREVIO ASCENSO) DEL ESTADO DESARROLLISTA: EL CASO COREANO

Introducción. ¿Por qué surge el Estado desarrollista?

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, un pequeño conjunto de países de Asia del Este se destacan por ser casi los únicos capaces de conseguir cambios significativos en su posición dentro de la jerarquía mundial de las naciones; en una dirección positiva, obviamente. Simplificando, durante el periodo de posguerra las tasas de crecimiento del ingreso per cápita en Japón, Corea y Taiwán han estado dentro de la franja del 5 ó 6% anuales. Esos índices de crecimiento puede que no parezcan gran cosa, pero debe recordarse que el índice de crecimiento del ingreso per cápita en los principales países capitalistas –hoy en día países avanzados– fue del 1% anual durante la Revolución Industrial (1820-1870)²³.

Este crecimiento sin precedentes supuso una transformación esencial de las economías de Asia del Este, que pasaron de ser países exportadores pobres de materias primas a productores avanzados de bienes manufacturados de alto valor añadido (aun en el caso de Japón, la seda y las materias primas conectadas con el cultivo de la seda eran el principal producto de exportación hasta los años cincuenta). Desoyendo el aviso occidental de que deberían haber continuado produciendo esos productos, porque reflejaban su «ventaja comparativa natural», esos países construyeron bases nuevas para obtener nuevas ventajas comparativas. Comenzando en los años cincuenta desde niveles económicos parecidos a los países más prósperos de África (la renta per cápita de Japón en los cincuenta era incluso más baja que la de Sudáfrica), alcanzaron niveles europeos de ingreso a mediados de los noventa. Y todo se logró en países cuyas culturas budistas eran objeto de burla en Occidente y cuyas elites parecían ser corruptas sin esperanza y poco adecuadas para cualquier cosa que no fuera la explotación agraria o la recaudación de impuestos.

²³ Esta cifra es la media aritmética de las cifras para las tasas de crecimiento de la producción en Estados Unidos, Canadá, Japón, Reino Unido, Francia, Alemania Occidental e Italia. Las mismas cifras para los periodos posteriores fueron de 1,4% entre 1870-1913 y 1,2% en 1913-1950. La cifra fue «sólo» del 3,8% incluso durante la «Edad de Oro del capitalismo» (hacia 1945-1973). Véase Tabla 8.1 (p. 117) en Armstrong et al. (1991). Si se repiten durante periodos largos de tiempo, pequeños saltos en las tasas de crecimiento pueden producir algunos resultados notables. Por ejemplo, si el ingreso per cápita de un país crece al 6% durante, digamos, 40 años, significa que su ingreso per cápita se multiplicará aproximadamente por 9 al final del periodo. En contraste, si el ingreso per cápita de un país crece en torno al 1% al año, como el de Argentina durante el periodo de posguerra, significa que necesitará más de 70 años para doblar su ingreso per cápita, en lugar de los 12-15 años que le tomó a Corea o Taiwán hacerlo. O si el ingreso per cápita de un país crece al 0,3%, como le ocurrió a Bangladesh hasta los años ochenta, entonces le llevará 230 años duplicar el ingreso.

Los modelos de crecimiento convencionales que se construyen pensando en empresarios individuales que responden a las señales de mercado no predijeron ni explicaron el tipo de transformación que ocurrió en Asia del Este, y tampoco hubieran podido hacerlo. Sólo una innovación institucional radical puede explicar esos cambios y, para desgracia de las teorías neoclásicas, existe un consenso acerca de que el Estado tuvo una intervención crítica en este proceso sin precedentes de transformación económica y social. Es por esa razón que a estos Estados se les dio el sobrenombre de «Estados desarrollistas».

Sin pretender recapitular el voluminoso trabajo académico sobre el Estado desarrollista²⁴, merece la pena subrayar algunos de sus postulados básicos. En la raíz de los cambios estaba la revitalización de las tradiciones burocráticas, algunas de ellas con cientos de años en la región, y su reconducción, por una variedad de razones ideológicas y geopolíticas, hacia la acumulación de capital industrial. Ello a su vez permitió una relación con las elites locales del sector privado que combinó dosis de apoyo, protección y disciplina, de tal manera que se fomentó el deseo de esas elites de invertir en proyectos industriales arriesgados. La transformación del Estado provocó una transformación de la clase capitalista para que se convirtiera en una variante particularmente efectiva de la burguesía industrial clásica.

Todo ello hace que el declive subsiguiente del Estado desarrollista sea un rompecabezas fascinante desde el punto de vista del análisis institucional. Con la reciente crisis económica de la región, los teóricos tradicionales rápidamente intentaron suprimir la problemática «anomalía del Estado desarrollista», afirmando que la crisis demostraba que el Estado desarrollista había sido una ilusión durante todo el tiempo. Desgraciadamente, en su búsqueda por la parsimonia*, esa interpretación no soporta ni el más mínimo escrutinio. En primer lugar, tanto si la crisis actual se debe al «fracaso» del Estado desarrollista como si no, el progreso social y económico conseguido por esos Estados en esa región durante el último medio siglo, más o menos, no puede borrarse de la historia. En segundo lugar, como señalaremos más tarde, y como han apuntado también muchos otros estudiosos, las crisis recientes ocurridas en la región son el resultado del declinar del Estado desarrollista y no de su persistencia.²⁵ En tercer lugar, como explicaremos después, el Estado desarrollista es una institución amenazada, no

²⁴ El concepto se origina en los análisis de Johnson (1982) sobre Japón durante las décadas de los cincuenta y sesenta. Para elaboraciones posteriores, véase Amsden (1989), Wade (1990), Chang (1993), Evans (1995), Akyüz (1999) y Woo-Cumings (1999). El Banco Mundial (1993; 1997) también reconoce con reticencia el papel fundamental del Estado.

* Por la simplicidad explicativa. Este concepto oceánico es importante para la crítica que aparece en las páginas siguientes. Véase la nota del traductor en la p. 215 (N. del T.)

²⁵ Véanse, por ejemplo, Wade (1998); Singh (1999); Chang (2000c).

porque sea esencialmente inefectiva desde el punto de vista económico, o ni siquiera porque su eficacia económica potencial se haya visto disminuida por la globalización, sino que los problemas del Estado desarrollista residen, ante todo, en la política doméstica y derivan, en parte, de las consecuencias políticas locales del éxito económico.

Mientras que este análisis se aplica con distintos grados de alcance al conjunto completo de los Estados desarrollistas de Asia del Este, el caso coreano se destaca por ser el más interesante. Cuando estaba en pleno ascenso, fue el caso más espectacular dentro de su clase, aunque tal vez no fuera el más efectivo, y su declive fue el que se manifestó antes y más integralmente. El proyecto transformativo que se diseñó y llevó a cabo por los Estados desarrollistas de Japón y Taiwán no fue tan general y forzado como el de Corea. En el caso de Japón, su historia de industrialización más larga no sólo requirió una menor participación del Estado en el proyecto de transformación, sino que también exigió una aproximación más consensuada en las negociaciones del Estado con el sector privado. En el caso de Taiwán, la posición del Kuomintang como «autoridad de ocupación», junto con la aceptación de las ideas semisocialistas encarnadas en los Tres Principios de los Pueblos de Sun Yat-sen*, supusieron que el proyecto transformador no pudiera ser tan ambicioso o estar tan bien integrado con las actividades del sector privado como el de Corea²⁶.

Sin embargo, tan espectacular como el ascenso del Estado desarrollista de Corea lo fue su declive, aunque como señalaremos más tarde, su herencia institucional e ideológica sigue siendo considerable, al punto de que podrían revivir algunos de los instrumentos desarrollistas en el futuro, dependiendo de la evolución política y económica que experimente el país. Mientras que otros países desarrollistas de Asia del Este también experimentaron con el transcurrir del tiempo cambios que supusieron un declive del dominio del Estado en la sociedad y de su legitimidad, lo que pasó en Corea no puede compararse con ellos. El Estado desarrollista japonés ha sido fuertemente criticado desde finales de los años ochenta y, especialmente, en tiempos recientes, debido a la continua recesión económica de Japón, pero su pérdida de legitimidad no se acerca ni de lejos al nivel de la

* Sun Yat-sen fue el padre de la República de China, de la que Taiwán se considera heredera. En 1937, la República de China adoptó como himno nacional parte de la exhortación que realizó Sun Yat-sen en Whampoa a las tropas militares en 1924. En esa exhortación, se destacan como los tres pilares de la nación china el nacionalismo, la democracia y el bienestar social. (N. del T.)

²⁶ Lo que hace el caso coreano más llamativo es la figura carismática del general Park Chung Hee. Su control de la política de la nación no tuvo rival, ni siquiera en la administración más duradera del presidente Chiang Kai Shek en Taiwán, cuyo poder estaba mucho menos «personalizado» que el de Park, debido a la naturaleza altamente organizada de la maquinaria del partido del Kuomintang.

coreana²⁷. En el caso de Taiwán, el predominio del Estado desarrollista continúa (aunque en cierto punto sofocado), como muestra, por ejemplo, la casi impenetrable resistencia a las tendencias a favor de la privatización y la apertura de los mercados de capital.

¿Cómo se explica que el que fuera el Estado desarrollista más fuerte, aunque tal vez no necesariamente el más astuto y ágil, cayese de una manera tan espectacular? ¿Y qué lecciones pueden extraerse de esta experiencia para las teorías del cambio institucional? Con el propósito de discutir estas preguntas, necesitamos remontarnos primero en el tiempo y estudiar brevemente el ascenso del Estado desarrollista en Corea.

El ascenso del Estado desarrollista coreano

El Estado desarrollista coreano surge en un ambiente muy poco prometedor. Aunque la herencia del Estado protodesarrollista que había existido bajo el dominio colonial japonés era importante²⁸, no deberíamos subestimar la enormidad de la destrucción del tejido institucional colonial entre 1945 (el fin de la administración japonesa) y 1961 (cuando el general Park Cheng Hee llega al poder mediante un golpe militar).

El final del gobierno colonial japonés en 1945 desató una agitación política que causó un gran caos en la estructura institucional que habían establecido los japoneses anteriormente. La ocupación de lo que finalmente sería Corea del Sur por los estadounidenses hasta 1948 también incrementó ese caos institucional, puesto que muchas instituciones de corte estadounidense se superpusieron a la estructura institucional dejada por los japoneses. Es obvio que la Guerra de Corea (1950-1953) exacerbó esa dislocación social e institucional aún más.

El régimen de Syng Mahn Rhee, que gobernó Corea del Sur desde su nacimiento como nación en 1948 hasta 1960, fue fundamentalmente antidesarrollista. Su único acto desarrollista que merece la pena mencionar fue el establecimiento del Ministerio para la Reconstrucción en 1955, aunque principalmente actuó como un organismo administrativo mediador para los donantes de ayuda y no formuló ni siquiera un plan de desarrollo hasta 1959, que de todas formas nunca se puso en práctica. Formalmente, la burocracia se organizaba siguiendo principios meritocráticos, pero en la práctica, por ejemplo, entre 1949 y 1961 sólo 336 personas realizaron el examen para el Alto Servicio Civil, frente a las 8.263 que obtuvieron trabajos en la administración pública mediante «designaciones especiales» (Cheng et al. 1998, 105). La calidad de la burocracia era tan baja que hasta finales de los años sesenta, varios años después de que hubiera comenzado la re-

²⁷ Todo ello ocurrió a pesar del hecho de que la actual recesión de Japón ha tenido mucho menos que ver con el proyecto de transformación estatal que con su mala gestión macroeconómica, en lo que están de acuerdo la mayoría de los observadores bien informados.

²⁸ Por ejemplo, Kohli (1994).

forma del servicio civil por el nuevo gobierno militar, se enviaba a los burócratas coreanos a Pakistán y Filipinas para que realizaran cursos de perfeccionamiento.

Como se sabe bien, las cosas comenzaron a cambiar tras el golpe militar del general Park Chung Hee en 1961. Hay que señalar, como destacan algunos autores²⁹, que Park no tenía un modelo claro para el nuevo Estado desarrollista cuando se instauró el régimen, y que durante los primeros años se embarcó en una serie de experimentos institucionales. A pesar de todo ello, tenía un proyecto fundamentalmente desarrollista e introdujo algunos cambios institucionales críticos durante esos primeros años que sentarían los cimientos del Estado desarrollista integral que luego se vería en acción. Los cambios más importantes que introdujo fueron: el establecimiento de un «superministerio», el Consejo de Planificación Económica, que tenía altos funcionarios encargados del presupuesto y la planificación; el comienzo de los planes quinquenales; la nacionalización de los bancos (de los que muchos acababan de ser precisamente privatizados en los últimos años del régimen de Rhee, a finales de los cincuenta, bajo el estímulo de los funcionarios estadounidenses encargados de la ayuda para Corea); la reforma del servicio civil; la creación y el estímulo de varias «organizaciones cumbre» en distintos sectores de los negocios; la instauración de organismos públicos y semipúblicos de ayuda a las empresas, como la Agencia Comercial Estatal (KOTRA, por sus siglas en inglés).

Lo que suele ignorarse a menudo es que estos cambios institucionales también produjeron un cambio «ideológico» y en la «visión del mundo». Los cambios institucionales realizados por el régimen de Park en los primeros años encarnaron una visión nacionalista, en pro de la industria (y no del sector financiero) y de los productores, que se inclinaba por la acumulación de capital, la innovación y la transformación estructural, es decir, por las ideas asociadas con el desarrollismo. Esa visión contrasta con la del liberalismo de mercado angloestadounidense que destaca el bienestar del consumidor, la competencia de precios y la eficiencia distributiva, que habían sido imitadas pobremente durante el régimen de Rhee.

Lo que sí se reconoce por los distintos observadores, no obstante, es que estos cambios institucionales constituyeron la base para una serie de cambios en el comportamiento del sector privado, que a su vez produjeron una transformación extraordinaria en la economía coreana. Corea pasó de ser un exportador primario de tungsteno y ginseng a ser uno de los exportadores principales de bienes manufacturados producidos con mano de obra intensiva (por ejemplo textiles, zapatos, pelucas), y después se convirtió en una potencia mundial en exportaciones de productos que requerían capital y tecnología intensivos. En la producción de acero, una industria en la que los consultores occidentales estaban convencidos de que Corea

²⁹ Por ejemplo, Chibber (1999).

no tenía ninguna ventaja comparativa, fue capaz de obtener beneficios vendiéndolo a la mitad del precio estadounidense (Amsden 1989, 317). En semiconductores, un área todavía más incierta de inversión, la producción coreana sobrepasó la de los principales poderes industriales de Europa (Evans 1995). Todo ello, naturalmente, hace que explicar el declinar posterior del Estado desarrollista sea una tarea crucial en cualquier teoría institucional del cambio económico.

El declive del Estado desarrollista

En cierto sentido, el desafío al Estado desarrollista coreano había estado presente todo el tiempo mediante la oposición que representó la alianza conservadora y prodemocrática de Yoon Bo Sun en los años sesenta y, luego, desde los años setenta, por las fuerzas de oposición de centro izquierda lideradas por Kim Dae Jung (presidente desde 1998) y, en menor medida, por Kim Young Sam (presidente de 1993 a 1998). Con todo, el desafío más grande y último vino de las fuerzas neoliberales, que comenzaron a concretarse a finales de los años setenta y provenían de una alianza entre el sector «liberal» de la burocracia, la mayoría de la comunidad de intelectuales y los conglomerados industriales (los *chaebols*), cada vez más poderosos.

Las fuerzas neoliberales lograron un avance fundamental tras el asesinato del general Park en 1979 por su jefe del servicio de inteligencia. Inicialmente, el vacío político dejado a la muerte de Park pareció abrir un espacio para las fuerzas democráticas de centro izquierda lideradas por los dos Kims. Sin embargo, fueron aplastadas por un golpe militar que ocurrió en dos fases (1979-1980) que culminó con la masacre de Kwangju (mayo de 1980), organizada por las «nuevas Fuerzas Armadas» lideradas por el general Chun Doo Hwan.

El general Chun no era, bajo ningún concepto, un liberal, pero se alió con los burócratas neoliberales y puso en marcha una serie de cambios institucionales que marcaron el inicio de una ofensiva neoliberal contra el Estado desarrollista. Adoptó la retórica antiinflacionista del neoliberalismo, en un intento por controlar las presiones inflacionistas creadas por la segunda crisis del petróleo y la recesión mundial que la siguió, y que fue exacerbada por las políticas macroeconómicas monetaristas de la mayoría de los países industrializados. Privatizó también bastantes bancos, al mismo tiempo que liberalizó parcialmente el mercado financiero en 1983. Introdujo también la Ley de Desarrollo Industrial (LDI) de 1986, en la cual, aunque se aceptaba la necesidad de una política industrial intervencionista, se cambiaba la política industrial del país en una dirección más «funcional» (frente al enfoque «selectivo» anterior).

No obstante, sería una exageración decir que los cambios realizados bajo el gobierno de Chun supusieron inevitablemente el declive del Estado desarrollista. Mientras que su fuerza disminuyó hasta cierto punto, el desarrollismo siguió siendo la ideología general del régimen, y fue extraor-

dinariamente efectivo en ciertas áreas, como las industrias de la tecnología de la información³⁰. Muchos de los cambios institucionales formales en la dirección neoliberal que se hicieron bajo el gobierno de Chun, como la liberalización financiera y la introducción de la LDI, tuvieron un alcance limitado, y su efectividad se recortó por la inercia derivada de las instituciones informales, que tienen una velocidad de cambio más lenta, como son las prácticas comerciales y las diligencias burocráticas.³¹

Sin obstar a lo dicho, comenzó un cambio más fundamental con el éxito de las protestas de las masas a favor de la democracia en el verano de 1987 y contra el intento de Chun de pasarle la presidencia a su sucesor electo y colaborador fiel, el general Roh Tae Woo, mediante un sistema de colegios electorales controlados políticamente (a través de los cuales el propio Chun se había hecho elegir presidente). El éxito de la protesta hizo que los militares capitularan ante la exigencia de la ciudadanía de que hubiera un sistema electoral presidencial verdaderamente democrático, aunque Roh consiguió ganar en las elecciones posteriores celebradas a finales de 1987.

El descrédito político consecuente del gobierno militar llevó a un debilitamiento rápido de la legitimidad del desarrollismo, porque se creyó que era —a nuestro juicio equivocadamente— el gemelo siamés de aquél. Lo decisivo en este proceso fue la conversión, cada vez más rápida, al neoliberalismo de la elite intelectual y especialmente de la elite burocrática. El número creciente de burócratas y académicos de elite que habían obtenido títulos de posgrado en Estados Unidos cuando este último país se hallaba en la cumbre de su revolución neoliberal significó que cada vez más y más personas, dentro y fuera del gobierno, se convencieran de las virtudes del libre mercado y vieran el desarrollismo como una ideología «equivocada» y «atrasada»³². Hay que añadir que en esta batalla ideológica

³⁰ Véase Evans (1995), para los detalles.

³¹ Sobre la liberalización financiera, véase Amsden y Euh (1990), y sobre la introducción de la LDI, Chang (1993).

³² Alice Amsden (1991) fue una de las primeras en subrayar el riesgo potencial que el rápido crecimiento y la ascendencia intelectual de lo que llamó ATKES (economistas coreanos educados en Estados Unidos, por sus siglas en inglés) suponía para el modelo económico coreano. Revisando la lista de doctores de los departamentos de Economía que Estados Unidos publica anualmente desde 1987 en el *Journal of Economic Literature* (estas listas no son completas desgraciadamente), pudo identificar no menos del 9,7% de los nombres en las listas entre 1987 y 1995 como coreanos (776 de más de 8040). En tres de los nueve años (1991, 1992 y 1994) más del 10% de los nombres eran coreanos, llegando en 1991 al 12,1% del total de la lista (114 de 945). Esta estadística es sorprendente, dado que Corea representa el 0,75% de la población mundial (45 millones entre 6000 millones) pero suma casi el 10% de los doctores en Economía de Estados Unidos en la última década (algunos nombres pueden pertenecer a personas con doble nacionalidad coreana y estadounidense, pero son pocos). La gran mayoría de estos economistas regresó a Corea, introduciendo una dirección neoliberal en la educación en economía. Además, muchos de los burócratas de elite, que comenzaban además a educarse bajo influencia neoliberal en las universidades coreanas, eran enviados a Estados Unidos para que realizaran estudios avanzados por dos años. Algunos permanecían más tiempo para obtener el grado de doctores. La mayoría, aunque no todos, volvían al final a sus antiguos trabajos en el gobierno coreano.

los neoliberales recibieron la ayuda esencial de la dominación ideológica de la academia y los medios de comunicación estadounidenses a nivel mundial. De esa forma, en algún punto entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, el neoliberalismo se constituyó en la ideología dominante entre las elites coreanas, sin excluir a las elites burocráticas.

Muchos de los burócratas conservaron, a pesar de ello, un vínculo instintivo con el desarrollismo, como puede verse en la confusión intelectual que muestran los documentos sobre políticas públicas de la época, en la que los pronunciamientos neoliberales sobre la dirección política general del país aparecían embarazosamente junto a políticas desarrollistas en áreas concretas. Sin embargo, muchos otros burócratas se convirtieron de corazón al neoliberalismo e incluso se hicieron dogmáticos. Por ejemplo, a principios de los años noventa se veía a menudo a los burócratas del Consejo de Planificación Económica (CPE), que por aquellos días se había convertido paradójicamente en la casa del neoliberalismo en el Estado coreano, abogar por una retirada radical del Estado, y, particularmente, por la desaparición de su propio ministerio, sobre la base de que la planificación ya no era posible debido a la complejidad creciente de la economía, si es que alguna vez fue deseable³³.

Es más, desde finales de los años ochenta los *chaebols* se convencieron paulatinamente de que el Estado coreano se había convertido más en un pasivo que en un activo en su lucha competitiva dentro de los mercados mundiales. Habían tenido una serie de éxitos espectaculares en mercados de exportación que anteriormente se creían dominio exclusivo de las economías más avanzadas, como las memorias electrónicas y los circuitos integrados, que les convencieron de que podían manejarse por sí mismos. Esa confianza les fue corroborada por la aprobación que comenzaron a recibir de los mercados internacionales. A mediados de los años noventa, los principales *chaebols* tenían suficiente solidez y credibilidad financiera como para que sus bonos pudieran emitirse en los mercados de capital de los países avanzados. Sus inversiones extranjeras crecieron rápidamente, aunque no hasta el punto de llevarles a modificar significativamente su rela-

³³ Es interesante, aunque difícil de explicar, observar cómo el ministerio de «planificación» se convirtió en la casa del pensamiento neoliberal en la burocracia coreana. Una de las posibles razones es que, al no ser dependiente de «clientes» concretos, como era el caso de los otros ministerios, el CPE se había comportado tradicionalmente de una forma más «ideológica», con independencia de cuál pudiera ser esa ideología concreta. Es también posible defender que el CPE, al ser el ministerio más importante del sector económico, siempre contrató a los individuos con las mejores calificaciones en la parte de economía del examen para el Alto Servicio Civil, lo que significa que esos burócratas probablemente serían mejores luego durante sus estudios de posgrado en Estados Unidos, y vendrían con títulos académicos de mayor nivel y más prestigiosos. Sin embargo, no podemos proporcionar pruebas sistemáticas que demuestren esta hipótesis.

ción con el Estado, pero ello produjo el debilitamiento de su identificación con la visión nacionalista del desarrollismo³⁴.

Hacia mediados de los noventa, los *chaebols* se habían vuelto sorprendentemente agresivos en su exigencia de que el Estado se retirara de la gestión económica. Muchos de los «propietarios» y altos ejecutivos de los principales *chaebols* se pronunciaron públicamente contra la intervención del Estado en cada oportunidad concebible. Los *chaebols* también establecieron un pequeño, pero muy bien financiado, instituto de investigación del que salieron numerosos documentos con un fuerte aroma neoliberal, además de traducir una variedad amplia de trabajos clásicos dentro de la tradición neoliberal³⁵ e invitar a pensadores neoliberales estadounidenses famosos para que dieran conferencias en Corea a personas influyentes.

La cima de esta ofensiva fue el informe de política ultraneoliberal que preparó la Federación de Industrias Coreanas (FKI, por sus siglas en inglés), el club de los *chaebols*, en la primavera de 1997. Este informe pedía una retirada radical del Estado y, además de otras cosas, exigía la abolición de todos los Ministerios del Gobierno, excepto el de Defensa y el de Asuntos Exteriores, y la reducción consiguiente de la burocracia gubernamental en un 90%. Aunque la retirada oficial de este documento, tras la indignación pública que siguió a la desafortunada prepublicación no autorizada, mostró que el público coreano no estaba todavía listo para este tipo de ultraneoliberalismo (aunque es probable que nunca lo esté), el mero hecho de que ese proyecto pudiera prepararse como documento público por la FKI muestra cuán agresivos se habían vuelto los *chaebols* en su ofensiva contra el Estado desarrollista.

No era simplemente la *haute bourgeoisie** la que quería dismantelar el Estado desarrollista. Las clases profesionales también comenzaron una protesta contra los prejuicios nacionalistas y anticonsumistas del desarrollismo. Estas personas habían sido felices cumpliendo la política de «compra coreano» y restringiendo correspondientemente el consumo superfluo, pero ahora deseaban usar su poder de compra recientemente adquirido y comprar bienes de consumo de lujo, domésticos y extranjeros, sin tener que sentirse culpables por ser «antisociales» y «no patriotas». Como resultado de ello, deseaban una liberalización del comercio más profunda y que se levantara las restricciones sobre los bienes de consumo de lujo y la vivienda suntuosa. También comenzaban a sentirse frustrados por las normas «protectoras» que regulaban la agricultura, la planificación urbanísti-

³⁴ Hacia mediados de los noventa, Corea era uno de los mayores inversores en algunas economías en transición y en desarrollo, no sólo en Asia sino también en Europa (por ejemplo, en Indonesia, Vietnam, Polonia, Uzbekistán). Fue también uno de los mayores inversores en el Reino Unido en el sector de la industria electrónica.

³⁵ Por ejemplo, Hayek, Buchanan, etc.

* En francés en el original. Significa «alta burguesía». (N. del T.)

ca y la venta al por menor, y que imponían restricciones a sus posibilidades de abrazar plenamente el consumismo, entendido como el sentimiento que tiene normalmente su expresión más vívida en la fascinación coreana por la «calidad de vida» de Estados Unidos, y que los coreanos identificaban con la comida rápida, las viviendas amplias, los automóviles grandes y los centros comerciales inmensos.

Estados Unidos y otros países avanzados proporcionaron nuevos impulsos hacia el neoliberalismo. Desde finales de los años ochenta comenzaron a elevar sus exigencias acerca de lo que en aquel momento ya veían como un país desarrollado, y reclamaban que se hiciera más «responsable» y abandonase todas esas protecciones «injustas» a sus empresas industriales y, particularmente, a las financieras, concediendo así un mejor acceso a un mercado que cada vez era más atractivo. La decisión que tomó en 1993 el gobierno de Kim Young Sam de incorporarse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (a la que finalmente se unió en 1996) hizo aún más necesaria la apertura de varios mercados como condición para la admisión.

Los cambios resultantes, que llevaron al desmantelamiento del Estado desarrollista coreano, y, en nuestra opinión, a la posterior crisis de nuestros días, son demasiado bien conocidos como para tener que documentarlos aquí³⁶. La política industrial, que era el sello del Estado desarrollista, comenzó a desmantelarse a finales de los años ochenta, cautamente al principio; para mediados de los noventa, había desaparecido. La liberalización financiera, que comprendía la liberalización de la cuenta de capital, adquirió fuerza desde 1991, pero se aceleró a partir de 1993, cuando Corea firmó un acuerdo bilateral con Estados Unidos para la liberalización y apertura de los mercados financieros. En un plano más simbólico, los planes quinquenales terminaron en 1993 y se abolió el Consejo de Planificación Económica (como habían deseado algunos de sus miembros desde tiempo atrás), fusionándolo con el Ministerio de Finanzas para formar el Ministerio de Economía y Finanzas en 1994. Aunque podían encontrarse aún ciertos residuos del desarrollismo en algunos lugares (por ejemplo, los apoyos a la I+D en ciertas industrias de alta tecnología), el desmantelamiento del Estado desarrollista acabó efectivamente hacia la mitad de la presidencia de Kim Young Sam (digamos que hacia 1995).

La reciente crisis financiera, como es bien sabido, contribuyó a profundizar el declive del Estado desarrollista. A nivel ideológico, el descrédito de este modelo de Estado había aumentado. Las fuerzas neoliberales dentro y fuera del país habían conseguido culparlo de esa crisis, a pesar del hecho de que se había desmantelado efectivamente antes de ella; ejemplos de esos

³⁶ Para mayores detalles, véase Chang (1998); Chang et al., (1998); Chang y Yoo (2000).

esfuerzos los podemos ver en varios modelos que señalaban la política industrial, el amiguismo y la llamada «lógica de lo demasiado grande como para que fracase» como las principales causas de esa crisis³⁷. Como resultado de todo ello, se realizaron muchos cambios institucionales adicionales por el Gobierno de Kim Dae Jung, a veces a iniciativa propia y otras bajo la presión del FMI, que destruyeron todavía más las bases del Estado desarrollista.

Las liberalizaciones adicionales de los mercados financieros, del comercio internacional y de las inversiones directas extranjeras que se pusieron en marcha en los días tempranos de la crisis actual, bajo presión del FMI, se conocen muy bien hoy. Menos conocida es la enmienda de los estatutos del Banco Central para darle independencia y constreñirlo casi únicamente al control de la inflación, lo que es contrario a la perspectiva proindustrial (y refractaria de lo financiero) del desarrollismo (para mayores detalles véase Chang y Yoo 2000). Sin embargo, todavía menos conocidos son los cambios en la estructura del gobierno.

Después de la crisis, el director jefe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pasó de ser un representante del primer ministro a simple ministro. El control del Ministerio de Presupuesto del Estado, que en los días del CPE (y del antiguo MEF) le dio a éste tanta influencia, se transfirió a un pequeño ministerio, el Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPP) (creado en mayo de 1999), que quedó a cargo del presupuesto, la coordinación interministerial de los asuntos presupuestales y la «reforma del gobierno» (aunque es cuestionable que en este último aspecto los cambios hayan ido más allá de lo simbólico). El Ministerio de Comercio Internacional, Industria y Energía (MCIE) vio cómo sus funciones relativas al comercio se transferían al Ministerio de Exteriores (que se convirtió a continuación en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional), y como consecuencia de ello se convirtió en el Ministerio de Comercio, Industria y Energía (MCIE), mucho más débil y desmoralizado.

³⁷ Para una crítica detallada, véase Chang (2000c). Naturalmente, ello no quiere decir que no hubiera problemas con el modelo desarrollista coreano. El modelo tenía debilidades obvias, especialmente la excesiva concentración de las industrias exportadoras en productos de consumo aun en los sectores de alta tecnología (por ejemplo, especialización en memorias genéricas DRAM, en vez de en microcircuitos especializados), lo que hacía el país vulnerable a los ciclos de la demanda internacional. Sin embargo, no es claro cuánto de ello se debió al Estado desarrollista coreano (es decir, a la naturaleza centralizada de la estructura de los procesos de decisión, con su énfasis en las economías de escala frente a la creación de mercados especializados efectivos). Ese modelo de especialización también produjo obstáculos organizativos y tecnológicos generales a la hora de introducirse en segmentos más complicados de los mercados de exportación. Es más, esa especialización circular de las industrias coreanas se intensificó, en lugar de disminuir, con el declive del Estado desarrollista; según el Estado, se fue abandonando la coordinación entre los distintos sectores y entre las firmas competidoras. Sobre este punto, véase Chang et al. (1998).

Estos cambios en la organización administrativa del poder ejecutivo simbolizan un cambio fundamental en la visión del papel del Estado en la economía. La fragmentación de las funciones que solía desempeñar el CPE entre el MEF y el MPP (y la degradación jerárquica dentro de la administración del ministro del MEF) implicaba que lo poco que quedaba de la función de planificación del gobierno no se consideraba ya más como un asunto que requiriese de esfuerzos concertados y coordinación interministerial sería³⁸. La reforma del acuerdo constitutivo del Banco Central puso fin a la tendencia inherente favorable a la industria que existía en las instituciones para la gestión macroeconómica. La transferencia de las funciones comerciales al Ministerio de Exteriores significó que la política comercial se viera a partir de entonces como parte de la diplomacia y no como parte integral de la política industrial.

Otro cambio importante que ocurrió tras la crisis, y que debe señalarse, es el debilitamiento de la elite burocrática³⁹. Como muchas personas atribuían la crisis reciente al modelo «dirigista» de desarrollo, la elite burocrática y su protagonismo social se convirtieron naturalmente en objeto de dura crítica. La crítica no sólo se dirigió a políticas particulares, sino que se cuestionó la legitimidad de toda la institución burocrática misma, con la ayuda de la retórica neoliberal sobre el «fracaso gubernamental». Al mismo tiempo, el gobierno de Kim Dae Jung debilitó gustosamente la burocracia elitista, que percibía como la representante del antiguo régimen corrupto e ineficiente, e insufló un *ethos* más «empresarial» y «orientado hacia el servicio» en la burocracia, mediante la expansión de las «designaciones especiales» para profesionales jóvenes con experiencia, estableciendo para ello una cuota, que se cubría mediante un proceso de reclutamiento abierto entre aquellos que no fueran burócratas de carrera. En otras palabras, comenzó el proceso de destrucción de la burocracia weberiana, que había sido absolutamente fundamental en el desarrollo de Corea, y se viró hacia un modelo más «estadounidense» de burocracia.

Todo lo anterior condujo a un grado sin precedentes de desmoralización de la burocracia de elite y, al combinarse con una política de contratación de personal muy agresiva en el sector privado, produjo un desangre de personal sin precedentes en dicha burocracia. Por ejemplo, desde la crisis, docenas de burócratas jóvenes ambiciosos entre los 35 y los 45 años, especialmente del Ministerio de Economía y Finanzas, se han ido a los *chaebols*, algo que antes de la crisis no hubiera ocurrido jamás (si los burócratas de

³⁸ Sin embargo, al reconocer la necesidad de una mejor coordinación política, el Gobierno de Kim Dae Jung decidió elevar el puesto de ministro de Finanzas y Economía nuevamente al grado de representante del primer ministro desde el otoño de 2000.

³⁹ Sobre la importancia de las burocracias weberianas en el desarrollo económico, véanse Evans y Rauch (1999) y Rauch y Evans (2000).

elite se iban al sector privado, lo hacían después de agotar sus posibilidades dentro del gobierno, es decir, entre los 50 y 60 años, a través de lo que se conoce en Japón como *amakudari*).

En este momento debe señalarse que, a pesar de los «cambios *gestalt*»* y de los cambios institucionales formales que siguieron a la crisis, los imperativos de la gestión de la propia crisis han reactivado, paradójicamente, algunos de los mecanismos de la política desarrollista que se descartaron a mediados de los años noventa. Por ejemplo, el Gobierno de Kim Dae Jung ha puesto en marcha varios programas de reestructuración industrial y empresarial con intervención estatal, un hito de lo que fue el Estado desarrollista coreano, como el llamado programa del *Big Deal** (el gran contrato social) de intercambios y fusiones «voluntarios» entre los principales *chaebols*, por un lado, y la reestructuración guiada por el Estado de Daewoo y de otros *chaebols* en situación de insolvencia, por otro. Por dar otro ejemplo, a finales de 1999 el MCIE introdujo un programa de promoción de las «empresas estrella» en las industrias de materiales y repuestos (que habían sido identificados por muchos como una debilidad fundamental de la economía del país), y aumentaron las medidas de promoción de las exportaciones. No podemos todavía juzgar la efectividad o los efectos duraderos de estas «reediciones» de las políticas desarrollistas, pero muestran cómo pueden reaparecer los patrones institucionales incluso en tiempos de cambio institucional absolutamente radical.

Todavía más interesante es que ha habido también un despertar inesperado de las fortunas del desarrollismo en el campo ideológico. Aunque la conversión de la elite al neoliberalismo parece casi completa (o al menos lo suficientemente fuerte como para ser capaz de silenciar a la mayoría de los críticos potenciales internos), existe una fuerte corriente subterránea de nostalgia por Park Chung Hee entre la población común. Esa nostalgia comenzó, y así se reconoce, antes de la crisis actual, como puede verse en la fuerte votación que consiguió en las elecciones de 1997 un político parecido a Park Chung Hee, Yi In Je, que profesa un reconocimiento ideológico vago hacia él, y que tras separarse del partido gobernante se presentó como candidato por un tercer partido. Sin embargo, la popularidad de Park parece persistir aun después de la crisis, y a pesar de que muchos vean su desarrollismo como la causa principal de la crisis actual. Varias encuestas de opinión en las que se pregunta a los ciudadanos quién piensan que es la persona más influyente en la administración de la Corea actual (a los coreanos parecen encantarles este tipo de encuestas), sitúan a Park entre

* En alemán en el original. Su traducción es difícil. En este caso, equivaldría a «estructura», es decir, se estaría hablando de cambios estructurales. (N. del T.)

* Obviamente, el programa pretendía evocar el *New Deal* estadounidense con el que Estados Unidos consiguió superar la crisis económica de los años treinta. (N. del T.)

los diez más influyentes de manera consistente, y a veces más arriba, y ello a pesar de que han transcurrido más de veinte años desde su muerte⁴⁰.

No es totalmente inconcebible que si el experimento neoliberal comienza a fallar, esa corriente subterránea ideológica pueda canalizarse por un político habilidoso en un desafío organizado al neoliberalismo, aunque cuán efectivo pueda ser ese desafío, en el caso de que llegara a materializarse, es imposible de predecir en este momento.

Consecuencias teóricas

Este análisis del ascenso y el declive del Estado desarrollista coreano nos proporciona algunas perspectivas interesantes sobre el proceso de cambio institucional. Nos muestra que es un proceso altamente complejo, que involucra interacciones multidireccionales y, a menudo, sutiles, entre fuerzas económicas «objetivas», ideas, intereses y las propias instituciones existentes. Es un proceso que no es probable que pueda ser capturado por los modelos eficientistas o basados en los intereses particulares de los actores.

La versión simple de la explicación eficientista del cambio institucional⁴¹ es muy insuficiente cuando se aplica a este caso. Por ejemplo, muchas personas defienden que el declive del Estado desarrollista era inevitable, porque con el desarrollo económico la economía se había hecho demasiado compleja como para poderse coordinar centralizadamente. Aun si se acepta el argumento de que el desarrollo económico hace la coordinación centralizada necesariamente más difícil, al hacerse la tarea más compleja, afirmación que en sí es bastante discutible⁴², la explicación aún no nos dice por qué ocurrió ese declive en Corea justo cuando lo hizo y no antes ni después. Si el nivel de desarrollo de un país concreto es el que determina la funcionalidad de una forma estatal determinada (por ejemplo, del Estado desarrollista), ¿por qué el Estado desarrollista coreano entró en declive cuando el país se encontraba en un grado de desarrollo similar al de Japón en los años sesenta o setenta, y en este último país el Estado desarrollista se encontraba en su máximo esplendor?

Si queremos entender el momento exacto y la forma en que ocurrió el declive del Estado desarrollista coreano (y, en general, el momento de

⁴⁰ Park, sin embargo, no es la única persona muerta que aparece en las encuestas de opinión. En esas encuestas, el legendario político nacionalista de centro izquierda, Kim Goo, que fue el líder más respetado del «Gobierno coreano en el exilio» en Shangai durante el gobierno colonial japonés, a pesar de haber estado muerto por cinco décadas (fue asesinado en 1949), normalmente aparece reclamando su puesto en la lista, que siempre está por debajo del de Park.

⁴¹ Véase capítulo en este volumen.

⁴² El desarrollo económico puede aumentar la complejidad de la tarea de coordinación, pero también desarrolla las capacidades administrativas y de coordinación de la sociedad dentro y fuera del gobierno. Por tanto, en conjunto, puede hacer el ejercicio de la coordinación más fácil, en vez de más difícil (para una discusión más detallada, véase Chang 1999).

ocurrencia y la forma exacta de cualquier cambio institucional), necesitamos mirar también las batallas ideológicas y los cambios en las políticas de los grupos de interés que circundan el proceso (y su interacción mutua). Por ejemplo, el hecho de que muchos burócratas del gobierno en Corea se volvieran contrarios al intervencionismo estatal, hasta el punto de que a principios de los noventa algunos de los burócratas del CPE pidieran la abolición de su propio ministerio, choca directamente con la que hemos llamado la «visión simple basada en los intereses particulares del cambio institucional», como la que podemos encontrar en la economía política neoclásica que, al estilo de Niskanen, predice que los burócratas tienen interés por expandir sus organizaciones. A menos que entendamos las influencias de las ideologías neoliberales, que niegan la legitimidad de estos burócratas para la intervención estatal en general, y para la planeación en concreto, nunca seremos capaces de entender por qué abogaban por la reducción de su propio poder e influencia.

Tras haber destacado la importancia de las ideas en el proceso de cambio institucional, no queríamos dar la impresión de que las ideas deberían verse como una fuerza independiente excepcional, a diferencia de los intereses y las instituciones. Aunque las ideas no son simplemente «estrategias publicitarias» de los grupos de interés, es difícil que una idea sobreviva a largo plazo si no es interesante para grupos de interés importantes. La ofensiva de los *chaebols* y la «revuelta» de la clase media alta, que habían sido ambos grandes beneficiarios del éxito del Estado desarrollista, contra el desarrollismo coreano en los noventa, tal y como explicamos anteriormente, son casos excelentes que ilustran esta afirmación.

Por dar otro ejemplo diremos que, aunque nuestra explicación muestra cómo ciertas ideas poderosas pueden determinar el camino del cambio institucional, es equivocado contemplar una relación de una sola vía entre ambos. Como se defiende en las versiones más complejas de las explicaciones eficientistas y de las basadas en los intereses acerca del cambio institucional, las instituciones afectan la manera en la que viven las personas y cómo perciben el mundo (lo que llamamos el papel «constitutivo» de las instituciones). Por lo tanto, no es posible ver las instituciones como objetos susceptibles de manipulación por agentes con «preferencias» formadas exógenamente, porque la manera en que esas «preferencias» se construyen se ve afectada en sí misma por la naturaleza de las instituciones existentes. Tomando un ejemplo del caso coreano, podemos decir que la asociación histórica entre el Estado desarrollista y la dictadura militar ocasionó que muchas personas que no hubieran estado en principio predisuestas contra el desarrollismo, lo estuvieran.

Un aspecto más que señala nuestro ensayo es la necesidad de pensar más seriamente acerca de la importancia de las elecciones personales en la

determinación de los cambios institucionales. No nos referimos a las alternativas vacías neoclásicas, que se encuentran más o menos predeterminadas por las condiciones «objetivas» y las preferencias dadas, sino a las elecciones de difícil predicción que implican un complejo proceso en el que hay que contrapesar los intereses con la ideología. Por ejemplo, algunas personas que insisten en la dependencia del proceso en los cambios institucionales (o que siguen la «versión compleja de la explicación eficientista del cambio institucional») defienden que la elección de Park a favor de un desarrollismo al estilo japonés fue una elección «obvia», teniendo en cuenta el legado institucional del colonialismo japonés⁴³. Sin embargo, cuando Park llegó al poder, el modelo estadounidense hubiera sido una elección *más* obvia. En ese momento, la Autoridad de Ocupación Americana había establecido muchas de las instituciones formales en Corea, y la tendencia hacia el modelo estadounidense se reforzó aún más por la actuación del régimen de Rhee (por ejemplo, el establecimiento de un banco central casi independiente, la privatización de los bancos, un sistema de estilo estadounidense en la burocracia, etc.). También, dada la casi total dependencia económica y política del país de Estados Unidos en aquel momento, el líder coreano se hubiera beneficiado al máximo si hubiera imitado el modelo estadounidense (con independencia del posible «éxito» de esa decisión, considerando las condiciones locales). Si tenemos en cuenta todo ello, requiere cierta cantidad de iniciativa por parte de Park y sus principales ayudantes el alejarse de la elección «fácil» que era, en la práctica, seguir el modelo estadounidense.

El declive del Estado desarrollista implicó el mismo tipo de alternativas complejas. El Gobierno de Kim Young Sam no tenía por qué haber llegado hasta los extremos que llegó en el desmantelamiento del Estado desarrollista. Hubiera sido una opción más sencilla hacer lo que hizo su predecesor, el gobierno de Roh, es decir, dejar que se disolviera lentamente. En el texto hemos defendido que no había ninguna necesidad «económica» imperiosa que obligara a Corea a desmantelar su Estado cuando lo hizo. Es más, aunque había fuertes presiones de grupos de interés domésticos y extranjeros apoyando el debilitamiento del Estado desarrollista, no había necesidad de acabar formalmente con el plan quinquenal, que de todas formas había ya perdido a finales de los ochenta gran parte de su fuerza, o de unirse a la OCDE, puesto que ningún grupo de interés estaba pidiendo activamente que se hiciera. En otras palabras, el desmantelamiento del Estado desarrollista del Gobierno de Kim tiene que contemplarse como un suceso en el que existió un importante componente de elección consciente efectuada por sus principales actores políticos, sobre la base de la

⁴³ Véase, por ejemplo, Kohli (1994).

ideología, y no como un mero reflejo de las presiones de grupos de interés o de condiciones económicas «objetivas».

Finalmente, el éxito y, especialmente, el declive del Estado desarrollista coreano demuestran la forma en la que el «cultivo» de las visiones del mundo conforma los procesos de cambio institucional. La identificación que se había efectuado el Gobierno de Kim Dae Jung de los *chaebols* y de la burocracia estatal con el militarismo antidemocrático representa una visión ideológica construida a partir de la experiencia y de los debates políticos coreanos. La convicción de los economistas educados en Estados Unidos de que el Estado desarrollista no podía funcionar refleja bien, por otro lado, el impacto sobre el cambio institucional coreano de una visión global del mundo. La importancia creciente de las instituciones y de las visiones globales del mundo para estructurar la evolución de las instituciones nacionales, como es el Estado desarrollista, es una de las razones por las cuales es razonable que en este momento prestemos nuestra atención al cambio institucional a nivel global.

LA CONSTRUCCIÓN GLOBAL DE INSTITUCIONES: LA OMC COMO CASO ILUSTRATIVO

Los Estados, que han sido los actores públicos fundamentales en la definición de la política económica durante cientos de años, se enfrentan en nuestros días al desafío de la construcción de instituciones globales. Los Estados han compartido también el poder con los actores transnacionales privados desde hace largo tiempo, pero en el transcurso de los últimos cincuenta años se ha instaurado un conjunto de organizaciones públicas que pueden considerarse como la encarnación incipiente de instituciones para la gobernanza global. Sugerir que esas instituciones puedan terminar desempeñando una función a nivel global similar a la que los Estados han tenido en sus territorios nacionales durante los últimos 400 años no es una afirmación gratuita. Para cualquiera que esté interesado en el enfoque institucional del cambio económico, ello hace que el periodo actual sea especialmente interesante. Es un periodo de construcción institucional intenso, y esa clase de periodos son momentos oportunos para la investigación y la elaboración de teorías. En este caso, queda obviamente mucho por aprender. A pesar de las numerosas obras académicas acerca de las instituciones internacionales, sabemos muy poco sobre el funcionamiento como organizaciones de las instituciones para la gobernanza global; o sobre cómo su estructura facilita o dificulta la posibilidad de construir visiones distintas acerca de lo que la economía global podría (o debería) ser; o de cómo la modificación de sus estructuras podría afectar la futura evolución del sistema en su totalidad. El estudio del periodo formativo de un nuevo

conjunto de instituciones también es una buena oportunidad para verificar nuestras teorías sobre la construcción institucional.

La construcción institucional a nivel global también tiene consecuencias para las instituciones en otros niveles, como vimos en nuestro examen del Estado desarrollista. Las instituciones globales encarnan, al mismo tiempo que modelan, las normas y las visiones del mundo globales, que a su vez se incorporan dentro de las visiones del mundo de los actores nacionales. Para lo nacional, las instituciones globales son también un contexto limitador y facilitador simultáneamente, haciendo más difícil el mantenimiento de algunas instituciones y el de otras más fácil. Al mismo tiempo, la relación entre las instituciones y los Estados no es nunca una relación de suma cero. Por un lado, para la gobernabilidad global las instituciones dependen fundamentalmente de la capacidad que tengan los Estados-nación para ejecutar sus fines, y, por otro, pueden mejorar la capacidad de estos últimos dotándolos de poder político y prestándoles asistencia técnica. El análisis de las instituciones globales nos recuerda intensamente que el cambio institucional es un proceso que ocurre en múltiples niveles.

En esta sección nos centraremos únicamente en una de las instituciones para la gobernanza global, la última de las incorporaciones a la familia de Bretton Woods*: la Organización Mundial de Comercio (OMC). Aunque la OMC es una organización excepcional en muchos sentidos, también es un ejemplo de algunas de las cuestiones arquetípicas en torno a las instituciones para la gobernanza global. Todavía más relevante es que la OMC, como organización, sirve para destacar que los temas institucionales, lejos de haber sido superados por el cambio hacia una economía política que se organiza más global que nacionalmente, vuelven a sobresalir a raíz del intento de los actores económicos por «redimensionar» la organización de la producción y el intercambio comercial.

La OMC (como cualquier otra institución para la gobernanza global) existe porque las corrientes más complejas e internacionalistas del liderazgo (político y corporativo) en los Estados Unidos y en otros países desarrollados se dieron cuenta de que un mercado global requería de un complejo conjunto de apoyos institucionales. Como la teoría «realista»* de las relaciones internacionales ha destacado correctamente⁴⁴, un sistema interna-

* Las instituciones creadas en el acuerdo de Bretton Woods, a las afueras de Washington, en 1944, fueron el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, hoy en día Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional. No pudo llegarse a un acuerdo para crear la tercera de las instituciones, la Organización Internacional de Comercio, por lo que pocos años después surgiría el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con fines mucho más modestos, cuya evolución a lo largo de casi un siglo dio nacimiento a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. (N. del T.)

* Véase nota del traductor en p. 98.

⁴⁴ Cfr. Waltz (1979).

cional de Estados soberanos independientes (que normalmente se conoce como «sistema de Westfalia»^{*}) introduce fuertes componentes anárquicos a nivel global. La anarquía no se presta para la creación de relaciones de mercado estables y, mucho menos, para las inversiones a largo plazo. El objeto central de las instituciones para la gobernanza global sería precisamente reducir el nivel de anarquía, consiguiendo la estabilidad y la previsibilidad necesarias para que la economía global pueda funcionar correctamente.

La institucionalización supone una negociación en la que el fuerte acepta ciertos límites para poder obtener el consentimiento más fiable que sea posible de los jugadores más débiles (y también de otros jugadores fuertes), con el propósito de que puedan hacerse más cosas⁴⁵. El resultado de esa negociación no se acepta pacíficamente sin más. Al optar por los beneficios de la institucionalización se abandona una visión del mundo que se ha construido a lo largo de cientos de años, durante los cuales la soberanía se ha considerado como un concepto políticamente sagrado. Incluso los países en vías de desarrollo, como la India, son tremendamente defensivos cuando ven que las normas internacionales interfieren en su soberanía. El problema es, como ha indicado Steven Weber (1999), que las instituciones para la gobernanza global, como organizaciones, generan muy poca lealtad política. La supuesta institución anacrónica del Estado-nación parece carismática cuando se la compara con estas instituciones globales.

Para la clase política estadounidense, la versión de la «*realpolitik*» bilateral de la gobernanza global, en la que las amenazas políticas y económicas de los fuertes contra las naciones menos poderosas reemplazan la invocación de las normas internacionales, es una alternativa atrayente frente a las concesiones recíprocas que resultan del intento por institucionalizar normas sobre gobernanza a nivel internacional. En pocas palabras, mientras que, sin duda, las prerrogativas de la soberanía se han erosionado, las visiones políticas del mundo que se han construido sobre la base de la soberanía continúan siendo muy poderosas y hacen de la construcción de instituciones para la gobernanza global una tarea muy incierta.

El apoyo a las instituciones para la gobernanza global exige tener una percepción aguda de los peligros que a largo plazo supone la ausencia de

* El «sistema de Westfalia» sería el sistema de relaciones internacionales que surgiría del reconocimiento de la soberanía e igualdad de los Estados en la esfera internacional, junto con la consagración de principio de no injerencia en los asuntos internos de otro Estado. Los internacionalistas ven el origen de estas características en la Paz de Westfalia, firmada en 1648. (N. del T.)

⁴⁵ Véase supra.

* La palabra «*realpolitik*», que cabría traducir del alemán como «política de lo real» se usa, por lo general peyorativamente, para describir una política basada exclusivamente en consideraciones prácticas inmediatas, y no en ninguna teoría o ética de lo público. Suele ser equivalente a una política determinada por la pura fuerza de los intervinientes. (N. del T.)

normas, y mostrar una apreciación correspondiente por los beneficios que emergen del establecimiento de instituciones. Los internacionalistas más avanzados, como George Soros y Robert Rubin, se han dado cuenta, aunque sea implícitamente, de que la economía global actual está hostigada por el «problema de Polanyi». Polanyi ([1944] 1957), al observar el fortalecimiento de los mercados nacionales, defendió que el carácter socialmente insostenible de los mercados «autorregulados» genera una reacción natural «defensiva» por una variedad de grupos sociales, comprendiendo un porcentaje de la elite. Desgraciadamente, en el análisis de Polanyi esa reacción defensiva quedaba anulada totalmente a causa de la imposibilidad de que prosperara en la esfera internacional. Los mercados internacionales, especialmente los mercados financieros y monetarios, no podían regularse con éxito. Los primeros colapsos del patrón oro y, después, la degeneración en la barbarie del fascismo fueron el resultado de esa incapacidad.

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, el problema de Polanyi de reconciliar el libre mercado con una vida social y política estable se retomó nuevamente gracias a la construcción de un conjunto de instituciones y normas internacionales, entre las que cabría incluir las instituciones globales de Bretton Woods. A esa construcción se le unió el convencimiento de la importancia de continuar regulando legislativamente la sociedad (en especial los flujos de capital) en el interior de los límites nacionales (Hveem 1999). Ello hizo posible lo que John Ruggie (1982) llamaría el «liberalismo solidario»*, que sería una apertura internacional de los mercados combinada con la protección social de los ciudadanos, todo ello regulado gracias a un conjunto interconectado de poderosos Estados-nación. El liberalismo solidario ayudó a producir una generación de prosperidad entre los principales países industriales, lo que se ha llamado en ocasiones la «Edad de Oro» del capitalismo⁴⁶.

Sin embargo, gradualmente la evolución de las relaciones económicas transfronterizas acabó socavando este nuevo grupo de instituciones. El liberalismo solidario nunca terminó de incorporarse exitosamente al Tercer Mundo, y tampoco supo manejar adecuadamente la participación creciente del Tercer Mundo en la producción mundial de manufacturas. Además, las instituciones internacionales del liberalismo solidario dependían fuertemente de los cimientos del Estado-nación, cuyo poder fue recortado por la mayor velocidad y magnitud de las transacciones internacionales. Nuevamente, la incapacidad de regular los mercados a nivel internacional creó desequilibrios sociales cuya solución parecía estar más allá de la capacidad

* La expresión original en inglés es «embedded liberalism». Aunque puede leerse en algunas traducciones como «liberalismo incorporado», he preferido la traducción más libre de «liberalismo solidario», cuyo sentido es adecuado en el contexto de estas páginas. Véase capítulo 3 en este volumen. (N. del T.)

⁴⁶ Sobre el progreso y el declinar de la Edad de Oro, véanse los ensayos de Marglin y Schor (1990).

de la política doméstica ordinaria. El «redimensionamiento» de la economía global resucitó el problema de Polanyi.

A medida que la globalización erosiona las bases institucionales del liberalismo solidario y reaparece el problema de Polanyi, exhibiendo su feo rostro, se deben construir nuevas estructuras institucionales globales. La imposibilidad de hacerlo amenazaría los beneficios y también el bienestar de los ciudadanos comunes, pero su éxito no puede darse por descontado en ningún caso. La dificultad de la tarea hace surgir nuevamente el riesgo de caer en la barbarie. Las instituciones para la gobernanza global, como la OMC, son una estrategia para trascender el problema de Polanyi.

Hay, naturalmente, varias maneras de superar el problema de Polanyi. La finalidad del Tesoro de Estados Unidos y de la comunidad financiera internacional es proporcionar una base institucional que permita el cumplimiento universal de normas de mercado estrechamente definidas. La base política de esta forma de superación del problema es muy poderosa, pero también muy reducida. El liberalismo solidario fue mucho más allá de esa concepción, y no es del todo claro que esta nueva visión más reducida sea políticamente viable.

Otra perspectiva totalmente distinta de la construcción de instituciones para la gobernanza global es la que se gestó durante la creación de las Naciones Unidas, y cuyo epítome son los esfuerzos por implantar normas universales que regulen cuestiones como los derechos del hombre y el desarrollo sostenible medioambiental⁴⁷. Esta visión de la globalización busca un cumplimiento universal, no ya de un conjunto reducido de normas de mercado, sino de un conjunto amplio de normas sociopolíticas formuladas democráticamente. Para los defensores de este enfoque, la existencia de instituciones globales que sólo se ocupan de hacer cumplir normas de mercado estrechas, aun si lo hacen universalmente, puede juzgarse como algo peor que la falta total de instituciones globales. Ésta era probablemente la posición de la mayoría de los manifestantes en Seattle en diciembre de 1999. Una alianza entre los defensores de ese pensamiento y los adherentes nacionalistas de la *realpolitik* bilateral podría ser políticamente poderosa.

Esa alianza atraería también el apoyo de un cuarto grupo: los adherentes a la versión romántica de una economía política descentralizada, organizada no alrededor de los Estados-nación, sino localmente. John Zerzan, el líder intelectual de la facción anarquista del «Bloque Negro», que atrajo en su momento los principales titulares de prensa en Chicago, representa esa manera de pensar⁴⁸, pero sus seguidores se encuentran distribuidos irregu-

⁴⁷ Cfr. Keck y Sikkink (1998); Evans (2000).

⁴⁸ Para una discusión interesante sobre el «anarco-primitivismo» de Zerzan, véase *The Wall Street Journal*, diciembre 6, 1999, A17.

larmente en todo el espectro político, a derecha e izquierda. Cualquier tipo de gobernanza global es un anatema para este grupo. Para ellos, el colapso al que conduce el problema de Polanyi es parte de la solución.

Todo esto apunta a que la construcción de instituciones para la gobernanza global es un asunto mucho más delicado que el mantenimiento de los Estados-nación. Los intereses concretos siguen siendo importantes, pero las visiones del mundo lo son aún más. Las definiciones acerca de qué es «eficiente» y para quién son espinosas. Individuos cuyos intereses aparentes se dirían idénticos pueden sostener posiciones diametralmente opuestas, y también son posibles alianzas entre personas que definen sus intereses de maneras totalmente distintas. Todo ello puede verificarse observando la breve y tumultuosa vida de la OMC.

Es necesario destacar cuatro características de la OMC como organización. La primera y más obvia es su centralidad en la gobernanza económica global. La segunda es el carácter sorprendentemente democrático de sus procedimientos formales de decisión. La tercera son las tensiones y contradicciones entre las realidades formal e informal, tanto en términos de su papel en la gobernanza global como en términos de sus procedimientos para la toma de decisiones. Finalmente, y aún más importante, es destacar la vulnerabilidad política de la OMC (y, en general, de las instituciones para la gobernanza global).

El carácter formalmente democrático de la OMC es, en principio, sorprendente (en contraste con el FMI, por ejemplo). Formalmente, cada uno de los 135 miembros de la OMC tiene un voto igual. Puesto que no hay equivalente del Consejo de Seguridad*, la OMC es, en teoría, incluso más democrática (en el sentido westfaliano de una nación, un voto) que las Naciones Unidas. El «Consejo General», el órgano de gobierno de la OMC, reúne a los representantes de todos los países importantes (con la notable excepción de China y Rusia, aunque se espera que el primero de ellos se incorpore a corto plazo) y les permite participar en relativa igualdad, al menos formalmente, y las Conferencias Ministeriales de la OMC están acompañadas de un debate público amplio.

Por otro lado, si pasamos de la teoría a la práctica, la OMC funciona como una clásica oligarquía. El precedente, establecido en el GATT, de que todas las decisiones deban adoptarse por consenso, permite a Estados Unidos y a las otras naciones importantes establecer el programa político de la organización. Sin embargo, esta oligarquía informal se mantiene en tensión con la democracia formal, y esa tensión crea un cierto potencial interesante para el cambio.

* Se refiere al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en donde los cinco miembros permanentes, China, Rusia, Estados Unidos, Francia y Reino Unido, tienen derecho de veto. (N. del T.)

A pesar del predominio, en la práctica, de las normas informales, las normas formales todavía proporcionan una plataforma desde la que realizar amenazas políticas. Estados Unidos y los países industrializados se encontrarían en una posición política complicada si un bloque grande de países en desarrollo dijera: «No es posible alcanzar el consenso. Por tanto, esta cuestión debe decidirse por votación». ¿Acaso es impensable que esa amenaza pudiera llegar ser efectiva en la práctica?

El último esfuerzo por escoger al director general de la OMC sugeriría que no es impensable. Una serie de votaciones simuladas dejó claro que el candidato que apoyaban los países en vías de desarrollo tenía suficientes votos (aunque nunca llegaran a contarse oficialmente), por lo que no tenían ninguna razón para negociar otro candidato. El resultado fue una parálisis incómoda que condujo al nombramiento de un director general interino. Al final, se alcanzó un acuerdo⁴⁹. Una lógica similar prevaleció en Seattle en 1999, aunque su dinámica fue más compleja. Aunque había múltiples razones para que fracasara la «Ronda del Milenio»*, al menos una de ellas era la decisión de los principales países en vías de desarrollo de que no se adherirían incondicionalmente a cualquier consenso. Las dos luchas vistas conjuntamente dejan claro que si los países en vías de desarrollo deciden pelear colectivamente por algo, no será fácil que Estados Unidos y la Unión Europea ignoren simplemente la posición de aquéllos.

El contraste entre las realidades formal e informal se aplica también al poder de la OMC y a su relevancia fundamental en el sistema de comercio global, aunque de una manera distinta. Como encarnación institucional del GATT, la OMC es el foro central para la regulación del comercio internacional⁵⁰. Como ha destacado correctamente Ruggie (1998), la regulación del comercio internacional ha terminado evaluando las políticas domésticas «relacionadas con el comercio», lo cual termina comprendiendo cualquier cosa, de las normas medioambientales a las leyes tributarias. Eso crea la impresión de que el poder de la OMC puede extenderse y traspasar la barrera de lo doméstico. Es más, a diferencia de instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la OMC tiene la capacidad de imponer sanciones legítimas si no se siguen sus decisiones. Cuando un antiguo miembro del Secretariado de la OMC (Blackhurst 1997: 533) escribe sobre «el papel emergente [de la OMC] como la organización

⁴⁹ En lugar de que el mandato de un candidato fuera de cuatro años, sería de tres.

* Se llamó «Ronda del Milenio» a la ronda de negociaciones de la OMC que pretendía, fundamentalmente, desarrollar plenamente los acuerdos iniciales adoptados en la Ronda Uruguay y liberalizar más profundamente el comercio mundial de bienes y servicios. Celebrada en Seattle en noviembre y diciembre de 1999, estuvo rodeada de una movilización masiva de organizaciones sociales e individuos en su contra, que estalló en episodios de violencia callejera. El ambiente de oposición la hizo fracasar. (N. del T.)

⁵⁰ Véase Krueger (1998).

económica internacional más destacada» está, por tanto, reflejando legítimamente la percepción general sobre la importancia de esta organización.

Lo más sorprendente es que si miramos la OMC en términos formales no parece ser una organización muy poderosa. Su poder formal, el derivado de las normas, está estrictamente limitado. La OMC no goza de poder formal para dictar políticas comerciales nacionales o para castigar (directamente) a los países que se niegan a cumplir las obligaciones de apertura comercial a las que se han comprometido legalmente. Su único poder formal es legitimar el derecho de los países a iniciar sanciones comerciales bilaterales cuando sus intereses se han visto perjudicados por las restricciones comerciales que violan los acuerdos de la OMC.

Si la OMC se ve como una organización poderosa, es porque se contempla como la encarnación de los intereses de los principales poderes económicos mundiales. La OMC existe porque agentes nacionales poderosos deseaban que la política en torno a las disputas comerciales internacionales se canalizara mediante una organización internacional cuyas decisiones pudieran considerarse legítimas con gran probabilidad, precisamente porque formalmente fuera democrática y porque aquellas personas que adoptasen las decisiones concretas fueran burócratas no comprometidos con ningún país en especial. El poder informal de la OMC reside, por tanto, en el hecho de que es la representación concreta del consenso y de la solidaridad informal que hace que funcione el sistema de comercio internacional.

Sin embargo, y al mismo tiempo, los aspectos formales del régimen de la OMC siguen siendo una fuente potencial importante de apoyo para los pequeños países que buscan huir del mundo de la *realpolitik* bilateral, en la cual se encuentran constantemente a merced de la voluntad de los «grandes poderes» (Estados Unidos es el más evidente). El «mecanismo para la resolución de disputas», que más que establecer políticas, las interpreta, es más formal y transparente. Mientras que la oligarquía informal sigue siendo relevante en los conflictos dirimidos en la OMC, Costa Rica puede llegar a ganar en un caso contra Estados Unidos, lo que no es probable que ocurra en el mundo de la *realpolitik*. El mecanismo para la resolución de disputas es, de hecho, un buen ejemplo de cómo normas de cumplimiento universal ayudan a que las partes más débiles se beneficien del sistema, aun cuando tengan poca participación en la elaboración de las mismas, e incluso si el contenido general de esas normas no refleja sus intereses. Características de gobierno aparentemente transparentes y objetivas, como el mecanismo para la resolución de disputas, son fundamentales para que organizaciones como la OMC puedan reclamar de manera efectiva que poseen legitimidad internacional, aunque obviamente son de poca ayuda frente a los políticos estadounidenses interesados en evitar las limitaciones a la soberanía hegemónica de su país.

Curiosamente, organizaciones como la OMC pueden ser más vulnerables al ataque del caudillo hegemónico que fomentó su creación, EE.UU., que al de las naciones pobres que están excluidas de la oligarquía informal que establece sus políticas. El inusual carácter ideológico de Estados Unidos lo hace particularmente inadecuado para desempeñar el papel de constructor de instituciones que podría esperarse de un poder hegemónico⁵¹. Hay una poderosa corriente ideológica de las elites estadounidenses que desconfía profundamente de cualquier forma de institución pública de gobierno y que es extremadamente aprensiva frente a cualquier cosa que pudiera reducir la soberanía absoluta de Estados Unidos. Este segmento de la elite política conservadora es un defensor absoluto del mercado libre, pero tiene poco aprecio por la infraestructura institucional necesaria para que esos mercados funcionen, especialmente a nivel global. La desconfianza de Estados Unidos de cualquier forma de gobierno, combinada con una xenofobia firmemente asentada, convierte a cualquier institución para la gobernanza global en enemiga. La hostilidad de los conservadores tradicionales (especialmente en Estados Unidos), hipersensibles frente a cualquier acción de la OMC que se considere que afecte a la soberanía de Estados Unidos, es casi inevitable.

Pero también una sociedad civil cada vez más activa ha comenzado a mostrar un interés serio y vociferante en la política de la globalización. Estos grupos están interesados, o bien en la gobernanza, entendida como conjunto amplio de normas sociopolíticas formuladas democráticamente que reconstruirían el mercado, más que extenderlo; o bien en restablecer algún tipo de autonomía política y económica locales. El éxito de la gobernanza global, en el sentido de Soros y Rubin de un cumplimiento universal de normas estrechas favorecedoras del mercado, sería una derrota para ambos grupos. A menos que las organizaciones como la OMC puedan convencer al primer grupo de que pueden ser, en algún sentido, un instrumento para promover un conjunto más amplio de normas sociopolíticas, cuando menos dentro de los presupuestos del liberalismo solidario, los grupos cívicos frustrados tienen todo el estímulo para hacer que sus gobiernos nacionales retiren su apoyo a la organización. Una alianza entre grupos políticos conservadores y progresistas, cuyo único punto de acuerdo fuera que la OMC debe desmantelarse, no es en absoluto absurda, especialmente en Estados Unidos.

La vulnerabilidad política de la OMC deriva del poder latente de la mayoría democrática mundial, lo que equivale a decir de los países en vías de desarrollo. En la Ronda Uruguay, los países en vías de desarrollo aceptaron gustosamente promesas a cambio de sus concesiones en temas como

⁵¹ Cfr. Evans (1997).

el TRIPS*, los servicios financieros y los servicios en general. En Seattle, tal vez envalentonados por el empeño mostrado por los manifestantes que se congregaban en el exterior en cada una de las reuniones de los representantes nacionales para oponerse al *statu quo*, los países en vías de desarrollo decidieron que hasta ahí habían llegado.

Para los países en desarrollo, el cumplimiento universal de normas estrechas de mercado (como en el caso de los mecanismos para la resolución de disputas) puede suponer una mejora marginal en relación con el abuso de poder bilateral del mundo de la *realpolitik*, pero mientras el mandato siga definido en términos estrechos, y el contenido de esas reglas estrechas se determine por una oligarquía de países ricos aconsejados por empresas privadas, para los países en desarrollo la gobernanza global sólo supone una mejora residual en comparación con la anarquía wesfaliana.

Los países en desarrollo quieren y necesitan un conjunto de normas que no sólo resucite las protecciones sociales del antiguo liberalismo solidario, sino que lo expanda más allá de los países de la OCDE. También necesitan reglas que no se limiten a reforzar los privilegios de las empresas y países que controlan actualmente los mercados globales, sino que proporcionen algún apoyo a los esfuerzos por «alcanzar el nivel socioeconómico de los países ricos». Si la gobernanza global desea obtener el apoyo político de los países en desarrollo de manera fiable, debe ir más allá de ofrecer normas estrechas de mercado. Los internacionalistas más avanzados, que son los que tienen más que ganar de un sistema global institucionalizado estable, ¿están dispuestos a reconstruir los mercados globales para que puedan responder esas exigencias? ¿O arriesgarán los esfuerzos ya empeñados en la construcción institucional global (y a largo plazo aumentarán la posibilidad de un colapso polanyiano) con el fin de preservar la definición actual de lo que consideran un mercado global legítimo?

Si la construcción institucional fuera simplemente una cuestión de eficiencia e intereses, la perspectiva sería esperanzadora. Las elites capitalistas transnacionales ganan mucho más si las organizaciones para la gobernanza global hacen cumplir ciertas normas generales, garantizando la estabilidad y la previsibilidad, que si la gobernanza global decae por falta de aliados políticos. Aun a corto plazo, el abandono de una organización como la OMC sería un golpe importante a la confianza de los inversores en la previsibilidad de la economía política global, algo que los internacionalistas más avanzados deben evitar a toda costa. La oferta no es muy distinta de la que llevó al Estado de bienestar y al liberalismo solidario, salvo porque debe construirse globalmente.

* Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, ADPIC o TRIPS, por sus siglas en inglés, como es generalmente conocido. (N. del T.)

Lamentablemente, el proceso de construcción institucional es más complicado y menos predecible. Si pudiéramos asumir que las elites globales adoptan decisiones racionales, el mundo sería un lugar mucho más agradable del que es. Si la experiencia pasada nos vale de referencia, no es probable que las elites estén dispuestas a aceptar realizar concesiones «racionales», a menos de que se encuentren bajo una presión política lo suficientemente intensa como para desviarles de su línea habitual de comportamiento. Las oportunidades favorables a proyectos más progresistas para la construcción institucional global dependen no sólo de la receptividad de las elites, sino de la formación de complejas alianzas entre grupos con intereses dispares a veces y comunes otras.

La complejidad de la construcción de esas alianzas se encuentra bien ilustrada por la cuestión de los «estándares laborales mínimos». Los «estándares laborales mínimos» (ELM), en su versión más básica, están perfectamente representados en la reciente versión producida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que finalmente Estados Unidos estuvo de acuerdo en firmar. Son un ejemplo de visión minimalista, aunque todos reconocen (unos con temor, otros con esperanza) que están en el límite de lo posible y que, finalmente, los ELM podrían extenderse y cubrir derechos y libertades como la protección del derecho a organizarse, que es lo que hace que el concepto de los ELM sea políticamente interesante.

El argumento a favor de la inclusión de los ELM en el mandato de la OMC es simple y lógico. La ausencia de ELM en un país concreto puede considerarse como un elemento básico que afecta al comercio y da lugar al comercio desleal, de la misma manera que la ausencia de derechos de propiedad intelectual es también un elemento básico de la competencia desleal. Si no tener que pagar derechos de autor a Bill Gates supone un privilegio, no tener que pagar los salarios que los trabajadores podrían exigir si tuvieran la libertad de ejercer sus derechos colectivos constituye un subsidio a los productores locales.

La política detrás de todo esto es más compleja. A nivel nacional, los países industrialmente avanzados, con regímenes democráticos de carácter social (especialmente los países nórdicos) han sido, como era previsible, firmes defensores del cumplimiento obligatorio de los ELM como parte del mandato de la OMC. Por otro lado, los principales oponentes de los ELM son los países en vías de desarrollo. Su oposición es producto de dos razones diferentes.

La primera es la siempre presente idea de soberanía. Los líderes del Tercer Mundo ven los ELM como una excusa más para entrometerse en sus asuntos internos. La segunda es que ven las limitaciones a la capacidad de las empresas locales para explotar la mano de obra barata como una amenaza para su ventaja comparativa. Los Gobiernos del Tercer Mundo,

desesperados por aumentar sus exportaciones hacia los mercados de los países desarrollados, tienen pánico frente a la posibilidad de que los ELM se usen contra sus exportadores. Y, naturalmente, muchos líderes políticos de los países en desarrollo pueden ver los cambios normativos a nivel global que incrementen el poder de negociación de los trabajadores locales como algo malo para sus aliados empresariales locales.

El movimiento obrero estadounidense, que es un sujeto constitucional político central desde el punto de vista de la administración actual de Estados Unidos, ve como un tema prioritario la institucionalización global de ELM comparables a los que se respetan en Estados Unidos, especialmente en las regiones del Tercer Mundo⁵². Para los empresarios que apoyan la administración actual de Estados Unidos, por otro lado, el tema es menos relevante. Aunque se benefician de la ausencia de estándares laborales en los países en desarrollo, las principales empresas transnacionales de Estados Unidos también son conscientes de que la difusión de los ELM afectaría mínimamente sus tasas de beneficio global. Para los trabajadores de Estados Unidos, conseguir el apoyo de la administración estadounidense en la defensa de los ELM más allá de sus fronteras tiene más posibilidades de éxito que intentar impedir que el capital invierta en el extranjero o pretender imponer restricciones generales a la entrada de bienes de consumo a Estados Unidos.

Para poder conseguir ese propósito, sin embargo, es esencial tener aliados internacionales. Los trabajadores de Estados Unidos deben tener aliados al menos en los países en vías de desarrollo más importantes. De nuevo, es lógico que tuviera sentido que los trabajadores del Tercer Mundo apoyasen los ELM, aunque no lo hicieran sus líderes. También sería una nueva herramienta de negociación muy importante el poder amenazar con sanciones internacionales a los empleadores o a los políticos nacionales si no se respetan los derechos laborales locales. Sin embargo, hasta ahora no existen ejemplos notables de apoyo político público entre los principales movimientos sindicalistas del Tercer Mundo a la idea de ELM internacionales exigibles en el comercio internacional⁵³.

Las razones de la tibia respuesta de los movimientos sindicalistas del Tercer Mundo no son difíciles de comprender. Durante décadas, la posición internacional del movimiento obrero de Estados Unidos ha combinado el

⁵² Véase Palley, Drake y Lee (1999). En principio, se aplica una lógica similar a los sindicatos europeos, pero para éstos la cuestión de los estándares laborales dentro de la Unión Europea (UE) tiene mayor relevancia política, por lo que los sindicatos laborales de Estados Unidos son los más visibles en este tema.

⁵³ En algunos casos, por ejemplo, el Indian National Trade Union Congress (Congreso Nacional Indio de Sindicatos de Trabajadores), la respuesta ha sido consistente y fuertemente negativa (Haworth y Hughes 1997). En otros casos, por ejemplo, como CUT en Brasil o Cosatu en Sudáfrica, la respuesta ha sido ambivalente en el mejor de los casos.

antagonismo contra los movimientos obreros del Tercer Mundo más activos, alegando que podrían ser comunistas, con el proteccionismo más descarado. No sorprende, pues, que el movimiento obrero del Tercer Mundo vea el apoyo de los sindicalistas estadounidenses a los ELM como algo menos motivado por la solidaridad internacional que por el deseo de los trabajadores privilegiados del Norte de negar a los productores del Sur acceso a los mercados del Norte y, por tanto, como un intento para evitar compartir los beneficios de los incrementos en la productividad global con sus hermanos y hermanas del Sur; es decir, en una palabra, como proteccionismo⁵⁴.

Para los trabajadores estadounidenses, por consiguiente, intentar usar la OMC para mejorar el cumplimiento global de los derechos laborales significa renovar totalmente su relación con los movimientos laborales del Tercer Mundo, construyendo lazos concretos y demostrando su solidaridad. La vieja actitud que considera peligrosos a los trabajadores del Tercer Mundo porque están «dispuestos a trabajar por muy poco» tiene que sustituirse por una nueva visión, en la cual éstos sean aliados políticos cruciales a los que se debe apoyar.

En resumen, el caso de los ELM nos proporciona un buen ejemplo de cómo los esfuerzos por la construcción de instituciones pueden ser constitutivos de la realidad, estimulando a que los grupos redefinan sus intereses de maneras inesperadas y atractivas. El argumento puede recogerse brevemente de la siguiente forma:

1. Los gobiernos, actuando como agentes de los elementos más avanzados del capital transnacional, crean una organización internacional para dotarse de un medio institucional políticamente más eficaz y efectivo que permita una expansión más estable y menos costosa de la apertura internacional, y que incremente la transparencia y la predictibilidad (y, por consiguiente, reduzca la volatilidad) de la economía global, reduciendo, por tanto, la amenaza del «problema de Polanyi».
2. Una vez que estos fines son recogidos por una organización concreta, la organización se convierte inevitablemente en el centro de atención, no sólo de las aspiraciones de aquellos a los que les gusta el modelo existente de globalización y desean (mediante la creación de la organización) reforzarlo, sino también de aquellos que son hostiles a la globalización. Así, por un lado, tenemos conservadores poderosos interesados en recuperar un pasado wesfaliano idealizado, en el que el poder soberano era el vehículo de las aspiraciones globales, en lugar de verse comprometido por ellas. Por otro lado, tenemos una multitud de actores sociales menos privilegiados que se ven

⁵⁴ Cfr. Amsden (2000, 14).

materialmente amenazados por las consecuencias inequitativas de la globalización y, por tanto, son hostiles a la idea de reforzar la infraestructura institucional de la globalización (mientras la globalización se defina a través de la idea de «mercados libres controlados»). Esta consecuencia inevitable y no querida (y aparentemente no prevista) hace que la organización (y su proyecto original) sea políticamente vulnerable.

3. La existencia y el poder potencial de la organización cambian también la estructura de los incentivos y estrategias potenciales disponibles para los grupos perjudicados y amenazados por las formas existentes de globalización (en nuestro caso, el movimiento obrero de los países desarrollados y, en particular, el de Estados Unidos). La estrategia de buscar imponer un conjunto distinto de normas globales se añade a sus estrategias tradicionales (y, por tanto, poco efectivas), que intentan oponerse a la globalización mediante estrategias nacionales que buscan el aislamiento nacional frente a la economía global.
4. La definición de «una nación, un voto» de la democracia, que se incorpora (natural y casi inevitablemente) como principio de gobierno interno en la OMC, obliga a que cualquier grupo que quiera intentar imponer un conjunto distinto de normas globales tenga que encontrar aliados en varios países en desarrollo y a que haga lo posible por reforzar la posición política local de estos aliados. Por tanto, una de las consecuencias no buscadas de la creación de la OMC fue crear incentivos adicionales para que el movimiento obrero estadounidense redefiniera sus intereses en una dirección más internacionalista, realizando esfuerzos concretos por fortalecer sus vínculos con los movimientos obreros del Tercer Mundo y también con la base ideológica de estos movimientos. El importante papel de los trabajadores en las manifestaciones de Seattle (ignorado prácticamente por los medios de comunicación) destaca cómo la OMC puede ayudar a cambiar la atención de los trabajadores de la política doméstica a la global.

Con independencia de cómo evolucione finalmente el problema de los ELM, el caso de la OMC nos sirve para ver la necesidad de hablar de la perspectiva institucional a fin de entender el cambio económico a nivel global. Este caso refuerza nuestra idea inicial de que el cambio institucional no puede explicarse por las lógicas eficientista (funcional) o instrumental (intereses), sino que debe también considerarse el impacto independiente de las visiones del mundo y las ideologías. Igualmente, válida nuestra hipótesis de que las instituciones deben verse como constitutivas de las visiones del mundo, además de estar modeladas por ellas.

CONCLUSIÓN: HACIA UN ENFOQUE INSTITUCIONALISTA DEL CAMBIO ECONÓMICO

Cuando se combinan nuestros análisis del Estado desarrollista y de la OMC, podemos ver que tenemos dos ejemplos muy distintos de transformación institucional con lecciones bastante distintas. Ambos casos son demasiado relevantes para la evolución de la economía política global de nuestros días como para que el canon dominante los ignore. Sin embargo, en ambos casos los intentos por explicarlos mediante el sistema analítico del canon dominante requieren realizar vergonzosas contorsiones, si es que acaso es capaz de hacerlo. Hemos confrontado, en pocas palabras, el canon existente con las anomalías que no puede ignorar o explicar con facilidad.

Al mismo tiempo, el análisis de estos casos ha demostrado ser provechoso para una redefinición y reconstrucción del bosquejo conceptual de la dinámica institucional de la que partimos. Ambos casos reflejan nuestras premisas básicas de que una teorización adecuada debe ver las instituciones como *construidas* (o reconstruidas) en respuesta a los cambios en los intereses y la ideología (o la visión del mundo), por un lado, y también como *constitutivas* a su vez de esos intereses e ideologías, por otro. Pero hicimos algo más que eso. Aunque los casos no se eligieron con el propósito de mostrar las distintas maneras en las que pueden interactuar ideas, intereses e instituciones, acabaron sirviendo para ello.

En el caso del Estado desarrollista, el proceso por el cual los grupos sociales que previamente habían formado parte integral de sus cimientos políticos terminaron considerando que sus intereses estaban alineados con el desmantelamiento de ese Estado, nos proporciona una buena refutación de las teorías simplistas de los intereses y las instituciones. Ello es obvio si se observa la actuación de los burócratas, que se comportaron de una manera totalmente irracional desde el punto de vista del comportamiento burocrático explicado por Buchanan, Krueger y Niskanen, al pedir la desaparición de las bases de su propio poder. Sus nuevas actitudes favorables al «mercado libre» no pueden explicarse sin apoyarse fuertemente en un cambio de su visión del mundo, enraizado a su vez en nuevos modelos de educación profesional. La secuencia, entonces, sería una en la que la visión del mundo, y no la posición en la estructura económica, es la que modela las definiciones de los intereses.

Si se analiza el comportamiento de los empresarios locales (los *chaebols*), la lógica es menos homogénea. Por un lado, su posición económica objetiva cambió. Sus inversiones y mercados se hicieron cada vez más internacionales y, por ello, la adopción de la ideología antiestatalista predominante en la esfera internacional tenía cierto sentido en términos económicos. No obstante, al mismo tiempo es importante reconocer (como se hizo evidente

tras las crisis asiáticas) que su capacidad para mantener su propio crecimiento con independencia del Estado desarrollista fue, en gran medida, ficticia. Así que el cambio en sus intereses también fue inseparable del cambio en su visión del mundo. La ironía de este caso es que, evidentemente, el cambio en las visiones del mundo y en los intereses fue posible gracias al éxito del Estado desarrollista como instrumento de transformación económica. Así, puede considerarse que el cambio institucional previo se encuentra detrás de los cambios en los intereses e ideas.

El caso del liderazgo político es también complejo. Por un lado, la nueva generación de líderes políticos tenía una relación ambivalente con el Estado desarrollista desde el inicio, no a causa de su búsqueda agresiva de la transformación económica, sino por su cara represiva y autoritaria. También vieron al Estado desarrollista como al culpable de que el poder económico se concentrara indebidamente en las manos de unos pocos *chaebols*. A pesar de estas ambivalencias, es claro que el abandono de los elementos nacionalistas y de las políticas económicas favorables a los productores en el Estado desarrollista debe explicarse, en gran medida, en términos de la adhesión a una visión del mundo que defiende un mercado libre global. Esta adhesión podría ser el producto, naturalmente, de una conformidad basada en sus propios intereses y en el temor a que las políticas nacionalistas terminaran trayendo sanciones de los mercados financieros internacionales, pero el grado de conformidad muy elevado apunta a un elemento no reducible de conversión ideológica.

En resumen, la pérdida de apoyo político del Estado desarrollista encaja mejor en un modelo en el que los cambios en las visiones del mundo y, más específicamente, la adopción de visiones del mundo globalmente dominantes por parte de la elite local, fueron más importantes que los cambios en los intereses económicos «objetivos» a la hora de generar un cambio institucional que acabó teniendo consecuencias negativas para el desempeño económico (es decir, contribuyendo a la creación de la crisis asiática) y que, por tanto, tuvo consecuencias negativas para los «intereses objetivos» de los actores principales que formularon e impulsaron en la práctica el declive del Estado desarrollista.

El caso de la OMC no es inconsistente con el caso del Estado desarrollista, pero pone de manifiesto una secuencia diferente. De nuevo, la visión del mundo tiene un papel fundamental en la generación del cambio institucional (en este caso, la visión del mundo internacionalista refinada de Soros y Rubin, que reconoce la necesidad de crear instituciones que gobiernen los mercados globales). Igualmente, si colapsa el proyecto actual de construcción institucional, las ideologías conservadoras que exaltan los privilegios de la soberanía y las ventajas a corto plazo de las relaciones bilaterales (marcadas por la fuerza de una de las partes) es probable que adquieran una importancia fundamental.

La parte principal del relato, sin embargo, conduce de la creación del contexto institucional a la redefinición posterior de intereses y de la visión del mundo, con la particularidad añadida de que los efectos institucionales operan con plena independencia de los creadores de la institución. Concretamente, la creación de la OMC proporciona un estímulo para la redefinición de los intereses de los trabajadores y de una visión del mundo en la dirección de lo internacional. Este cambio en la visión del mundo y en la definición de los intereses por parte de un conjunto relevante de actores sociales es, a su vez, proyectado para cambiar en el futuro el funcionamiento de la OMC como institución y, por consiguiente, para cambiar cómo se definen legítimamente los mercados globales.

Nuestro análisis también refuerza firmemente la predicción de Block (1999) de que es un grave error pensar la economía política global como un sistema «natural» en el que cada elemento está conectado lógicamente y «orgánicamente» a los demás, de manera que intervenir en cualquier parte del sistema alterará negativamente el funcionamiento del todo. Hemos intentado, como sugiere Block (p. 10), «reconceptualizar el capitalismo internacional como un sistema construido». Hemos mostrado cómo el ascenso y el declive del Estado desarrollista reflejan un proceso complejo de agencia individual, cambios en las visiones del mundo y modificaciones de las alianzas políticas, y no algún tipo de «lógica económica inexorable» del sistema global en su conjunto. La OMC demuestra todavía con mayor claridad hasta qué punto la economía política global es un sistema en construcción cuya lógica económica depende del resultado del proceso de construcción institucional.

La yuxtaposición de los dos casos también ejemplifica los beneficios de un análisis institucional más denso. Obviamente, la aparición de la OMC y el declive del Estado desarrollista ocurren en la misma escena internacional. El análisis institucional superficial ve a menudo la interrelación en la esfera internacional como simples juegos de «suma cero», como una competencia por una cantidad fija de soberanía total, en la cual el incremento de la gobernabilidad total se enfrenta inevitablemente con las estrategias económicas nacionalistas de los gobiernos del Tercer Mundo. Nuestro análisis arroja una imagen muy distinta. La compleja dinámica política del declive del Estado desarrollista tiene poco que ver con la hipótesis de que la OMC, o cualquier otra organización para la gobernanza global, haya obligado a los Gobiernos a abandonar sus estrategias políticas nacionalistas. A la inversa, entre las numerosas amenazas a la institucionalización de la OMC, las políticas económicas nacionalistas del Tercer Mundo apenas intervienen. Las implicaciones que tiene nuestro análisis para la interrelación de los dos casos refuerza una idea básica: los enfoques institucionales superficiales nos llevan a conclusiones erróneas sobre la dinámica de las instituciones.

La idea general es clara. Nuestro análisis muestra las razones por las cuales estamos descontentos con el canon dominante. La falsa parsimonia que ofrece el enfoque no institucional ofrece poco apoyo analítico, por no decir ninguno, para explicar la dinámica de cualquiera de los casos de los que nos ocupamos. Los presupuestos básicos de ese tipo de enfoque le impiden poder hacerlo, puesto que consideran las «preferencias» (tanto en el sentido de intereses como de visiones del mundo) como exógenas e inmodificables. En esas explicaciones, es imposible que los intereses y las visiones del mundo sean variables modeladas por el contexto institucional, pero que también desempeñen un papel en la producción del cambio institucional. La falsa parsimonia le ha robado al canon su capacidad de discutir estos casos fundamentales.

Desgraciadamente, en el momento de explicar el cambio institucional, si se pretende desplazar el enfoque dominante institucionalmente anémico, se requiere algo más que un marco general intelectualmente plausible y una capacidad superior para explicar casos particulares, aun si esos casos son muy importantes.

Aparte de las ventajas derivadas de la «dependencia del proceso» (del estilo «Qwerty»^{*}) que tiene el canon dominante, y que proceden simplemente de la longevidad y de los «efectos de red» de ese canon, la clase de relación que establece entre teoría y práctica produce el tipo concreto de falsa parsimonia que le otorga tremendas ventajas. Los actores sociales poderosos dan un valor excesivo a la obtención de respuestas claras, ofrecidas con plena convicción, como para valorar adecuadamente la clase de complejidad que involucra una explicación institucional apropiada. Así, para ellos las teorías deben generar reglas simples que permitan a los agentes que toman decisiones actuar con rapidez. Deben también dar confianza a los agentes encargados de las decisiones y producir una hegemonía ideológica frente al resto de la sociedad.

Las teorías parsimoniosas y elegantes, cuyas premisas básicas coinciden plenamente con las presunciones ya existentes y son asumidas como ciertas por los actores sociales poderosos (y en menor medida por la sociedad en su conjunto), y que también pretenden ser de aplicación casi general, proporcionan una base ideológica poderosa y también fundamentos claros para la acción. Esas teorías pueden ser incompletas o equivocadas, pero hasta que las normas que rigen los procesos de decisión se conecten con resultados desastrosos, prevalecerán. La preponderancia de las normas refuerza, a su vez, la legitimidad de la teoría, puesto que el conoci-

* Se refiere a la lógica predeterminada de la colocación de las teclas en un teclado, que hace que una vez aprendida por el operador, sea difícil de abandonar por otra distinta, puesto que cualquier combinación de teclas aparece inicialmente como arbitraria, mientras que la que ya se conoce puede parecer «natural» y «lógica». (N. del T.)

miento de ésta permite la predicción de un amplio conjunto de decisiones importantes (que se basan precisamente en la teoría) y hacen que las predicciones de la teoría se cumplan por sí mismas hasta cierto punto.

Naturalmente, hay dos condiciones adicionales que son esenciales para conseguir que esas reglas lleguen a ser «hegemónicas». La primera es que las decisiones que se adopten no deben implicar el sacrificio o el desagrado de aquellos encargados de adoptarlas o de sus bases políticas más poderosas. La segunda es que las teorías en las que se basan deben funcionar razonablemente bien en entornos simples (por ejemplo, para las decisiones microeconómicas a corto plazo de las empresas), que son relevantes y valorados por los que deben adoptar decisiones. Siempre y cuando se cumplan estas dos condiciones, es probable que se extiendan indefinidamente los espacios en los cuales se aplican las teorías, a pesar de sus inconsistencias o falta de lógica obvias, e incluso si su aplicación produce inmediatamente resultados claramente negativos para los menos poderosos y eleva el riesgo de crisis y desastre a largo plazo para los propios agentes encargados de adoptar esas decisiones.

El canon económico contemporáneo goza de todas las condiciones necesarias para sustentar una falsa parsimonia y, bajo las condiciones actuales, es improbable que sea desplazado por una alternativa institucionalista compleja y «enmarañada». Aun si una alternativa institucionalista demostrase inequívocamente su superioridad científica, los costes ideológicos y prácticos de cambiar las reglas para las decisiones irían contra el abandono del canon establecido. Y además, cualquier alternativa institucional está todavía lejos de proporcionar esas demostraciones incontestables.

Para mejorar sus posibilidades, un canon más orientado hacia lo institucional debe efectuar dos operaciones. Primero, debe continuar demostrando que los acontecimientos que el canon dominante califica de anómalos pueden comprenderse y predecirse una vez que se aplica un enfoque más institucionalista. Teniendo en cuenta las ambigüedades inherentes a la mayoría de los resultados sociales y políticos, no es una tarea fácil, pero es esencial. La segunda cosa que debe hacer, además de rebatir la falsa parsimonia, es trabajar en una dirección que muestre que las explicaciones del enfoque institucional no son *ad hoc*, concebidas tras los hechos, sino que son consistentes entre sí y con otros conjuntos de proposiciones generales. Esa tarea es incluso más dura.

A pesar de las dificultades presentes, las perspectivas para un mayor reconocimiento del enfoque alternativo institucional no son tan pobres como parecería después leer estas páginas. Primero, la conquista no es la única forma de éxito. De la misma manera que los dogmas religiosos se transforman al tener que asimilar posiciones contrarias, sin admitir nunca que la ortodoxia previa fue un error, los cánones intelectuales pueden transfor-

marse materialmente sin que parezca que hayan capitulado frente a otras ideas. Posiciones que parecían blasfemias treinta años atrás (como, por ejemplo, la relevancia cada vez mayor de los rendimientos crecientes) se aceptan hoy en día por los practicantes más innovadores del canon convencional. Esos cambios crean elementos útiles para la construcción de un canon alternativo.

Al mismo tiempo, el objetivo no es «reinventar la rueda». Los fabricantes que intentan calcular el coste de fabricación de un artefacto en un entorno organizacional e institucional dado necesitan el tipo de herramientas que ha desarrollado la microeconomía ordinaria. Nosotros también necesitamos aprovecharnos de la inmensa cantidad de trabajo que está depositada en las técnicas para calcular el ingreso nacional, las estimaciones sobre los cambios en la oferta monetaria, etc. Sería insensato no aprovechar todo el trabajo ya realizado sobre estas cuestiones bajo la tutela del paradigma convencional. Esas herramientas confunden sólo si se usan sin poder reconocer cuáles son sus presupuestos institucionales. El problema con la economía convencional es que prefiere ignorar el hecho de que los cambios en el entorno institucional son posibles y que estos a su vez pueden cambiar radicalmente las consecuencias de las cifras que interpretan.

Como han observado North y otros, precisamente la característica de que las instituciones se «dan por sentadas» es lo que hace que tengan un valor incalculable para los individuos y las sociedades que no tienen el tiempo o la capacidad de optimizarlas. Sería una ligereza sugerir que como parte de todas nuestras decisiones diarias deberíamos considerar toda la gama de alternativas institucionales disponibles. Sin embargo, preocuparse actualmente por la pregunta: «¿Cómo podrían organizarse de una manera distinta las instituciones existentes y qué ocurriría si lo hicieran?», no sólo es sano, sino esencial. La hegemonía actual del canon dominante suprime esa pregunta y eso es lo que lo hace peligroso.

Tanto el valorar con precisión la posibilidad de que la perspectiva institucional pueda adquirir mayor relevancia, como tener una estrategia para conseguir ese objetivo dependen necesariamente de factores intelectuales y prácticos. La instauración de un canon alternativo es improbable que ocurra aisladamente, sin la participación de los actores sociales que ven sus intereses perjudicados por las políticas generadas por el canon dominante. Por tanto, cualquier persona interesada en el proyecto intelectual que implica desarrollar un nuevo canon debe estar también interesada en un proyecto político que conceda un poder mayor a los más perjudicados por la lógica del canon existente.

Hay, naturalmente, un panorama más amargo para la creación de una base política de nuevas ideas: una crisis económica traumática. Una crisis real lo suficientemente profunda le quitaría al canon existente su carisma

ideológico, pero llevaría el caos a la vida de todo el mundo, no sólo a la de los privilegiados. Aquellos que desean destronar el canon actual nunca deberían esperar que su ocasión para el éxito fuera producto de ese tipo de situación, lo que no significa que la aversión a una crisis traumática deba disminuir el entusiasmo con el que se trabaja hacia la construcción de un canon alternativo. Ante todo, introducir perspectivas alternativas en los debates políticos existentes es probablemente la mejor forma de disminuir la posibilidad de esa crisis. En segundo lugar, si no se puede evitar la crisis, el peor de todos los mundos sería tener un canon que se resquebraja y cae en crisis sin que haya una alternativa mejor en el camino para reemplazarlo. Cualquiera que crea realmente que la falsa parsimonia del canon existente ha debilitado su capacidad para entender y predecir el cambio económico debería estar trabajando, con fervor, en la construcción de una perspectiva alternativa, no porque espere una crisis económica, sino por el temor de lo que ésta significaría en ausencia de una base intelectual sólida desde la que poder formular estrategias alternativas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alchian, Armen (2000). «Ending Isolationism». *Dissent* (primavera), 13-16.
- _____(1991). «The Specter of Anglo-Saxonization is Haunting South Korea». En L. Cho y Y. Kim (eds.), *Korea's Political Economy – An Institutional Perspective*. Boulder: Westview Press.
- _____(1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- _____(1950). «Uncertainty, Evolution, and Economic Theory». *Journal of Political Economy* 58, 211-22.
- Akyüz, Yilmaz (ed.) (1999). *East Asian Development: New Perspectives*. London: Frank Cass.
- Amsden, Alice y Yoon-Dae Euh (1990). «Republic of Korea's Financial Reform: What Are the Lessons?» *Discussion Paper* no. 30, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Geneva.
- Amsden, Alice (2000). «Ending Isolationism». *Dissent* (Spring), 13-16.
- _____(1991) «The Specter of Anglo-Saxonization Is Haunting South Korea». En Lee-Jay Cho y Yoon Hyung Kim (eds.). *Korea's Political Economy – An Institutional Perspective*. Boulder: Westview Press
- _____(1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Armstrong, Philip, Andrew Glyn y John Harrison (1991). *Capitalism since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Arrow, Kenneth (1974). *The Limits of Organisation*. New York and London: W. W. Norton and Company.
- Aston, Trevor y Charles Philpin (eds.) (1985). *The Brenner Debate - Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Barnett, Michel y Martha Finnemore (1999). «The Politics, Power and Pathologies of International Organizations». Manuscrito no publicado.
- Blackhurst, Richard (1997). «The WTO and the Global Economy». *World Economy* 20, 527-544.
- Block, Fred (1999). «Deconstructing Capitalism as a System». Ensayo presentado en el simposio *Approaches to Varieties of Capitalism*, celebrado en la University of Manchester, marzo.
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis (2000). «Walrasian Economics in Restropect». *Quarterly Journal of Economics* (November), 1411-1439.
- _____ (1996). «Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States, and Communities». *Politics and Society* 24(4).
- _____ (1993). «The Revenge of Homo Economicus: Contested Exchange and the Revival of Political Economy». *Journal of Economic Perspectives* 7(1).
- Brenner, Robert (1976). «Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-industrial Europe». *Past and Present* 70.
- Buchanan, James, Robert Tollison y Gordon Tullock (eds.) (1980). *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station. TX: Texas A&M University Press.
- Chang, Ha-Joon (2002). «Breaking the Mould - An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of the Market and the State». *Cambridge Journal of Economics* 26(5), 539-559.
- _____ (2000a). «An Institutionalist Perspective on the Role of the State – Towards an Institutionalist Political Economy». En Leonardo Burlamaqui, Ana Celia Castro y Ha-Joon. Chang (eds.). *Institutions and the Role of the State*. Aldershot: Edward Elgar.
- _____ (2000b). «The Hazard of Moral Hazard - Untangling the Asian Crisis». *World Development* 28(4).
- _____ (1999). «Industrial Policy and East Asia: The Miracle, the Crisis, and the Future». Ensayo presentado en el seminario del Banco Mundial *Rethinking the East Asian Miracle*, San Francisco, febrero 16-17.
- _____ (1998). «Korea: The Misunderstood Crisis». *World Development* 26(8).
- _____ (1997). «Markets, Madness, and Many Middle Ways - Some Reflections on the Institutional Diversity of Capitalism». En P. Arestis, G. Palma y M. Sawyer (eds.). *Essays in Honour of Geoff Harcourt (volume 2): Markets, Unemployment, and Economic Policy*. London: Routledge.
- _____ (1995). «Explaining 'Flexible Rigidities' in East Asia». En T. Killick (ed.). *The Flexible Economy*. London: Routledge.
- _____ (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London y Basingstoke: MacMillan.
- _____ (1993). «The Political Economy of Industrial Policy in Korea». *Cambridge Journal of Economics* 17(2).
- Chang, Ha-Joon, Hong-Jae Park y Chul-Gyue Yoo (1998). «Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalisation, Industrial Policy, and Corporate Governance». *Cambridge Journal of Economics* 22(6).
- Chang, Ha-Joon y Robert Rowthorn (1995). «Role of the State in Economic Change - Entrepreneurship and Conflict Management». En H-J. Chang y R. Rowthorn (eds.). *The Role of the State in Economic Change*. Oxford: Oxford University Press.

- Chang, Ha-Joon. y Chul-Gyue Yoo (2000). «The Triumph of the Rentiers?» *Challenge*, enero/febrero.
- Cheng, Tun-Jen, Stephen Haggard y David Kang (1998). «Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy». *Journal of Development Studies* 34(6).
- Chibber, Vivek (1999). «Building a Developmental State: The Korean Case Reconsidered». *Politics and Society* 27(3).
- Douglas, Mary (1986). *How Institutions Think*. London: Routledge and Paul Kegan.
- Evans, Peter (2000). «Counter-Hegemonic Globalization: Transnational Networks as Political Tools for Fighting Marginalization». *Contemporary Sociology* 29(1).
- _____ (1997). «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization». *World Politics* 50 (1), 62-87.
- _____ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter y James Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review* 64(5), 748-765.
- Finnemore, Martha (1996). «Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism». *International Organization* 50(2), 325-47.
- Fligstein, Neil (1996). «Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions». *American Sociological Review* 61, 656-673.
- Friedland, Roger y Robert R. Alford (1991). «Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions». En Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Granovetter, Mark (1985). «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness». *American Journal of Sociology* 91(3), 481-510.
- Haworth, Nigel y Steve Hughes (1997). «Trade and International Labor Standards: Issues and Debates over Social Clause». *The Journal of Industrial Relations* 39(2), 179-195.
- Hodgson, Geoff (2000). «Structures and Institutions: Reflections on Institutionalism, Structuration Theory and Critical Realism». Manuscrito no publicado, The Business School, University of Hertfordshire.
- _____ (1988). *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press.
- _____ (1993). *Economics and Evolution*. Cambridge: Polity Press.
- Hveem, Helge (1999). «A New Bretton Woods for Development?» *Journal of International Relations and Development* 2(4).
- Johnson, Charles (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kohli, Atul (1994). «Where Do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's 'Developmental State'». *World Development* 22(9), 1269-93.
- Kregel, Jan y Leonardo Burlamaqui (2000). «Finance, Competition, Instability, and Development: The Financial Scaffolding of the Real Economy». Ensayo presentado por el grupo «Other Canon» durante conferencias en Venecia, 13-14 enero, y Oslo, agosto 15-16.

- Krueger, Anne O. (1998). *The WTO as an International Organization*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions - The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marglin, Stephen A. (1974). «What Do Bosses Do? - The Origins and Functions of Hierarchy in Capitalist Production. Part I». *Review of Radical Political Economics* 6(2).
- Marglin, Stephen A. y Juliet B. Schor (eds.) (1990). *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- North, Douglas (1984). «Transaction Costs, Institutions, and Economic History». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 140 (March), 7-17.
- Palley, Thomas, Elizabeth Drake y Thea Lee (1999). «The Case for Core Labor Standards in the International Economy: Theory, Evidence, and a Blueprint for Implementation». Un informe presentado a la *International Financial Advisory Commission of the Department of the Treasury*, Washington, DC: AFL-CIO.
- Polanyi, Karl (1957) [1944]. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Rauch, James y Peter Evans (2000). «Bureaucratic Structures and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». *Journal of Public Economics* 75(1), 49-71.
- Ruggie, John (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York: Routledge.
- _____ (1982). «International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-war Economic Order». *International Organization* 36(2), 195-231.
- Schotter, Andrew (1985). *Free Market Economics - A Critical Appraisal*. New York: St. Martin's Press.
- Simon, Herbert A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Oxford: Blackwell.
- Singh, Ajit (1999). «Asian Capitalism and the Financial Crisis». En Jonathan Michie y John Grieve Smith (eds.). *Global Instability - The Political Economy of World Economic Governance*. London: Routledge.
- Stretton, Hugh y Lionel Orchard (1994). *Public Goods, Public Enterprise and Public Choice*. Basingstoke: MacMillan.
- Wade, Robert (1998). «The Asian Debt and Development Crisis of 1997-?: Causes and Consequences». *World Development* 26(8), 1535-1553.
- _____ (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Weber, Steven (1999) «Ethics, Actors, and Global Economic Architecture - What is the Role of International Organizations?» Ensayo para discusión en el seminario del Carnegie Council, junio.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Woo-Cumings, Meredith (ed.) (1999). *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

World Bank (IBRD) (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

_____(1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)*. New York: Oxford University Press.

CAPÍTULO 8

El desarrollo como cambio institucional: las desventajas del monocultivo institucional y el potencial de la deliberación

Según Hoff y Stiglitz (2001, 389), los economistas modernos han concluido que el «desarrollo no debe verse hoy primordialmente como un proceso de acumulación de capital, sino como un proceso de cambio institucional». El «fundamentalismo del capital»¹, con su énfasis en la acumulación de activos de capital, se sustituyó primero por la «tecnología» luego por el papel de las ideas en general y, finalmente, por las «instituciones», en especial por las instituciones básicas para la gobernanza². Lamentablemente, la idea de que la calidad de las instituciones básicas para la gobernanza se considere el elemento crucial para fomentar el crecimiento ha demostrado no ser una panacea en ningún caso.

Actualmente, el método preponderante mediante el cual se intentan construir instituciones que promuevan el desarrollo es imponer patrones institucionales uniformes en los países del Sur Global, un proceso que llamo «monocultivo institucional». Este proceso ha producido resultados muy desalentadores. Aun para aquellos académicos que no aceptan la valoración pesimista de William Easterly (2001b) de que el «billón de dólares que se ha gastado en ayuda desde 1960, a través de los esfuerzos de consultores, donantes de ayuda exterior, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fracasó en obtener los resultados deseados», es evidente que se necesitan versiones más efectivas en la práctica y más satisfactorias analíticamente que la idea básica de que las instituciones para la gobernanza son importantes.

Varios economistas, entre los cuales se encuentran Dani Rodrik y Amartya Sen, han defendido que en lugar de imponer la que se considera «la única manera aceptable» de conseguir el desarrollo, basándose en la supuesta experiencia de los países desarrollados de nuestros días, deberíamos buscar formas de promover las instituciones que mejorasen la capacidad de los ciudadanos de adoptar decisiones por sí mismos. ¿Podrían ser mejores para el desarrollo instituciones deliberativas que incorporaran en sus actuaciones una «democracia densa» donde se produjera la discusión y

¹ Véanse King y Levine (1994); Easterly (2001a, capítulo 3).

² Véase Evans (2005).

el intercambio público de ideas? Una variedad de argumentos y pruebas empíricas sugieren que así podría ser. Hay dos ejemplos bien conocidos, el de Kerala en la India y el de Porto Alegre en Brasil, que refuerzan empíricamente ese presupuesto, y nos hacen pensar que esas instituciones pueden llegar a atraer hacia sí las energías de los ciudadanos comunes e incrementar con ello su predisposición a invertir en bienes públicos y a mejorar el suministro de los mismos. En pocas palabras, hay buenas razones para impulsar el análisis institucional en una dirección que explore la hipótesis del «desarrollo deliberativo».

EL CRECIMIENTO GUIADO POR LAS IDEAS Y LAS INSTITUCIONES

Las versiones más antiguas de la teoría del crecimiento se traducían con más facilidad en estrategias políticas. El «fundamentalismo del capital» tenía sentido intuitivamente: para satisfacer mejor sus necesidades, las personas debían ser más productivas; para ser más productivas, necesitaban mejores herramientas (físicas y también intangibles); una mayor acumulación de bienes de capital significaba acceso a mejores herramientas; por tanto, el capital era el instrumento clave para poder satisfacer mejor nuestras necesidades. Cuando el sentido intuitivo puede incorporarse dentro de un modelo elegante y parsimonioso*, como el modelo de crecimiento de Harrod-Domar (Domar 1946), su atractivo como base teórica para una política del desarrollo se hace irresistible.

Infortunadamente, el fundamentalismo del capital no funcionó, ni teórica ni empíricamente. Robert Solow (1957) señaló que el fundamentalismo del capital, ni tenía sentido teóricamente, ni explicaba la trayectoria del crecimiento estadounidense a largo plazo³. Para el Sur Global tampoco funcionó, como señala Easterly, concentrarse en la acumulación de capital. King y Levine (1994, 286) concluyen: «Las diferencias en capital per cápita explican poco las diferencias en productividad per cápita entre diversos países; el crecimiento de los activos de capital apenas explica comparativamente las diferencias de crecimiento de la producción entre países». El capital sigue siendo fundamental para el crecimiento⁴, pero hoy se reconoce sólo como un elemento más dentro de una combinación compleja⁵.

* Véase nota del traductor en p. 215.

³ Hasta Evsey Domar está de acuerdo con ello. Véanse Domar (1957, 7-8); Easterly (2001a, 28).

⁴ Véanse Jorgenson et al., (1987); DeLong y Summers (1993); Kim y Lau (1994; 1995); y Young (1995)

⁵ Véanse Blomstrom, Lipsey y Zejan (1996); Barro (1997); Lin y Lee (1999); Easterly (2001a); Hoff y Stiglitz (2001, 428); Meier y Rauch (2000, capítulo 3).

Uno de los componentes obvios de esa mezcla son las nuevas ideas. La «nueva teoría del crecimiento»⁶, al estudiar las ideas como bienes que no están en competencia, capaces de ofrecer rendimientos crecientes*, se alejó de la lógica simple de Harrod-Domar sobre la inversión y el consumo. A primera vista, concentrarse en el estudio de las ideas parece pecar de optimismo: si la teoría fuera cierta y los países pobres comenzaran a usar los inventarios de ideas que han acumulado los países ricos, sus tasas de crecimiento se dispararían. En la práctica, sin embargo, beneficiarse de las ideas de otros países parece difícil. Aunque las ideas no compiten entre sí, sus rendimientos sí pueden considerarse como propiedad y pueden ser controlados y monopolizados (Romer 1993a, 71-72). Las luchas actuales en torno a los derechos de propiedad son indicativas de la frustración de los países pobres en relación con la capacidad de los países ricos de continuar monopolizando los rendimientos de las nuevas ideas. Más esencial todavía es que para poder obtener rendimientos de la mayoría de las ideas se requiere tener la capacidad de articularlas con recursos complementarios, como el capital, el trabajo especializado y, lo más importante, estructuras institucionales⁷.

Imaginar cómo hacer para beneficiarse de los rendimientos de las ideas conduce directamente hacia la preocupación por las instituciones. Mientras que las ideas, en el sentido tradicional de la «tecnología», son importantes, las que configuran la organización social de la producción y de los incentivos creativos tienen mayor peso a largo plazo. Los ejemplos van desde la contabilidad por partida doble hasta los manuales operativos de las franquicias de McDonald's. De todas las ideas, las normas administrativas básicas o las normas jurídicas son las que probablemente tienen el mayor impacto. Los proponentes de la nueva economía institucional, como

⁶ Puesto que las ideas no son «bienes rivales» y pueden usarse simultáneamente por cualquier número de agentes económicos, su utilización está sujeta de manera natural a rendimientos crecientes. Usted y yo no podemos usar la misma carretilla simultáneamente, pero si alguien nos da la idea, usted y yo, y todos nuestros vecinos, podemos construir carretillas. Una vez que una idea o parte del conocimiento útiles se han creado, el costo de volver a usarla es esencialmente cero, por lo que sus rendimientos se incrementan cada vez que se usa. Véanse Romer (1986, 1990, 1993a, 1993b, 1994) y Lucas (1988). Para resúmenes recientes, véanse Aghion y Howitt (1999) o Easterly (2001a, capítulos 3, 8, 9).

* Véase nota del traductor en la p. 110

⁷ Los efectos de la complementariedad entre los mismos trabajadores especializados, y entre trabajadores especializados y el capital son un ejemplo del problema. Los trabajadores especializados se dirigen a lugares donde puedan obtener mayores beneficios al combinar sus habilidades con las de otros trabajadores especializados. Véanse Kremer (1993); Noorbakhsh y Paloni (2001); Hoff y Stiglitz (2001, Apéndice A); y Easterly (2001a, 150-60). Los países pobres sufren triplemente: primero, por tener concentraciones iniciales más bajas de trabajadores especializados; segundo, al perder trabajadores especializados que se van a países ricos; y, por último, por el hecho de que sus ciudadanos tienen menos incentivos para invertir en formación que los trabajadores de los países ricos.

Douglas North (1981, 1986, 1990), defienden de manera convincente que para explicar los distintos índices de desarrollo es esencial la calidad de las ideas que están representadas en estos tipos de instituciones para la gobernanza. Al mismo tiempo, North rechaza explícitamente la idea de que la mayoría de las formas institucionales económicamente eficientes nazcan de algún tipo de proceso automático funcionalista.

En el caso de las normas básicas, y de las instituciones para la gobernanza que van de la mano de ellas, es también muy plausible la posibilidad de que las ideas sean perjudiciales a largo para el desarrollo (Bardhan 1989, 2001; Pierson 1997), y que éste pueda quedar «atrapado» por ellas (Arthur 1994). Las instituciones generan expectativas compartidas. Los actores que tienen expectativas compartidas en cuanto al comportamiento mutuo tienen una fuerte ventaja sobre aquellos que no saben qué esperar (Bardhan 2001, 276). Esta clase de «externalidad de red» genera fuertes rendimientos crecientes en cualquier forma institucional que consiga durar lo suficiente o extenderse lo bastante como para convertirse en la base de las expectativas compartidas (Chang y Evans, próxima aparición). Una vez que las instituciones se afianzan en una sociedad, es probable que perduren aun cuando tengan efectos negativos a largo plazo en el desarrollo, limitando la probabilidad de que aparezcan instituciones más eficaces (Grief 1994).

Las cuestiones de poder y los conflictos sobre la distribución de la riqueza complican aún más el problema. Cualquier conjunto de instituciones implica una distribución de ganancias y pérdidas. Los «ganadores institucionales» probablemente adquirirán mayor poder político, además de beneficios económicos, y, como señala Bardhan (2001, 278-279), no es probable que apoyen cambios institucionales que disminuyan sus ganancias relativas con respecto a otros participantes, incluso si el cambio pudiera resultar en una mayor productividad que incrementase sus rendimientos en términos absolutos. Los intereses creados alrededor de los resultados distributivos de las «malas» instituciones hacen más difícil cambiarlas y mantienen firmemente en su lugar las trampas en las que se reproduce la pobreza.

Al concentrarse en las ideas y las instituciones, la nueva teoría del crecimiento y la nueva economía institucional hacen que las desventajas a las que se enfrentan los países pobres parezcan más formidables. Sus predicciones teóricas son consistentes con el desagradable hecho de que la división entre Norte y Sur ha persistido a pesar de medio siglo de «desarrollo» e industrialización significativa en el Sur (Arrighi, Silver y Brewer 2003). Es más probable que las instituciones existentes refuercen, en lugar de disolver, las trampas en las que se reproduce la pobreza. Las desventajas acumulativas de la pobreza sólo se podrán superar con buenas probabi-

lidades de éxito cuando existan un conjunto de instituciones básicas que estén adaptadas para superar esas trampas.

Una vez que se decide que las instituciones son el quid del problema, necesitamos una teoría del cambio institucional que nos permita transformarlas. Desgraciadamente, nuestras teorías sobre cómo ocurren los cambios institucionales fundamentales no están bien desarrolladas (Hodgson 1988; Chang y Evans 2005). Las interacciones entre ideas, conjuntos de comportamientos probables, creencias culturales y formas organizativas son suficientemente complicadas, pero una teoría del cambio institucional debe ocuparse también del problema del poder y del conflicto (como Haggard [2004] destaca). Por ello, no es sorprendente que el enfoque institucional pueda producir resultados perversos cuando se articula mediante un paradigma político que percibe el desarrollo como un problema «técnico» (Ferguson 1994).

MONOCULTIVO INSTITUCIONAL

En lugar de promocionar nuevos caminos creativos para la política del desarrollo, el «giro institucional» en la teoría del desarrollo (Evans 2005) se ha visto acompañado de un conjunto de políticas que no tienen mucha más sensibilidad que la que tenían las viejas estrategias que pensaban que más capital equivalía a más desarrollo. La estrategia normal comienza insistiendo en la imposición del monocultivo institucional, el equivalente institucional de las ya viejas técnicas de monocultivo agrícola.

El monocultivo institucional descansa sobre la premisa general de que la eficiencia no depende de la adecuación al entorno sociocultural local y sobre la premisa más específica de que las versiones idealizadas de las instituciones angloestadounidenses son los instrumentos óptimos para el desarrollo, con independencia del nivel de desarrollo o la posición de un país dentro de la economía global. Las organizaciones internacionales, los legisladores locales y los consultores privados se unen para intentar hacer realidad la presunción de que los países más avanzados han descubierto ya el mejor y único patrón para el desarrollo y que su aplicabilidad trasciende las culturas y las circunstancias nacionales. Hacen esto con una agresividad cada vez mayor en una variedad de instituciones, que incluirían los índices de deuda en proporción al capital para las sociedades mercantiles, las relaciones entre bancos centrales y presidentes de bancos, o la organización de los hospitales públicos o los sistemas de pensiones, entre otras muchas instituciones.

El atractivo teórico del monocultivo como modelo del cambio institucional es comprensible. Las instituciones básicas de los países ricos están, por definición, asociadas con el desarrollo (al menos en esos países). Los países pobres, mediante la adopción de instituciones que los inversores

de los países ricos pueden entender, y con las que pueden trabajar, parece que podrían atraer inversión extranjera. Reinventar la rueda se considera, por lo general, una mala idea. Los sistemas de gobernanza defectuosos que predominan en la mayoría de los países del Sur hacen más fácil creer que la imposición de formas universales es una alternativa superior frente al «pensamiento confuso» que se refleja en los esfuerzos locales.

Desde la perspectiva de los gobiernos del Norte, de las instituciones multilaterales y de las corporaciones transnacionales, los atractivos prácticos y políticos del monocultivo son aún más obvios. Para cualquier organización que pretenda realizar actividades en múltiples entornos, el incremento de la uniformidad de los mismos hace que la gestión sea más sencilla. Si la oficina central de Wall-Mart revisa la gestión de un almacén local de la compañía, le hace la vida más fácil saber de antemano cómo se organiza el almacén. Si la organización es la misma, con independencia de si el almacén se encuentra en Chile, Corea o Sudáfrica, las operaciones globales se administran con mayor sencillez. Eso mismo podría decirse de un funcionario del FMI que intenta supervisar los presupuestos nacionales de un conjunto de países africanos, o del funcionario del Departamento de Estado estadounidense que intenta negociar un acuerdo comercial.

Incluso aquellas elites globales que apoyan, en teoría, una visión del mundo como una red formada por entidades legítimamente autónomas, con diferencias constitutivas cultural e históricamente valiosas, en la práctica también encuentran alivio en el monocultivo. Para un consultor de la Unesco comprometido con la diversidad cultural, el monocultivo facilita asesorar a los funcionarios encargados de la educación en los países subsaharianos (Meyer 2003; 2000). Pero para los ejecutivos de las compañías privadas que ven el mundo como un «diagrama de árbol», organizado de manera jerárquica, en lugar de como una red de entidades culturales y políticas legítimamente autónomas, el monocultivo se convierte en algo más que en una teoría atractiva o un alivio. Se convierte en una «concepción del control» (Fligstein 2001).

Si entender el atractivo del monocultivo institucional no es difícil, tampoco lo es entender por qué fracasó. La superficialidad de la imposición de formas institucionales es parte del problema: las «reformas» que se imponen en las esferas institucionales suelen estar sujetas a la presión externa, es decir, se imponen sobre las reglas formales de las organizaciones del sector público. Como señala Roland (2004, 110), estos contextos institucionales pueden «trasladarse», al menos superficialmente, de una manera rápida. Los espacios que son menos accesibles y menos transparentes –aunque también fundamentales para el funcionamiento de esas organizaciones–, como las redes informales de poder o las rutinas operativas que producen resultados en las organizaciones del mundo real, son ignoradas, casi por necesidad. Las predicciones acerca de la capacidad de estas

organizaciones para hacer cumplir nuevas reglas formales tienden, por tanto, a ser optimistas sin base real.

En la práctica, la disyunción entre las estructuras formales y las estructuras subyacentes más informales del poder y de la práctica hacen que las estructuras formales sean ineficaces. Carecemos de estimaciones fiables sobre cuánta dislocación pueden tolerar las instituciones entre reglas formales y relaciones informales de poder antes de convertirse en disfuncionales, pero las estrategias de monocultivo institucional parecen rebasar regularmente las fronteras de la disfuncionalidad.

Los problemas potenciales se ahondan cuando expandimos nuestra visión más allá de las disyunciones entre funcionamiento real e informal, y miramos en el interior del mundo de las organizaciones, que son los objetivos principales del monocultivo. Los grupos de organizaciones a los que va dirigido el monocultivo institucional están a su vez insertos en un conjunto más grande de relaciones de poder socialmente estructuradas. La advertencia de Haggard (2004, 75) acerca de que un adecuado análisis requiere que «indaguemos sobre lo que hay debajo de los acuerdos institucionales y veamos así las relaciones políticas que los crean y los apoyan», es absolutamente apropiada. Hoff y Stiglitz (2001, 418-20) están de acuerdo con esa observación y apuntan que la imposición de nuevos conjuntos de reglas formales, sin que simultáneamente se reconfigure la distribución de poder que está detrás de los anteriores acuerdos institucionales, es una estrategia dudosa desde la perspectiva de la economía política.

En conjunto, hay sólidos argumentos analíticos que explican por qué el monocultivo institucional es improbable que mejore el desempeño de los países concretos a los que se les impone en relación con el desarrollo. Una crítica más general defiende que, aun si el monocultivo institucional mejorara el desempeño de varios países concretos, la uniformidad global en la organización de las economías políticas nacionales seguiría siendo todavía una propuesta arriesgada. Si la diversidad biológica en un ecosistema lo hace más resistente frente al cambio medioambiental, y si los portafolios de inversión diversificados son superiores frente al riesgo, ¿no debería valorarse el potencial de adaptación que proporciona la diversidad institucional para la economía política en su conjunto? La economía política global, sin duda, enfrentará amenazas y retos imprevistos. Nuestra capacidad colectiva para diseñar respuestas adaptativas podría depender de nuestra competencia para recurrir a un «portafolio» variado de instituciones. Incluso si ciertas propiedades institucionales abstractas, como la transparencia y la responsabilidad frente a la sociedad, poseen valores que trascienden contextos específicos, la imposición global de un conjunto uniforme de estructuras institucionales determinadas es una propuesta dudosa si valoramos la diversificación del riesgo social, político y económico.

