
LA BÚSQUEDA DE LAS INSTITUCIONES

Interrogar la actualidad
Serie América Latina

JOAN ORIOL PRATS CABRERA

LA BÚSQUEDA DE LAS
INSTITUCIONES

Teoría del desarrollo desde la informalidad:
aplicaciones a Latinoamérica

© 2008 Joan Oriol Prats Cabrera

© Fundació CIDOB, 2008
Elisabets, 12, 08001 Barcelona
<http://www.cidob.org>
e-mail: subscripcions@cidob.org

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España
Printed in Spain

ISBN: 978-84-87072-94-9
Depósito Legal: B. 23.399-2008

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

*A mi familia,
Joan, Flor y Àngela*

Índice

Agradecimientos, 13

1. Introducción, 17

1.1. Perspectiva *macrosistémica* del desarrollo y de las instituciones, 21

1.2. Institucionalismo, informalidad y desarrollo, 24

1.3. La transformación del Estado y la economía en la informalidad,
26

1.4. Apuntes metodológicos, 31

PRIMERA PARTE

Perspectiva *macrosistémica* del desarrollo y las instituciones

2. Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en la «ecuación del desarrollo» en los últimos cincuenta años, 37

2.1. La teoría del desarrollo: cincuenta años de evolución, 38

2.2. Cambios en la variable dependiente: el enfoque de las capacidades, 40

2.3. Cambios en las variables independientes: capital, tecnología e instituciones, 45

2.4. La evolución de las políticas de desarrollo. De la sustitución de importaciones al Consenso de Washington, 53

2.5. Los retos institucionales de las políticas de desarrollo, 58

3. La importancia de las instituciones para el desarrollo humano: un ejercicio empírico, 63

10 La búsqueda de las instituciones

- 3.1. Territorio, instituciones y desarrollo, 64
 - 3.2. La medición de las instituciones: importancia, alcance y limitaciones, 67
 - 3.3. Especificación del análisis de regresión: estimación por MCO y 2MCO, 74
 - 3.4. Análisis de regresión: las instituciones como la variable fundamental del desarrollo humano, 82
 - 3.5. Desafíos futuros, 83
4. Dotaciones de factores, desigualdad e instituciones. El peso de la historia, 87
 - 4.1. Historia, desigualdad e instituciones, 88
 - 4.2. Las raíces históricas de la desigualdad en Latinoamérica: dotaciones de factores y herencia colonial, 91
 - 4.3. La persistencia del déficit institucional: instituciones y políticas, 97
 - 4.4. Lecciones para la reforma institucional, 102

SEGUNDA PARTE

Institucionalismo, informalidad y desarrollo

5. Aportaciones de las «escuelas del institucionalismo» al desarrollo: implicaciones para la reforma institucional, 107
 - 5.1. Instituciones, organizaciones y desarrollo, 107
 - 5.2. Niveles de análisis institucional, 109
 - 5.3. Aportaciones del institucionalismo al desarrollo, 116
 - 5.4. La agenda de desarrollo del institucionalismo: la búsqueda de las complementariedades, 132
6. Informalidad y desarrollo. Una revisión del nuevo institucionalismo económico, 137
 - 6.1. Limitaciones de la Nueva Economía Institucional (NEI), 138
 - 6.2. Precisiones conceptuales en torno a la noción de instituciones informales, 140
 - 6.3. Evolución y persistencia de las instituciones informales en el proceso de desarrollo, 148
 - 6.4. Relación entre instituciones formales e informales, 155

- 6.5. La importancia del análisis informal para la reforma institucional: del «trasplante institucional» al desarrollo deliberativo, 158
- 6.6. Importancia y limitaciones del análisis informal, 161

TERCERA PARTE

La transformación del Estado y la economía en la informalidad

- 7. Informalidad política y económica en Latinoamérica. Implicaciones para los procesos de privatización y regulación, 167
 - 7.1. Reformas en Latinoamérica: resultados económicos vs. legitimidad social, 169
 - 7.2. Redes informales y reforma del Estado en Latinoamérica, 174
 - 7.3. Informalidad económica, clientelismo y bloqueos al cambio, 179
 - 7.4. Difusión institucional, presiones internacionales y redes informales, 190
 - 7.5. Difusión de la participación privada en la economía: privatización, informalidad y legitimidad, 194
 - 7.6. La difusión del Estado regulador en Latinoamérica: la emergencia de las agencias reguladoras, 202
 - 7.7. A modo de conclusión. Lecciones para la estrategia política y económica, 211

- 8. Límites a la transformación del Estado y la economía en Bolivia. Estudio de los procesos de capitalización y regulación, 217
 - 8.1. La historia se repite: recursos naturales, desigualdad e inestabilidad política, 222
 - 8.2. La lógica política y económica del clientelismo, o por qué «la ley se acata pero no se cumple», 235
 - 8.3. Estructura sociocultural y empresarial en Bolivia: el peso de la informalidad, 241
 - 8.4. El proceso de capitalización en Bolivia: limitaciones informales a la reforma económica, 251
 - 8.5. La transformación del Estado en la informalidad: los límites de la reforma administrativa y regulatoria, 264
 - 8.6. A modo de conclusión: desafíos a corto y largo plazo, 282

12 La búsqueda de las instituciones

9. Conclusiones, 289

9.1. Dotaciones, instituciones y desarrollo humano, 290

9.2. Las nuevas fronteras del institucionalismo, 294

9.3. Informalidad, Estado y economía en Latinoamérica y Bolivia,
298

9.4. La importancia de la innovación institucional: más allá de la «lógica económica», 302

Notas, 307

Bibliografía, 317

Agradecimientos

Este trabajo surge del aprendizaje realizado con mis profesores y compañeros durante el último lustro acerca del funcionamiento de las instituciones y de su relevancia para resolver los problemas fundamentales del desarrollo a largo plazo. Es imposible priorizar el orden de los agradecimientos porque las contribuciones han sido muchas y diversas. El estudio de la redes de actores y la importancia de la informalidad que se realiza en este libro también se aplica a la forma en que se ha desarrollado. Durante la confección del estudio, la red de intercambios y debates ha sido intensa. La contribución de estos debates ha sido, si cabe, tan importante como las lecturas y los análisis cuantitativos. El valor de las charlas desayunando o comiendo con profesores y compañeros de trabajo y de las largas entrevistas con distintos profesionales difícilmente se puede plasmar en toda su magnitud en un trabajo académico. Pero sin duda el esfuerzo que aquí se presenta hunde sus raíces más allá de lo que el estricto formalismo de la academia permite mostrar.

Los compañeros de trabajo del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), los profesores de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), la Universitat Pompeu Fabra (UPF) y otras universidades, así como las contribuciones particulares en distintas conferencias son parte de este trabajo; incluso las charlas con mis amigos más allegados han sido tan importantes como la dura soledad de la lectura, el análisis de datos y la redacción. El conjunto es un análisis sobre el papel de la informalidad política y económica en los problemas fundamentales del desarrollo. Desde el momento en que las instituciones son clave para explicar las diferencias básicas que existen en los niveles de desarrollo entre países, entender cómo mejorar las instituciones y cuáles son los

bloqueos surgidos frente al cambio institucional siempre me ha parecido un objeto de estudio relevante. Por ello este trabajo pretende mejorar nuestra comprensión de los mecanismos del cambio institucional a partir de la distinción analítica entre instituciones formales e informales y el estudio de la emergencia y evolución de las instituciones informales. Esto se realiza a través de una aproximación multidisciplinar que combina el análisis cuantitativo y cualitativo con el diálogo crítico entre las distintas escuelas que componen el movimiento institucionalista y la teoría del desarrollo.

La primera inquietud por el papel de las instituciones en el desarrollo surge de las charlas con Joan Prats. A él le debo el apoyo constante a este trabajo, seguramente más allá de lo merecido. A partir de la revisión de la concepción utilitarista del desarrollo y el estudio de Amartya Sen, mi interés por el funcionamiento de los determinantes fundamentales del desarrollo ha ido en aumento. En este viaje han sido básicas la compañía y la supervisión de mi director de tesis, Joan Subirats. Sin su aportación, la vinculación de este trabajo con la teoría del proceso de formulación e implantación de políticas públicas hubiera sido mucho más complicada. En gran parte, el estudio de las redes de actores y de los vínculos informales se deriva de forma natural del trabajo de estos dos profesores. Otros profesores como Jacint Jordana, José Cabrera o Ludolfo Paramio han sido clave a este efecto. Desde la distancia, sin que ellos lo sepan, el trabajo de Mark Granovetter, Daron Acemoglu, Avinash Dixit, Pranab Bardhan y muchos otros ha sido una fuente constante de inspiración.

Los compañeros de trabajo del IIG tienen contribuciones más específicas pero no por ello menos importantes. El aprendizaje compartido a través de los distintos estudios y consultorías realizadas durante los últimos seis años ha sido el motor que me impulsó en el día a día. Los debates constantes, la revisión (incluso edición) de versiones preliminares y los múltiples feedback de café son piezas clave de este trabajo. A través de la realización de estudios aplicados en la región andina (Diagnóstico institucional de Bolivia, Perfil de gobernabilidad de Ecuador, Pacto fiscal en los Andes y otros) me he ido empapando del ánimo por la claridad y sencillez de Mikel Barreda, de la precisión en el tratamiento de fuentes y datos de Marc Bou e Íñigo Macías y del conocimiento de Óscar del Álamo sobre movimientos indígenas. Los trabajos de consultoría en regulación de servicios públicos realizados con Sergi Barbens me han permiti-

do conocer la dificultad de cambiar las cosas en las organizaciones, es decir, la frustración surgida al buscar ese cambio. Otro nombre importante es el de Jordi Marqués, quien me ha acompañado durante más de seis años en mi andadura profesional.

También debo agradecer el apoyo financiero recibido de distintas organizaciones durante los últimos años y que me ha permitido disponer de más tiempo y espacios para investigar y cotejar mi trabajo. Este apoyo ha provenido fundamentalmente de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) a través del proyecto CICYT SEC2003-09773-C02-01/CPSO, titulado «Dotaciones de recursos, condiciones socioeconómicas, instituciones políticas y desarrollo». Otras instituciones que también han aportado su granito de arena han sido la Fundación de Cajas de Ahorro (FUNCAS) a través de su programa de ayuda a la investigación y el Instituto de Ciencias Políticas y Sociales (ICPS), que publicó el trabajo base de esta investigación. Las conferencias y los intercambios con los miembros de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad (REDGOB) también han sido una fuente constante de motivación y aprendizaje. Otras muchas organizaciones han tenido un papel destacable durante estos años de trabajo. Son especialmente importantes los proyectos realizados para la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y otras organizaciones nacionales e internacionales que me han permitido conocer en la práctica las políticas de desarrollo.

Pero más allá de lo estrictamente académico y racional, este trabajo no escapa del componente emocional que subyace y da sentido intrínseco a nuestras acciones. Desde este aspecto, la piedra angular del trabajo ha sido mi madre, quien ha acompañado mis vicisitudes desde un comienzo. A ella le debo lo más importante, lo que no tiene nombre.

1. Introducción

Es obvio que el desarrollo es un objetivo básico para el bienestar de las personas, sobre todo de aquellas que habitan en los países más pobres, carecen de los medios más básicos de subsistencia y padecen graves enfermedades y la falta de empleo. La creación de las instituciones de Bretton Woods, a mediados del siglo xx, supuso un compromiso importante a escala mundial con el desarrollo a largo plazo. Pese a los esfuerzos realizados y el gran volumen de recursos destinados a las políticas de desarrollo, la eliminación de la pobreza y la reducción de las disparidades de la renta en el mundo están lejos de lograrse. Aunque las tasas de crecimiento logradas por los países desarrollados durante los últimos cincuenta años son las más elevadas de la historia económica mundial,¹ las diferencias entre los niveles de desarrollo de los distintos países del mundo son cada vez mayores. Los efectos de estas diferencias sobre la pobreza son visibles y más del 10% de la población mundial, aproximadamente 500 millones de personas, vive con menos de un dólar al día (Banco Mundial, 2005).² Como señala la Organización Internacional del Trabajo en su informe de 2006, a pesar de que la economía mundial creció hasta el 4,3% en 2005, el 50% de los 2.400 millones de trabajadores que existen en el mundo vive en familias con ingresos inferiores a los 2 dólares diarios. Este mismo informe señala que el número de desempleados ha aumentado en 2,2 millones desde 2004 y en 34,5 millones desde 1995.

Esta pobreza contrasta con los niveles de vida de muchos países del planeta. Las diferencias de renta entre países hunden sus raíces en la revolución industrial, que marca el inicio de un cambio estructural en las tasas de crecimiento económico en Europa occidental y en aquellos países que Maddison (2001) denomina «Ramificaciones occidentales», es

decir Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia. Latinoamérica experimenta un aumento en sus tasas de crecimiento a partir del siglo XIX superiores a las de regiones como África y Asia, pero claramente insuficientes para alcanzar en un breve período de tiempo el nivel actual de renta media por habitante de los países más avanzados.³ Si la renta media por habitante en Latinoamérica crece al mismo ritmo que lo ha hecho durante los últimos cincuenta años del siglo XX (1,6% anual), la región tardaría sesenta y cinco años en lograr el nivel de vida existente hoy en día en Europa occidental y algo más de noventa años en lograr la renta actual de Estados Unidos. Este crecimiento no garantiza la convergencia de la región con los países más desarrollados, que durante los últimos cincuenta años han aumentado su renta media por habitante a una tasa del 2,7% anual. Así las cosas, la distancia de Latinoamérica respecto a países como Estados Unidos y Canadá aumentará y, en cien años, la renta media de los latinoamericanos pasará de ser del 22% a menos del 10% de la que poseen los habitantes de estas economías. A modo de comparación, si China mantiene las tasas de crecimiento del PIB por habitante de los últimos diez años, lograría la convergencia real de su PIB por habitante con el de Estados Unidos en treinta y cinco años.

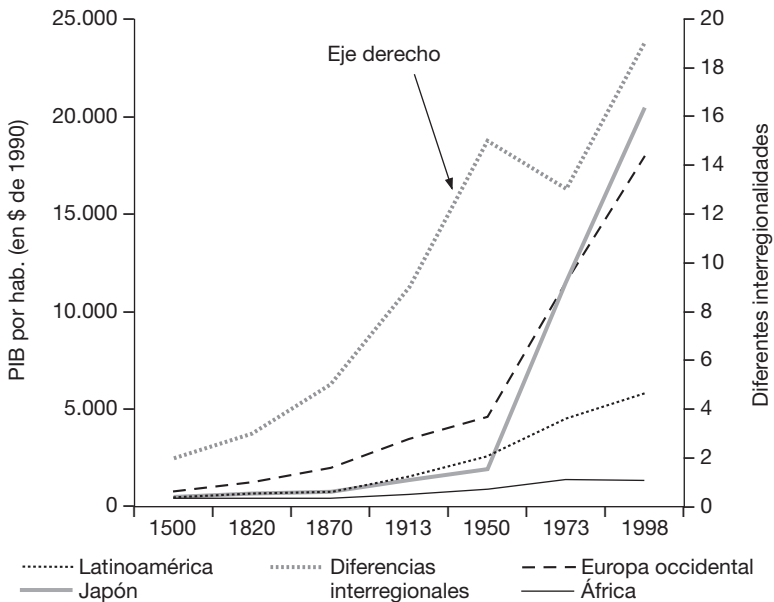
Como se observa en el gráfico 1.1, únicamente entre 1950 y 1973 parecen reducirse las diferencias entre los niveles del PIB por habitante de las distintas regiones del mundo. Las razones de esta disminución se deben básicamente a la recuperación de las economías europeas después de la Segunda Guerra Mundial y al despegue de las economías de Japón y del sureste asiático. El crecimiento de Japón resulta especialmente espectacular, pasando de una renta por habitante inferior a la latinoamericana a mediados de siglo XX a una casi cinco veces superior a finales de siglo. Durante este período, Latinoamérica se distancia más de Europa, Japón y el sureste asiático.

¿Cuál es la razón fundamental de estas diferencias? ¿Cuáles son los principales obstáculos para el desarrollo? Estas son preguntas a las que la economía política ha tratado de contestar desde hace siglos. En la actualidad, la teoría del desarrollo ha llegado al consenso de que las raíces de las diferencias en los niveles de bienestar se encuentran en las instituciones de cada país. Hasta los años ochenta se consideró que el desarrollo se basaba más en la acumulación de factores que en el cambio organizativo e institucional. Más tarde, el análisis desde la historia económica puso de manifiesto la importancia del cambio institucional para el creci-

miento. Otras perspectivas teóricas y una multitud de estudios empíricos han validado la importancia de las instituciones para el desarrollo.⁴ Los organismos internacionales han entendido la importancia de la creación de reglas y organizaciones que articulen la acción colectiva y provean de mejores incentivos a los agentes políticos y económicos, pero los esfuerzos puestos en la reforma institucional no han alcanzado los objetivos deseados. Este trabajo sostiene que esto se debe a una comprensión limitada de la emergencia y el cambio institucional, que no han tenido en cuenta el papel que desempeñan las instituciones informales tanto en el ámbito político como en el económico. El énfasis en la *forma* ha impedido cambiar el funcionamiento *de facto* de las instituciones. Esto se muestra teóricamente a través de la revisión crítica de la literatura y empíricamente mediante el estudio de los procesos de transformación económica y de reforma del Estado en América Latina y del estudio de caso de Bolivia.

GRÁFICO 1.1

Evolución del PIB por habitante de diversas regiones del mundo y de las diferencias interregionales (1500-1998)



FUENTE: elaboración basada en Maddison (2001).

Teóricamente se propone la revisión del nuevo institucionalismo económico (NIE) a partir de la sociología económica y de algunos resultados de la economía experimental. El NIE puso de manifiesto la importancia de las instituciones para el crecimiento económico (North, 1990a; Williamson, 2000), pero sin ahondar en la transformación de las redes informales que operan bajo las instituciones formales ni estudiar los bloqueos a cambios pareto-óptimos que provienen de la falta de legitimidad social de las instituciones. Por un lado el NIE, combinado con la sociología económica y la sociología del desarrollo (Granovetter, 1985; Portes, 1997) proporciona las herramientas para precisar conceptualmente las instituciones informales y estudiar cómo fomentan o bloquean éstas el cambio institucional a partir de las estrategias de los distintos grupos sociales. El NIE ha adoptado un concepto vago de instituciones indiferenciado en el límite de otros como los de informalidad, cultura o modelos mentales, que son conceptos de larga data en sociología. Esto ha llevado a pensar que se pueden «importar» instituciones o aplicarlas «por decreto», lo que ha tenido graves implicaciones para la reforma institucional llevada a cabo en muchos países.

Por otro lado, la economía experimental ha mostrado que la racionalidad del «Homo economicus» no se aplica en todos los contextos. En este sentido, políticas que suponen cambios pareto-óptimos puede que no sean aceptadas por la población si no se parte de una situación previa de legitimidad en la distribución de los recursos de poder. Como han demostrado Kahneman *et al.* (1990), las personas no valoran únicamente los cambios absolutos sino también los cambios relativos y, por tanto, pueden bloquear cambios que sean positivos si, con el cambio, quedan en peor situación relativa, por ejemplo, más alejados de la media. Además, como pone de manifiesto el «juego del ultimátum», las personas no aceptan un reparto injusto aunque les proporcione beneficios económicos.⁵ En muchos lugares la fuerte reacción contra las privatizaciones va en contra de la estricta racionalidad económica ya que, aunque aquellas suponen un beneficio para las clases más desfavorecidas, éstas se han movilizado fuertemente en contra, en ocasiones de forma muy violenta, tal y como se describe en el estudio de caso de Bolivia. Este fenómeno va unido a la utilización estratégica de las limitaciones cognitivas y de la simbología por parte de los líderes de movimientos sociales con la intención de obtener beneficios políticos.

Más en general, este trabajo también se sitúa en la tradición de aquellos otros que han destacado la importancia de las relaciones personales y

sociales para la construcción y el funcionamiento de las instituciones (Putnam, 1993; Subirats, 1999; Paramio, 1999a; Santiso, 2006); los que enfatizan la importancia de las redes de clientelismo en el funcionamiento de las instituciones políticas (Mejía Acosta, 2004; Paramio, 1999b, Helmke y Levitsky, 2003; Stokes, 2001); los que estudian la importancia de la informalidad económica para el desarrollo (Portes y Hoffman, 2003; Sayeras, 2005), y los que tratan de explicar el descontento actual con las reformas en América Latina (Panizza y Yáñez, 2003; Carrera *et al.*, 2005). Desde esta lógica se entiende que el desarrollo depende de la construcción de reglas que coordinen las expectativas y las acciones de los agentes políticos, económicos y sociales y se elabora un marco de análisis para entender la construcción de las instituciones como un proceso basado en el conflicto entre actores que operan a múltiples niveles.

Este estudio se organiza en tres partes. En una primera se abordan, desde una perspectiva macrosistémica, las transformaciones que ha sufrido la teoría del desarrollo durante los últimos cincuenta años, describiendo los grandes cambios acaecidos en las variables dependientes e independientes de la «ecuación del desarrollo». A su vez, se demuestra empíricamente la importancia de las instituciones y se analizan las interrelaciones entre dotaciones de factores, historia e instituciones a través de los bloqueos históricos a la construcción de instituciones en Latinoamérica. En la segunda parte se revisan las escuelas del institucionalismo y sus principales aportaciones a la teoría del desarrollo y se estudia la influencia de las instituciones informales para el desarrollo a partir de la revisión crítica del nuevo institucionalismo económico. En la tercera parte se estudian las transformaciones en el modelo económico y político en Latinoamérica y Bolivia para mostrar cómo operan las redes informales y cuáles son sus efectos sobre las políticas y las instituciones. A continuación se describe con más detalle el contenido, las hipótesis y la metodología de cada uno de estos grandes bloques.

1.1. Perspectiva *macrosistémica* del desarrollo y de las instituciones

La teoría y la práctica del desarrollo han evolucionado enormemente desde los primeros trabajos realizados a mediados del siglo xx. A partir del

diálogo crítico entre las distintas teorías del desarrollo, primero se muestra la evolución de las variables dependientes e independientes fundamentales de la «ecuación del desarrollo». El desarrollo humano ha sustituido al crecimiento del PIB por habitante como variable dependiente fundamental. Esto refleja la importancia creciente de una concepción del bienestar como «la capacidad de una persona de vivir una vida que se tienen razones para valorar» (Sen, 1999: 14) y de las diferencias relativas en los niveles de renta. Como se señala desde la denominada economía de la felicidad (Layard, 2005), el bienestar depende de la posición relativa de las personas y no únicamente de sus dotaciones absolutas. Este cambio de orientación de la variable dependiente ha tenido dos efectos. Por un lado, ha conducido a nuevos esfuerzos para medir el bienestar como desarrollo humano o calidad de vida, relativizando la importancia de la renta por habitante. Por otro, ha subrayado el papel de las reglas de decisión colectiva desde un plano normativo porque permiten definir qué capacidades vale la pena garantizarse públicamente.

En cuanto a las variables independientes, la teoría del desarrollo ha ido tirando de la cuerda para analizar los verdaderos determinantes de la acumulación de capital. En este ejercicio la tecnología, primero, y el cambio organizativo e institucional, después, han aparecido como los ejes fundamentales del desarrollo. Los modelos de crecimiento han incorporado progresivamente el cambio tecnológico y organizativo para explicar el desarrollo desde las restricciones y los incentivos de los agentes. La teoría neoclásica se ha visto complementada por la aplicación de los precios relativos a la dinámica de cambio institucional (North, 1990a), el mejor tratamiento de los problemas de información de los mercados (Stiglitz, 2002) y el estudio del comportamiento estratégico de los agentes económicos (Olson, 1965) y políticos (Shepsle, 1989). Todo ello ha revitalizado el papel de las instituciones, es decir, de los incentivos que afrontan los agentes económicos, políticos y sociales. De esta forma, el desarrollo ya no es un proceso de acumulación de capital sino un proceso de cambio institucional y organizativo (Hoff y Stiglitz, 2001).

Estos cambios han tenido importantes implicaciones para las políticas de desarrollo. La teoría y la práctica del desarrollo se han alimentado mutuamente y la creciente importancia de las políticas de reforma institucional responde tanto a la experiencia acumulada en cincuenta años de políticas de desarrollo como a la citada evolución teórica. El fracaso de las políticas de sustitución de importaciones o, más recientemente,

del Consenso de Washington encuentra una causa común en la debilidad de las instituciones. Esto ha llevado a la cooperación y a los distintos países a preocuparse, cada vez más, por la realización de estrategias de desarrollo institucional. Sin embargo, como se comenta en el siguiente bloque, una concepción poco precisa de las instituciones y la desconsideración de las instituciones informales limita el alcance de estas estrategias.

La demostración de la validez empírica del cambio en las variables dependientes e independientes de la «ecuación del desarrollo» se lleva a cabo a través de un estudio de regresión múltiple con variables instrumentales. Este estudio utiliza el desarrollo humano como variable dependiente y confronta las instituciones con la geografía y la fragmentación étnica como variables independientes principales. Las instituciones se muestran claramente significativas en la determinación del desarrollo humano medido a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para resolver los fuertes problemas de endogeneidad que existen entre el desarrollo y las instituciones se recurre a la técnica de regresión de Mínimos Cuadrados en 2 Etapas (2MCO) utilizando tres «instrumentos» distintos. El trabajo también pone de relieve las limitaciones y el alcance de los indicadores institucionales disponibles y de los estudios de regresión. A través del análisis de los principales indicadores de calidad institucional, se muestran sus limitaciones para distinguir entre distintos tipos de instituciones y, especialmente, para tener en cuenta las diferencias que existen entre sus formas y funciones. Finalmente se señalan las dificultades de analizar, mediante regresiones, las complejas relaciones contingentes entre los factores que confluyen en la construcción histórica de las instituciones y, en concreto, la interacción específica a cada país entre dotaciones de recursos, historia e instituciones.

Para estudiar con más detalle la relación que hay entre dotaciones naturales de recursos y la historia, por un lado, y la calidad de las instituciones, por otro, se analiza narrativamente el bloqueo a la construcción de las instituciones en Latinoamérica. A partir del trabajo, entre otros, de Engerman y Sokoloff (1997, 2005), North *et al.* (2000) y Acemoglu *et al.* (2001, 2002) se narra analíticamente la relación que existe entre condiciones iniciales, trayectoria histórica, desigualdad y desarrollo institucional. En este apartado se pone especial énfasis en cómo la desigualdad bloquea el cambio institucional facilitando las estrategias de superviven-

cia política de las élites a través del uso de instituciones y políticas. En concreto, se relata de qué forma, históricamente, las políticas educativas, agrarias y fiscales han servido como instrumento para la persistencia de instituciones disfuncionales en términos de desarrollo. Este marco de análisis permite apreciar el origen y la persistencia de la debilidad institucional en Latinoamérica y poner de relieve la importancia de los vínculos existentes entre la reforma de las instituciones y de las políticas.

1.2. Institucionalismo, informalidad y desarrollo

Una vez mostrada la importancia de las instituciones para el desarrollo, el paso lógico es estudiar las distintas escuelas del institucionalismo (DiMaggio, 1998; Immergut, 1997; Hall y Taylor, 1996) con la finalidad de analizar sus aportaciones a la teoría del desarrollo, mostrar sus relaciones y diferencias y extraer conclusiones útiles para las estrategias de reforma institucional. Con este objetivo se distinguen distintos niveles de análisis institucional y se muestran las fuertes relaciones que existen entre los mismos. Aunque tradicionalmente las escuelas del institucionalismo se han especializado en una escala institucional específica, los actores operan a escalas institucionales diferentes que cumplen funciones también distintas. Esto evita el aprovechamiento de las fuertes complementariedades que existen entre aproximaciones teóricas. Así pues, de forma aislada, las aportaciones al institucionalismo de la literatura de la elección racional, el nuevo institucionalismo económico, la historia económica y la sociología generan interpretaciones parciales de fenómenos más complejos.

El aprovechamiento de las complementariedades entre las distintas escuelas resulta especialmente relevante para abordar el problema de la sincronía entre los distintos niveles de instituciones y mejorar las posibilidades de éxito de la reforma institucional. Teóricamente la sincronía entre el cambio *micro*, donde se encuentran las reglas de las decisiones operativas del día a día de los individuos, y el cambio *macro*, donde operan las relaciones de poder ligadas a la cultura y la estructura social, se revela como el aspecto clave del éxito de la reforma institucional. La interdisciplinariedad es consustancial a este desafío y permite explicar por qué las mismas instituciones funcionan de manera distinta según el país.

Aunque hoy en gran medida la convergencia entre perspectivas de análisis es cada vez mayor, todavía es insuficiente y el fracaso de lo que Portes (2005) ha denominado el «monocultivo» institucional pone de manifiesto la necesidad de una comprensión de la emergencia y del cambio institucional más ligada al contexto histórico y social en el que operan los distintos agentes.

Para complementar los estudios teóricos existentes se construye un modelo explicativo de la importancia de las instituciones informales para el desarrollo. Esto conlleva una revisión crítica de las aportaciones de la Nueva Economía Institucional desde la sociología económica y tomando en especial consideración el papel de las relaciones personales en el proceso de desarrollo. Aunque North (1990a), Williamson (1985) y otros padres del nuevo institucionalismo mencionan la relevancia de las instituciones informales, su definición de informalidad es poco precisa y no se distingue de otros conceptos como los de cultura y de estructura social. Por eso en este apartado se precisa conceptualmente el término de instituciones informales y se analiza su relación y diferencias con las instituciones formales durante el proceso de desarrollo.

Las instituciones informales hacen referencia a las relaciones implícitas, no escritas, entre actores para generar redes de confianza que operan fundamentalmente a través de mecanismos de reputación y sanciones colectivas. Estas redes complementan las instituciones formales y contribuyen a superar los problemas de compromiso, de acción colectiva y de información inherentes a la construcción social de las instituciones. Como señaló Granovetter (1973), las instituciones informales no desaparecen en el proceso de desarrollo sino que se transforman, pasando de estar formadas fundamentalmente por «vínculos fuertes» entre grupos cerrados, a estarlo por «vínculos débiles» en grupos más abiertos.

Las relaciones entre la informalidad y la formalidad pueden ser positivas o negativas. Las relaciones negativas bloquean e impiden el correcto funcionamiento de las instituciones formales. Fenómenos como el clientelismo y la captura de rentas son ejemplos de relaciones negativas en las que las redes informales bloquean el cambio impidiendo el cumplimiento de la norma formal (clientelismo o padrinazgo) o generando normas en su propio beneficio (captura de rentas). La informalidad económica ejemplifica la ausencia de relación por la inexistencia del Estado en determinados ámbitos de la economía. Estos tipos de informalidad están íntimamente relacionados y constituyen un verdade-

ro círculo vicioso para el desarrollo en muchos países. En la tercera parte se analiza cómo operan las redes informales a través del estudio de caso de los procesos de transformación del Estado y la economía en Latinoamérica y Bolivia.

1.3. La transformación del Estado y la economía en la informalidad

La transformación del Estado y la economía en Latinoamérica durante la década de los noventa se ha enfrentado a fuertes problemas provocados, en gran medida, por la informalidad en el ámbito político y económico. Las reformas «pro mercado» impulsadas bajo la etiqueta del Consenso de Washington durante los años noventa han ido perdiendo apoyo a medida que sus efectos sobre el crecimiento han sido menores. Tras el éxito de la «primera generación» de reformas destinadas a lograr la estabilidad macroeconómica y, especialmente, el control del déficit y la inflación, la «segunda generación» se ha enfrentado a serios problemas de legitimidad social por su incapacidad de generar crecimiento y reducir los niveles de clientelismo e informalidad económica. En muchos lugares, la movilización de las «clases informales» ha provocado la reversión de los procesos de cambio institucional y de las políticas, como claramente ponen de manifiesto los movimientos en contra de las privatizaciones en países como Argentina, Perú o Bolivia.

En cuanto a la transformación del modelo económico, se presta especial atención a las políticas de privatización, principal exponente de la agenda neoliberal en todo el mundo. A partir de las extensas revisiones de la literatura existentes (por ejemplo Nellis, 2003; Chong y López de Silanes, 2005), se describen las motivaciones, el alcance y las consecuencias económicas y sociales del proceso de privatización. En concreto, se enfatizan las limitaciones del alcance de los procesos de privatización y la incapacidad general de las políticas del Consenso de Washington para reducir el peso de la informalidad económica en Latinoamérica. A su vez, se pone de manifiesto que los sectores más pobres de la economía no han perdido tanto en términos absolutos como en términos relativos y que las movilizaciones en contra de las reformas se explican, en mayor grado, por la falta de legitimidad social de las instituciones políticas y las

mayores capacidades organizativas de las «clases informales» que por los efectos «reales» de la políticas.

Los procesos de democratización llevados a cabo desde finales de los setenta y la presencia de los organismos internacionales han incrementando las oportunidades políticas de los más pobres, favoreciendo las movilizaciones e incrementando los costes de la represión. Las movilizaciones han encontrado una causa común en el clientelismo, la persistencia de la pobreza y la fuerte presión de los organismos internacionales que, a través de procesos de coerción y emulación internacional, han influido en el modelo de desarrollo. Todo ello ha operado a través de fuertes mitos y simbologías, muchas heredadas del pasado «colonizador», que son utilizadas estratégicamente por emprendedores políticos para vencer la heterogeneidad de intereses presentes en sus bases electorales. El estudio de caso de Bolivia ejemplifica con claridad este proceso.

En cuanto a la transformación del Estado, Latinoamérica se encuentra en la transición de un Estado productor a un Estado regulador. El máximo exponente de este proceso es el surgimiento y la difusión de las agencias reguladoras (Jordana y Levi-Faur, 2006). A través de la descripción de esta evolución se muestra cómo el clientelismo ha impedido profesionalizar la administración pública y ha limitado el alcance de la transformación del Estado. La fragmentación política y la polarización social elevan los costes de las coaliciones políticas en Latinoamérica e incrementan el valor de los cargos en la administración pública. La elevada inseguridad e informalidad económica todavía incrementan en mayor medida este valor. El clientelismo opera a través de redes informales con la finalidad de generar estructuras de confianza y seguridad. Pero estas estructuras bloquean la profesionalización en la administración pública e incrementan su deslegitimación social, lo que refuerza la dualidad entre el sector formal e informal en el ámbito político y en el económico.

El proceso de difusión de las agencias reguladoras en Latinoamérica ilustra la importancia de la informalidad política para explicar las diferencias entre la organización *de iure* de las agencias y su funcionamiento *de facto*. En este contexto, se muestra cómo las soluciones de *second best*, incluso de *third best*, son especialmente oportunas porque alinean la forma de la institución con su capacidad institucional. En el caso de los organismos reguladores, las opciones de *second best* conllevarían renunciar a la mayor independencia formal posible y reconocer las limitaciones que supone la debilidad institucional. El fracaso de muchas

políticas de cooperación al desarrollo está en no reconocer la importancia de este tipo de soluciones y en la capacidad de vencer las presiones del isomorfismo mimético que empuja a muchos países a adoptar las soluciones que parecen haber funcionado en otros.

El estudio de caso de Bolivia ejemplifica con detalle los bloqueos que la informalidad supone para la transformación política y económica. La elección de Bolivia como caso de estudio obedece a sus fuertes singularidades. La transición a la democracia precede a la implantación más estricta de las políticas del Consenso de Washington, a una elevada informalidad política y económica y a un contexto histórico y unas dotaciones geográficas y territoriales especialmente adversos. La ausencia de salida al mar, la abrupta orografía interior, la escasa productividad de la tierra, y el arma de doble filo que suponen los recursos naturales son un punto de partida difícil. El proceso de colonización fundamentalmente destinado a la extracción de recursos naturales generó un modelo económico basado en el control del poder político por una élite cerrada pero altamente inestable. La redistribución derivada de la revolución de 1952 no logró cambiar un sistema político basado en el control de la administración pública y un modelo económico basado en la dualidad entre un sector formal (ligado a la administración pública y a la industria extractiva) y un sector informal (ligado al comercio, la agricultura y el sector doméstico). El estudio de caso de Bolivia ilustra las dificultades de construcción de un Estado bajo la informalidad y permite reconocer los mecanismos precisos bajo los que opera el círculo vicioso que existe entre informalidad económica, clientelismo y subdesarrollo.

La democracia y las políticas neoliberales propias de Bolivia no han transformado la lógica clientelar en la administración pública y han estimulado la organización de nuevos movimientos sociales y políticos. La victoria del Movimiento al Socialismo (MAS), liderado por Evo Morales, culmina el proceso de fuerte conflictividad social iniciado a finales de los noventa y que cobró especial intensidad con los acontecimientos de octubre de 2003, cuando 83 personas murieron en una marcha contra el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, el «Goni». La desafección social con el Estado responde a la incapacidad del sistema de partidos para transformar a éste y a la economía y acabar con el clientelismo o el padrinazgo en la administración pública y con la elevada informalidad, que alcanza al 60% de la actividad económica (Schneider, 2002).

El caso de Bolivia explicita cómo la informalidad política y la informalidad económica se refuerzan mutuamente en un círculo vicioso basado en el control político de la administración. Los cargos públicos tienen un valor básico para la supervivencia política porque permiten obtener recursos para la financiación de las campañas y apoyos legislativos y de gobierno. La polarización social y la elevada faccionalización de los partidos incrementan la competencia política, lo que se refleja en los elevados costes de las campañas electorales, los segundos más altos de Latinoamérica en términos per cápita (Gingerich, 2004). Esta elevada competencia política y el tamaño de la economía informal incrementan los incentivos de los partidos para financiarse por canales informales, y a menudo ilegales, que estrechan los vínculos entre un modelo político basado en el clientelismo y un modelo económico basado en la informalidad. La estrategia de supervivencia de las redes clientelares se basa en reducir la eficacia de instituciones de control mediante la falta de supervisión y la garantía de cumplimiento de la norma (*enforcement*). Esto se pone de manifiesto en el escaso cumplimiento y aplicación de la Ley de partidos o de las reformas administrativas, que podrían poner en entredicho el funcionamiento del sistema clientelar.

Pero desde finales de los noventa la crisis económica de carácter internacional todavía empeoró más los efectos causados en el sector informal de las políticas de reconversión de la minería y la erradicación del cultivo de la coca. La persistencia del clientelismo y de la pobreza es el motivo común de las movilizaciones populares, que a principios de 2000 iniciaron una etapa de parálisis política e institucional con la llamada «guerra del agua». La deslegitimidad de las instituciones inició un proceso de movilización social que actuó a través de fuertes elementos simbólicos y de limitaciones cognitivas. Los elementos simbólicos sirven de unión de los intereses heterogéneos y a menudo contrapuestos que componen los movimientos sociales en Bolivia. Entre estos elementos, sin duda tienen una especial importancia las presiones por parte de poderes extranjeros y la persistencia del clientelismo y la corrupción. No obstante, existen limitaciones del imaginario colectivo para comprender la complejidad de los problemas que son fruto de los fuertes conflictos causados por la información y las equivocaciones por actuar únicamente a través de *a priori* forjados históricamente.

El estudio en profundidad de las transformaciones económicas pone de manifiesto la importancia de la informalidad política y econó-

mica en el éxito de las políticas públicas. Los procesos de privatización y capitalización estuvieron sujetos a una fuerte asimetría entre el Estado y las empresas multinacionales que favoreció la captura de rentas y la percepción generalizada del proceso como ilegítimo. En este apartado se muestra que, pese a la importancia del componente social en el modelo de capitalización boliviano y a que en general sus resultados han sido positivos para las clases más pobres, la participación privada internacional en la economía boliviana ha sido objeto de un fuerte ataque por parte de los distintos grupos sociales. La «guerra del gas» de 2003 es el punto culminante de un conflicto que ha causado muertes y que hoy mantiene una sombra de duda sobre el futuro de la presencia multinacional en el país. Las expectativas frustradas, la persistencia de la pobreza en el sector informal y las mayores capacidades de movilización de los grupos sociales explican el surgimiento de un conflicto que derivó finalmente en la investidura de Evo Morales como presidente de la República en enero de 2006.

Los procesos de transformación del Estado también han sufrido el peso de la informalidad política a través de las estrategias de las élites clientelares para evitar la supervisión de las normas. Desde la Ley SAF-CO de modernización administrativa, que trataba de implantar un sistema de control *ex post* de las acciones de la administración, hasta el Plan de Reforma Institucional (PRI), diversos programas han tratado sin éxito de profesionalizar la administración pública. Paradójicamente, el sistema de superintendencias, que se ha mostrado más inmune a las acciones de las redes clientelares, es precisamente el más atacado por los movimientos sociales y ahora se ha anunciado la desaparición del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE). El estudio del SIRESE muestra que la creación de «islas de excelencia» en la administración pública se debe realizar teniendo en cuenta su legitimación social y con la prudencia necesaria para evitar su proliferación excesiva. Pese a las debilidades propias del sistema, la actual percepción de clientelismo en el SIRESE por encima del resto de la administración pública y el hecho de que ésta sea objeto de las más duras críticas de corrupción, muestra las limitaciones inherentes a la percepción social.

La mayor participación privada en la economía y la transformación de la administración pública en Bolivia confirman la importancia general en Latinoamérica de la informalidad en el bloqueo de la transformación económica y política. Las mejoras «paretianas» en la economía y el

Estado a través de las privatizaciones y la creación de «islas de excelencia» no están legitimadas socialmente por una población que percibe que cada vez pierde más en términos relativos. Desde este punto de vista, no existe un teorema social de Coase en el que los cambios que mejoran la situación de unos grupos sin empeorar a otros sean eficientes. La eficiencia social depende de la legitimidad de la distribución de los recursos de poder y del bienestar medidos tanto en términos absolutos como relativos. Desde esta lógica, únicamente un régimen no autoritario sin supervisión internacional podrá implantar cambios y vencer la deslegitimación y el bajo coste de oportunidad de la movilización. La reducción de este coste se debe al fuerte desempleo, a las capacidades derivadas de una democracia supervisada internacionalmente, a los recursos provenientes del sector informal y, a menudo, de la misma ayuda internacional, y a las motivaciones comunes que operan través de un imaginario colectivo. Este trabajo trata de contribuir a explicar las dificultades fundamentales con las que se enfrentan las voluntades de cambio en la región.

1.4. Apuntes metodológicos

Este trabajo de investigación se basa en distintas aproximaciones teóricas y metodológicas. El carácter multidisciplinar de los estudios de desarrollo se plasma en la búsqueda de las complementariedades y las sinergias entre las distintas vertientes del institucionalismo y, especialmente, entre el institucionalismo sociológico y el nuevo institucionalismo económico, más ligado a la teoría de la organización y de los costes de transacción. Desde esta perspectiva, el diálogo crítico entre aproximaciones teóricas es una metodología importante para responder a la pregunta de cuáles han sido los cambios teóricos que han revitalizado la importancia de las instituciones para el desarrollo (capítulo 1) y qué han aportado las distintas escuelas del institucionalismo a los estudios de desarrollo (capítulo 4).

Desde un punto de vista teórico, aquí se utiliza la narrativa analítica para construir modelos explicativos no matemáticos. Ésta es una herramienta útil para avanzar en la comprensión de procesos en donde hay muchos factores que influyen de forma contingente. Tal y como hacen Rodrik *et al.* (2002) para el caso del crecimiento económico, mediante la

narrativa analítica este trabajo construye modelos explicativos teniendo en cuenta los modelos formales teóricos, la evidencia empírica disponible y las singularidades de los distintos países. Más concretamente, mediante la narrativa analítica se construye un modelo para explicar la interacción entre dotaciones iniciales de recursos, el legado histórico y las instituciones a través de la experiencia histórica de Latinoamérica (capítulo 3). Además, esta metodología también se utiliza para estudiar la importancia de las instituciones informales para el desarrollo (capítulo 5) y los procesos de transformación económica y del Estado en Latinoamérica (capítulo 7).

El análisis estadístico se utiliza para estudiar la importancia de las instituciones sobre diferencias observadas en los niveles de desarrollo humano (capítulo 2), así como para mostrar las raíces de la falta de legitimidad en el Sistema Regulador Boliviano (capítulo 8). El primer análisis utiliza la regresión por Mínimos Cuadrados Ordinarios en 2 Etapas (MCO2), donde en la primera etapa se estiman las instituciones a partir de variables instrumentales que están relacionadas con éstas pero no con la variable dependiente (el desarrollo humano). De esta forma se resuelven los problemas de endogeneidad que existen entre desarrollo e instituciones a escala empírica. Este análisis utiliza una muestra de corte transversal de más de 100 países, así como diversas variables instrumentales e indicadores de instituciones para mejorar su robustez. Sin embargo, también se señalan sus limitaciones para apreciar las complejidades de la construcción social de las instituciones y realizar recomendaciones de política.

El segundo análisis empírico utiliza una regresión logística sobre la legitimidad del sistema regulador estimada a partir de una encuesta realizada por la consultora KPMG a petición de la Superintendencia General a partir de una muestra estratificada de todo el país en 2001 y en 2005. Esto permite analizar la evolución de la institucionalización de las Superintendencias del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) a la vez que estudiar empíricamente los determinantes de la legitimidad de las «islas de excelencia». En concreto, permite demostrar que la legitimidad depende, por encima de las condiciones socioeconómicas del entrevistado, de su percepción del clientelismo o de la contratación política en la Superintendencia. Esto complementa estudios anteriores sobre la reacción social contra las reformas en Latinoamérica, que habían puesto el acento en las condiciones socioeconómicas como la causa principal del descontento generalizado hacia las reformas económicas.

Finalmente, las aproximaciones teóricas y los ejercicios empíricos se complementan con el desarrollo del estudio de caso de Bolivia. La selección de Bolivia como caso de estudio responde a la confluencia de los factores previamente analizados, especialmente por sus dotaciones de recursos, trayectoria histórica y relevancia de la informalidad política y económica. Además, las singularidades de la privatización en Bolivia, la especial intensidad del uso de agencias reguladoras independientes y la importancia de las presiones internacionales constituyen elementos relevantes de análisis. El análisis del modelo político y económico en Bolivia permite explicitar y ejemplificar con mayor precisión los mecanismos con los que opera la lógica clientelar en la administración pública, la captura de rentas en los procesos de capitalización y las motivaciones y limitaciones de las movilizaciones sociales.

Más allá de las encuestas citadas, el estudio de caso se basa claramente en entrevistas en profundidad y grupos focales. El trabajo de campo fue realizado durante 2001 y 2005, período en el que Bolivia vivió una transformación fundamental en sus instituciones políticas, marcada muy especialmente por la entrada del Movimiento al Socialismo (MAS) en el escenario político. Las entrevistas en profundidad se realizaron a 45 personas del máximo ámbito político, administrativo, judicial, empresarial y civil. Han sido especialmente importantes las entrevistas con el personal de los organismos reguladores y de las empresas reguladas durante 2005. Los grupos focales se realizaron en el 2005 con personal directivo de las distintos organismos reguladores o superintendencias, con la intención de validar los principales argumentos del trabajo a través de un debate crítico y constructivo.

PRIMERA PARTE

PERSPECTIVA *MACROSISTÉMICA* DEL
DESARROLLO Y LAS INSTITUCIONES

2. Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en la «ecuación del desarrollo» en los últimos cincuenta años

A la luz de los nuevos avances teóricos y de los resultados de las políticas, las variables dependientes e independientes de la «ecuación del desarrollo» han ido cambiando de forma progresiva desde mediados del siglo xx. Mientras que el desarrollo humano ha sustituido a la renta por habitante como variable dependiente fundamental, las instituciones han hecho lo propio con la acumulación de capital como variable independiente. Estos cambios son el fruto de la crítica al utilitarismo y la teoría neoclásica, de las aportaciones del nuevo institucionalismo económico, así como de los éxitos y fracasos de las políticas de desarrollo.

Este capítulo muestra cómo la teoría y la práctica del desarrollo han ido incorporado progresivamente un nuevo concepto de bienestar y de las instituciones en su marco de análisis y actuación. En primer lugar se describe cómo la crítica al utilitarismo ha dado lugar a una nueva forma de entender el desarrollo como bienestar y a nuevas formas de medirlo. En segundo lugar se analiza la evolución de la teoría clásica del desarrollo y el progresivo énfasis en los incentivos de los actores políticos, económicos y sociales en detrimento de sus dotaciones de factores. En tercer lugar se describen los cambios en las políticas de desarrollo que han influido y acompañado la evolución de la teoría del desarrollo. Finalmente se concluye resaltando los nuevos esfuerzos que en materia de análisis institucional están realizando los principales organismos multilaterales y la importancia del diálogo entre aproximaciones teóricas y estudios de caso que tengan en cuenta el contexto histórico y las restricciones específicas de cada país.

2.1. La teoría del desarrollo: cincuenta años de evolución

La teoría y la práctica del desarrollo han evolucionado enormemente desde su nacimiento en la segunda mitad del siglo XX. La preocupación fundamental de la teoría del desarrollo recoge las inquietudes de la economía clásica y trata de explicar por qué algunos países siguen siendo pobres y qué factores explican las diferencias tan enormes de renta que se observan en la actualidad entre regiones y países. En este sentido, el énfasis está más en los factores que explican el crecimiento sostenido de la renta que en aquellos otros que explican determinados períodos de crecimiento o el inicio del mismo («despegue económico»). Así, la teoría del desarrollo se centra en factores estructurales a largo plazo, más que en factores de tipo coyuntural.

En el estudio de los factores que explican el desarrollo a largo plazo se han incorporado progresivamente aproximaciones teóricas que han aumentado su complejidad e interdisciplinariedad. En este capítulo se revisa esa evolución a través de los cambios experimentados en las variables dependientes e independientes de la «ecuación del desarrollo», así como sus implicaciones para las políticas de cooperación. Estos cambios reflejan, en gran parte, la evolución de los supuestos utilizados en los modelos teóricos para entender el desarrollo, incorporando los avances teóricos y empíricos y las lecciones derivadas de las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo.

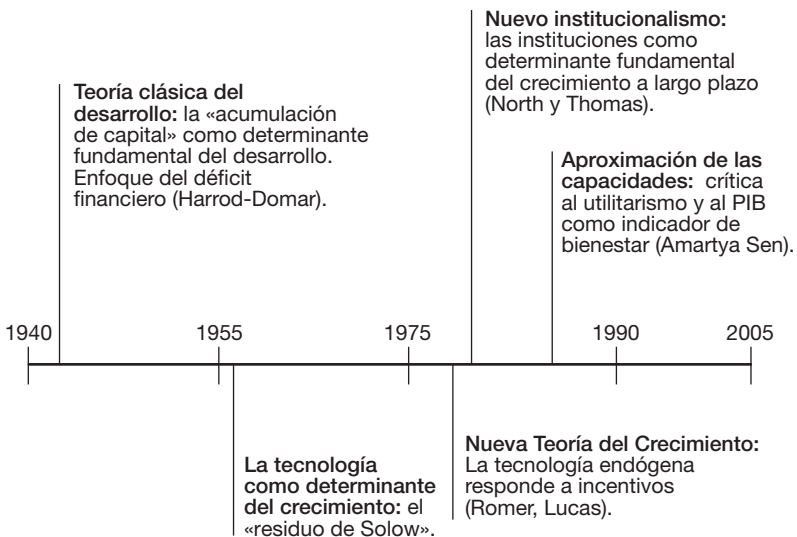
En cuanto a la variable dependiente, el principal cambio deriva de la crítica a la visión utilitarista del bienestar y la aparición de la aproximación basada en las capacidades de las personas (Sen, 1993, 1985). Este cambio ha conducido a no entender el desarrollo únicamente como el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) por habitante y a incorporar otras dimensiones que, como la salud y la educación, resultan igualmente importantes para la calidad de vida o el bienestar de las personas, verdadero objeto del desarrollo. Esta visión más amplia también ha llevado a la construcción de nuevos indicadores que integren las diferentes dimensiones comprendidas en el desarrollo y a reconsiderar cuáles son sus determinantes fundamentales a largo plazo.

En cuanto a las variables independientes, la «ecuación del desarrollo» ha evolucionado desde una visión centrada en la acumulación de capital a otra centrada en el papel de las instituciones. Éste ha sido un cambio incremental acaecido, en gran medida, a la luz de las experiencias de

desarrollo de las distintas regiones del mundo. La teoría neoclásica del desarrollo, que considera la acumulación de capital físico o humano como el factor determinante del crecimiento, ha cambiado progresivamente su enfoque hacia uno más centrado en la importancia de los incentivos que explican dicha acumulación de capital. Este cambio se inició, en parte, con la denominada «sorpresa» de Solow (Solow, 1957), que mostró que el principal motor del crecimiento se encuentra en la tecnología o la productividad total de los factores más que en la cantidad de factores. La Nueva Teoría del Crecimiento (NTC) analizó la adaptación de la tecnología y enfatizó la importancia del marco de incentivos definido institucionalmente por los actores políticos, sociales y económicos. En el último cuarto de siglo, el nuevo institucionalismo económico, de la mano de North (1990a) puso de manifiesto la importancia de los incentivos y las restricciones para la adopción tecnológica y la creación del capital humano y físico, lo que ha generado importantes lecciones prácticas para el desarrollo.

En el diagrama 2.1 se presentan, de manera gráfica y resumida, los principales cambios acaecidos en la Teoría del Desarrollo.

DIAGRAMA 2.1

Grandes transformaciones en la Teoría del Desarrollo

La evolución teórica se ha visto reflejada en las políticas de desarrollo llevadas a cabo por los organismos internacionales y la cooperación bilateral. El principal cambio se encuentra en la progresiva sustitución de lo que William Easterly (2001a) ha denominado el «enfoque financiero», por una visión más integral que incorpora la variable institucional tanto en las condicionalidades en la concesión de préstamos y ayuda como en la propia cooperación al fortalecimiento de las instituciones. Sin embargo, todavía persisten problemas derivados de la escasa experiencia en materia de análisis institucional y los problemas en la aplicación de la teoría a la práctica de países con dotaciones iniciales y trayectorias históricas muy diferentes.

2.2. Cambios en la variable dependiente: el enfoque de las capacidades

Los estudios sobre desarrollo se han centrado tradicionalmente en el crecimiento del producto medio por habitante (Barro, 1991; Hall y Jones, 1999). Durante los años ochenta el trabajo de Amartya Sen trató de cambiar el foco de atención para comprender el bienestar desde una perspectiva más amplia. Amartya Sen (1985, 1993, 1994a, 1999) entendió el bienestar desde lo que se ha denominado el enfoque o la «aproximación de las capacidades» (*capability approach*). Esta perspectiva plantea cambios importantes a la hora de entender y medir el desarrollo.

La aportación de Sen parte de la crítica a la concepción utilitarista del bienestar,⁶ que entiende el mismo como un «estado mental» transformable en funciones de utilidad individuales que se pueden sumar y maximizar para determinar un juicio social. Bajo estos supuestos, los juicios sociales del utilitarismo no tienen en cuenta criterios de igualdad en las dotaciones iniciales, ni la posición que ocupa el decisor, que ha de elegir entre políticas e instituciones alternativas. Tomando esto en consideración, los juicios sociales utilitaristas no son socialmente justos y, por consiguiente, no sirven para decidir sobre el bienestar.

Para superar las limitaciones del utilitarismo, Sen (1999: 18) propone entender el bienestar en términos de capacidades o *la libertad de las personas para vivir la vida que tienen razones para valorar*. La capacidad de las personas está delimitada por su estructura básica de dere-

chos y oportunidades (*entitlements*) y las «realizaciones» que permiten obtener en términos de «ser» o «estar» (*functionings*). Estar bien nutrido o ser una persona culta y educada son realizaciones que no sólo dependen de los bienes de que se disponga o que se puedan adquirir, sino de transformar el conjunto de derechos y oportunidades que se tienen al alcance en realizaciones efectivas.

Los derechos y oportunidades se asemejan a la estructura de «bienes primarios» que Rawls (1971) consideraba esencial para el igual ejercicio de la libertad. No obstante, a diferencia de este autor, Sen (1994b) considera que los bienes primarios o los recursos no son un criterio suficiente para tener en cuenta la libertad del individuo, sino que también es necesario considerar las consecuencias que tienen dichos bienes sobre sus realizaciones. Por ejemplo, la inflación y el desempleo causaron las hambrunas de 1974 en Bangladesh sin producir ningún cambio en los «bienes primarios» de las personas —como sus niveles de renta, educación y salud— y cuando la oferta de alimentos era elevada (Sen, 1994b). Este suceso pone de manifiesto que lo importante no está en los bienes y derechos disponibles, sino en la capacidad de las personas para transformar dichos bienes en realizaciones concretas. De este modo, desde la aproximación de las capacidades, el desarrollo adopta una estructura ética consecuencialista puesto que los derechos y oportunidades de que disponen las personas son valiosos en tanto que permiten alcanzar las realizaciones que merecen la pena. La mera oferta o el producto generado en la economía no generan valor a las personas si no se pueden transformar en realizaciones que aquéllas tienen motivos para valorar. En este sentido, el desarrollo económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr la expansión de las capacidades.

La aproximación desde las capacidades tiene dos implicaciones fundamentales para la teoría del desarrollo. Por un lado, a escala teórica, revitaliza la importancia de las instituciones para definir la estructura de derechos y oportunidades y el conjunto de realizaciones relevantes para el bienestar de las personas. Por otro lado, a escala metodológica, replantea la forma de medir el bienestar, que ya no sólo se puede considerar como el producto por habitante o por trabajador, sino que cabe tener en cuenta otras dimensiones básicas del bienestar.

Las instituciones —o reglas del juego— son necesarias tanto para garantizar una estructura básica de derechos y oportunidades (*entitlements*) para un amplio conjunto de la población, como para realizar el

juicio social necesario que determine qué *realizaciones* son consideradas valiosas por la comunidad. La transformación de los derechos y oportunidades en *realizaciones* requiere de instituciones políticas que garanticen que las demandas ciudadanas se tienen en cuenta, de instituciones económicas que coordinen eficientemente la asignación de los recursos y de instituciones sociales que articulen la cooperación y fomenten la confianza.

Las instituciones también son necesarias para decidir qué se tendrá en cuenta a la hora de evaluar el bienestar; es decir, cuáles son las *realizaciones* que cabe proteger porque se consideran valiosas. Desde el momento en que dos personas pueden valorar de forma diferente un mismo bien, la justicia social se ve obligada a escoger qué bienes serán considerados valiosos para el conjunto de las personas. Esto resulta necesario para resolver la paradoja que se produce cuando tenemos en cuenta que una persona se encuentra satisfecha con pan, leche y cereales, y otra requiere de una comida más exótica para ser feliz. Así pues, las instituciones son las reglas que garantizan el nivel básico de bienestar y la igualdad en los derechos para ejercer la libertad. Por esa razón, bajo instituciones democráticas nunca se ha producido una hambruna como la acaecida en Bangladesh en 1974 (Sen, 1999). La garantía de unos derechos políticos y sociales se ve complementada con unas realizaciones básicas en términos de ser y estar que también están determinadas institucionalmente.

La segunda implicación importante de la teoría de las capacidades guarda relación con las mediciones del bienestar. Aunque no desmerece las virtudes del PIB por habitante, Sen (1999) considera que el esfuerzo utilitarista para reducir el bienestar únicamente a una única cosa resulta contraproducente. Sin embargo, como señala Evans (2005: 20), «si bien un amplio conjunto de economistas podría estar de acuerdo con que la ampliación de las capacidades es el objetivo básico del desarrollo, muchos no compartirían con Sen que el PIB por habitante no es el mejor indicador disponible para medir el bienestar». A pesar de las críticas, las mediciones del bienestar como calidad de vida cada vez son más numerosas y relevantes en la toma de decisiones políticas.

La renta por habitante mide la capacidad de una persona para lograr la serie de bienes que, en el ejercicio de su libertad, ésta considere necesarios. No obstante, como dos personas distintas pueden lograr realizaciones diferentes de un mismo bien, según sea su contexto social, el con-

junto de bienes no es un instrumento apropiado para evaluar el bienestar. Por ejemplo, tener un ordenador de máxima potencia en un barrio que no está conectado a Internet seguramente tendrá muchas menos potencialidades que uno en un barrio con conexión *wireless* y personas cercanas con elevados conocimientos de informática que puedan facilitar su manejo. Desde esta óptica, los bienes son medios y no fines, y por este motivo es vital encontrar ponderaciones explícitas de los diferentes componentes del bienestar a través del debate público, para comprender las necesidades económicas.

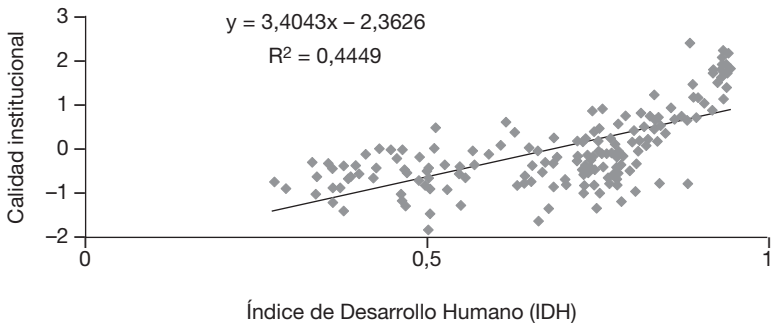
A raíz de este argumento, a principios de los noventa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creó el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH es un índice compuesto de tres indicadores: la longevidad, el conocimiento y el acceso a recursos. Estas dimensiones se derivan de la noción de capacidades humanas de Amartya Sen y se consideran como requerimientos esenciales para aumentar las capacidades humanas. La comparación entre el IDH y el PIB por habitante pone de manifiesto importantes divergencias entre ambos indicadores. Estas diferencias también muestran las distintas implicaciones del crecimiento económico y del desarrollo humano. Por ejemplo, según datos del Banco Mundial y el PNUD, mientras que el PIB por habitante es casi cuatro veces mayor en Arabia Saudí que en Sri Lanka, la alfabetización es mucho mayor en este último país (79 y 90% de tasa de alfabetización, respectivamente). Otro ejemplo: mientras que el PIB por habitante en Costa Rica es menor que la mitad que el de los Emiratos Árabes Unidos (9.600 frente a 22.400 dólares por habitante respectivamente), la esperanza de vida en Costa Rica es la misma que en los emiratos (76 años), mientras que la tasa de alfabetización es casi 20 puntos mayor (95 y 77% respectivamente).

La importancia de las instituciones para el desarrollo humano queda reflejada en el gráfico 2.1, que muestra la relación entre la calidad institucional, medida en términos de percepciones, y el IDH. Esta fuerte correlación evidencia la estrecha relación que existe entre los niveles de desarrollo y las instituciones. A su vez, como se puede observar en las regresiones simples del cuadro 2.1, las instituciones están significativamente relacionadas con el desarrollo en términos de IDH y de PIB por habitante. Este ejercicio empírico se debe tomar con cautela, dados los problemas de endogeneidad, variables omitidas y errores de medición.⁷ Son especialmente graves los problemas de endogeneidad, ya que el de-

sarrollo es causa y consecuencia de la calidad de las instituciones. Si bien mayores niveles de calidad institucional conllevan también mayores niveles de desarrollo, lógicamente estos niveles de desarrollo también contribuyen a mejorar la calidad de las instituciones, que necesitan recursos económicos y humanos.

En el ámbito más teórico, los problemas de endogeneidad se derivan del mismo proceso de formación de preferencias de las personas, que no son exógenas sino que dependen del contexto social más amplio en el que se circunscriben.⁸ Como señala Evans (2004), la concentración de los medios de producción en pocas manos o la propia cultura pueden limitar la capacidad de decidir las cosas que se tiene razones para valorar, que están limitadas a los productos y servicios disponibles o aquellos aceptados por la cultura dominante. Existe, por tanto, una retroalimentación constante entre los derechos y oportunidades disponibles y las realizaciones que las personas consideran valiosas. A medida que los derechos y oportunidades se expanden como fruto del desarrollo, las realizaciones de las personas también lo hacen. Por consiguiente, las instituciones y el desarrollo están intrínsecamente vinculados, lo que plantea serios problemas de estimación estadística.

GRÁFICO 2.1
Desarrollo humano e instituciones



FUENTE: IDH, PNUD (2001). Indicadores de calidad institucional: media de los indicadores de gobernabilidad de Kaufmann *et al.* (2003).

CUADRO 2.1
Regresiones simples entre desarrollo e instituciones

Variables independientes	Variables dependientes	
	Índice de Desarrollo Humano (2001)	PIB por habitante
Constante	0,96 (0,01)	8,4 (0,06)
Calidad de las instituciones (2001)	0,13 (0,01)	0,96 (0,06)
N.º observaciones	172	131
R-cuadrado	0,44	0,61

Todas las variables son significativas al 99%. Los errores estándar se muestran entre paréntesis.
 FUENTE: elaboración propia.

A partir de la crítica al utilitarismo, los avances teóricos respecto al objetivo último del desarrollo han complementado progresivamente la renta por habitante con indicadores de índole más social, que también son fundamentales para el desarrollo. Las implicaciones de esta evolución teórica revitalizan también la importancia de las instituciones para alcanzar el bienestar o las realizaciones que las personas estiman valiosas. Todo ello se ha visto complementado por los cambios en las variables independientes que, como se expone en el apartado siguiente, también han llevado a resaltar la importancia de las instituciones.

2.3. Cambios en las variables independientes: capital, tecnología e instituciones

Tras la Segunda Guerra Mundial, las necesidades de recuperación económica impulsaron políticamente la teoría del desarrollo. En esta coyuntura resultaba necesario saber cómo se podía producir el «despegue económico» para generar un desarrollo sostenido que reactivara la economía mundial y evitara más o mayores conflictos. A nivel más general, las instituciones de Breton Woods tenían como preocupación fundamental estimular el desarrollo mundial y evitar las disparidades de renta, para lo que

resultaba clave lograr la transformación de economías eminentemente agrarias en economías industriales capaces de sostener mayores niveles de producto por trabajador y consumo generalizado.

Desde entonces, la Teoría del Desarrollo ha sufrido dos grandes transformaciones que se han producido de forma progresiva y han tenido fuertes implicaciones en las políticas de desarrollo de los organismos internacionales, así como en la misma política económica de los países desarrollados. La primera transformación se produjo con el surgimiento de la NTC, que sustituyó la acumulación de capital por la tecnología como variable fundamental del desarrollo e introdujo la importancia de los incentivos de los agentes económicos como motor del cambio hacia modelos más avanzados de desarrollo. La segunda transformación se encuentra en el descubrimiento de las instituciones como variable fundamental para explicar el desarrollo y las diferencias de renta entre países, así como la crítica a la teoría neoclásica del desarrollo imperante hasta el momento y que había considerado al Estado como una «caja negra» sin problemas de información ni comportamientos estratégicos.

De Malthus a la Nueva Teoría del Crecimiento (NTC)

Los primeros modelos de crecimiento de los años cincuenta y sesenta (como los de Rosenstein-Rodan, 1943; Lewis, 1954; Hirschman, 1958; Myrdal, 1957), así como la posteriormente denominada NTC (Romer, 1986 y 1990; Lucas, 1988) entienden el desarrollo como la continua reasignación de los factores de producción de actividades tradicionales con rendimientos marginales decrecientes a otras actividades de mayor escala y/o productividad, tradicionalmente en la industria. Como señala Krugman (1994), estas aproximaciones comparten su preocupación por la transformación productiva de una economía agraria a una economía industrial, pero discrepan en la forma de lograr la base industrial suficiente a partir de la cual se produce el «ciclo virtuoso» del desarrollo.

Los primeros modelos de desarrollo surgidos tras la Segunda Guerra Mundial se basaron en vínculos entre los diversos sectores de la economía y la sociedad y, en especial, en la importancia del sector industrial para absorber el exceso de oferta de trabajo del sector agrícola y conducirlos hacia actividades más productivas que evitaran los temidos rendimientos decrecientes de la tierra. Esta transición permite superar el es-

tancamiento propio de la economía *malthusiana*, en la que los rendimientos marginales decrecientes y el crecimiento exponencial de la población provocan el estancamiento del producto por habitante.⁹ Estas primeras teorías enfatizaban la importancia de la escasez de capital y de ahorro para activar la transición de una economía tradicional a una economía moderna que generara un crecimiento sostenido de las tasas de PIB por habitante. Para estimular esta dinámica se consideraba básica la movilización del ahorro, muchas veces oculto, del sector agrícola hacia el sector industrial (Lewis, 1954).

La transición hacia nuevos patrones de crecimiento sostenido se inicia cuando los modos de producción tradicionales son sustituidos progresivamente por modos de producción más modernos y productivos que generan más desarrollo y permiten el crecimiento generalizado de la renta por habitante. En las economías tradicionales o *malthusianas*, los rendimientos marginales decrecientes del principal factor de producción, la tierra, provocan una reducción progresiva del precio del factor trabajo en relación con el capital. Esta dinámica reduce el salario real de los trabajadores hasta prácticamente el nivel de subsistencia y, por tanto, su capacidad para mantener a sus hijos. En estas economías la población no podía crecer más de lo que generaba el factor de producción ni menos de lo que se requería para protegerlo (Malthus, 1815). Esta dinámica mantuvo la renta por habitante en el mundo estancada en aproximadamente 400 dólares por habitante hasta principios del siglo XVI (Lucas, 1998). El desarrollo de la industria permitió que los modos de producción tradicionales asimilasen progresivamente los bienes y tecnologías de producción industrial (como los insecticidas, los fertilizantes y los tractores) y aumentase la productividad agraria (Parente y Prescott, 2003). Esta mayor productividad incrementó el salario agrícola y, por tanto, también la demanda de bienes manufacturados y otros bienes industriales. Cuando esta demanda es suficientemente grande y persistente en el tiempo, permite sufragar los costes de la industrialización.

La teoría clásica del desarrollo se hizo cada vez más compleja y, como señala Krugman (1994), llegó un momento en el que la técnica no podía dar cabida al desarrollo teórico de autores como Hirschman o Myrdal. La generalización del análisis de cuadros *input-output* y la elaboración de modelos matemáticos de equilibrio general llevó a calcular las necesidades de ahorro e inversión que una economía necesitaba para alcanzar unos objetivos determinados de crecimiento; es decir, se calculó

con precisión el nivel de «impulso» que necesitaba la economía para generar el tamaño óptimo del sector industrial a partir del cual se podía inducir el «ciclo virtuoso» del desarrollo. El modelo más popular fue el que se derivaba de las teorías elaboradas por Harrod (1939) y Domar (1957), que fue ampliamente utilizado por los organismos internacionales para calcular las necesidades de inversión de un país para alcanzar unos objetivos de crecimiento económico determinados (Easterly, 2001a).

Estos modelos estaban contruidos a partir del supuesto fundamental de que el capital experimentaba rendimientos marginales decrecientes. Bajo este supuesto, la inversión genera más crecimiento en los países con niveles de capital menores (y viceversa). Esto permitía predecir que a largo plazo existiría convergencia entre los distintos países del mundo, visión fortalecida por la creencia general de que el capital se mueve hacia donde es relativamente menos abundante y que, por tanto, se pueden obtener mayores rentabilidades. Si se deseaba acelerar este proceso, los bancos de desarrollo surgidos con los Acuerdos de Breton Woods podían prestar el dinero necesario para generar el «despegue económico».

No obstante, esta convergencia real estaba lejos de producirse y las diferencias de renta entre los países están aumentando. Para entender esta aparente contradicción con la teoría, resultó crucial la contribución de Solow (1957), quien mostró que la acumulación de capital no explicaba el crecimiento experimentado por Estados Unidos a lo largo de la primera mitad de siglo xx, y demostró que las bases del crecimiento moderno se encuentran en el cambio tecnológico o en la Productividad Total de los Factores (PTF). El análisis de Solow mostró que los ahorros de trabajo y capital que se producían como fruto de los aumentos en la PTF explicaban cerca de la mitad del crecimiento del producto por trabajador en Estados Unidos. Como el análisis lo realizó a partir de una regresión donde las variables independientes que se podían medir eran la acumulación de los factores de producción (*stock* de capital y horas trabajadas por trabajador), la variable tecnológica quedó recogida en el llamado «residuo de Solow», que explicaba la mayor parte del crecimiento.

En la década de los ochenta, de la mano de Romer (1986 y 1990) y Lucas (1988) la denominada Nueva Teoría del Crecimiento (NTC) avanzó en la comprensión del cambio tecnológico. A diferencia del modelo de Solow, desde la NTC el cambio tecnológico es endógeno y, por tanto, la generación de nuevas ideas o la aplicación de la tecnología dependen de los incentivos que afrontan los actores económicos. Al principio las im-

plicaciones de la NTC también fueron optimistas para los países en vías de desarrollo. Como las ideas son un bien «no rival» y se pueden utilizar simultáneamente por muchas personas y replicarse a un coste prácticamente nulo; los beneficios dependerán de su utilización, sin un incremento proporcional de los costes. Así, el rendimiento creciente de las ideas podía compensar los rendimientos marginales decrecientes de los factores. Por lo tanto, los países en vías de desarrollo podían utilizar las ideas o tecnología para estimular su crecimiento.

Aunque a veces el «gran salto tecnológico» haya funcionado, no ha generado los resultados esperados. En primer lugar, la adopción de tecnología depende de la existencia de bienes complementarios, sin los cuales la rentabilidad de la tecnología disminuye, resultará más elevada en otro lugar y, por tanto, no se aplicará. Los países en vías de desarrollo carecen, en gran medida, de factores y bienes complementarios y, por ese motivo, no se observa el flujo esperado de tecnología y de capital hacia estos países que predecía la teoría clásica del desarrollo bajo el supuesto de rendimientos marginales decrecientes. Por ejemplo, el capital humano es un factor complementario respecto a la utilización de la tecnología, cuya rentabilidad aumenta con la aglomeración de más capital humano. Entonces, las concentraciones elevadas de capital humano, atraerán más aplicaciones tecnológicas puesto que resultarán más rentables. Como señala Easterly (2001a), los países en desarrollo tienen menores dotaciones de capital humano y así los incentivos que cabe invertir en este factor serán menores porque la rentabilidad del mismo es menor y, por lo tanto, atraerá a menos trabajadores cualificados de otros países.

En segundo lugar, la aplicación generalizada de los «inventos» disponibles, es decir, el desarrollo tecnológico, requiere el aumento de la demanda y la industrialización. En los lugares donde no se produjeron estas dinámicas, muchas de las tecnologías conocidas no pudieron ser adoptadas de forma generalizada aunque se conocieran, tal y como sucedió en China o antes del siglo XVIII en Gran Bretaña. Además, como resulta lógico, los propietarios de las ideas o de la tecnología tratarán de controlar los retornos que éstas generen. Puesto que dichos propietarios están concentrados en los países ricos y tienen la capacidad para crear derechos de propiedad intelectual que garanticen dicho retorno, los beneficios que se deriven de la aplicación tecnológica muy probablemente retornarán al país de origen.

Así pues, desde la NTC se comprende el desarrollo como un proce-

so de construcción y aplicación de conocimiento o ideas. Las causas del subdesarrollo se encuentran en la incapacidad de desarrollar o asimilar mejores tecnologías. Pero ¿por qué dichos países no han sido capaces de mejorar sus niveles de avance tecnológico? o ¿por qué en algunos países la inversión se ha producido mientras que en otros no? La respuesta a estas preguntas tiene como eje fundamental los incentivos y las restricciones que afrontan los agentes económicos y sociales de los distintos países; es decir, las instituciones.

Las instituciones como fundamento del desarrollo a largo plazo

La transición hacia nuevas pautas sostenidas de crecimiento del PIB por habitante implica, en primer lugar, aumentar la escala de producción y especialización. En este nuevo entorno de producción más complejo se requieren reglas que coordinen la relación entre los agentes y establezcan los incentivos y restricciones que promuevan la confianza y velen por el cumplimiento de los acuerdos (North, 1990a; Bardhan, 2001). Las instituciones son las reglas que estructuran la interacción social, política y económica y pueden variar enormemente, desde el sistema electoral utilizado para elegir a los representantes, hasta la contabilidad de doble entrada o el sistema de numeración telefónica. Las instituciones se pueden entender como «tecnologías organizativas» y, al igual que el resto de tecnologías, se pueden utilizar simultáneamente y replicarse a un coste teóricamente nulo (Evans, 2005). En este sentido, en muchos aspectos, la NTC ya había avanzado la importancia que tendrían las instituciones al enfatizar la importancia de los incentivos a la asimilación de la tecnología y, por ejemplo, señalaba la importancia de las ayudas a la I+D para incentivar a las empresas a desarrollar y adoptar nuevas tecnologías.

En el proceso histórico que acompaña a la transición de una economía preindustrial a una economía moderna se construyen las instituciones que promueven la eficiencia económica y el crecimiento de la productividad. Los ejercicios empíricos que demuestran esta relación son numerosos (véase Jütting, 2003, para una revisión sobre la cuestión). Uno de los ejercicios pioneros más importantes es el realizado por Hall y Jones (1999), quienes probaron econométricamente que la acumulación de capital, la productividad total de los factores y el producto por trabajador están determinados por lo que ellos denominan «infraestructura so-

cial» o las políticas e instituciones que crea el contexto económico en el que los agentes económicos toman sus decisiones de inversión y producción. Estos estudios, si bien muestran la importancia de las instituciones, no señalan cómo se produce el cambio hacia mayores niveles de calidad institucional. Al igual que la asimilación de tecnología, el cambio institucional también depende de los incentivos que afrontan los agentes políticos y económicos.

La teoría económica se encuentra, por lo general, incómoda con conceptos tan difusos y difíciles de medir como el de instituciones. No obstante, desde que North y Thomas (1973), y luego de manera más amplia y explícita North (1990a), mostraran la importancia del cambio institucional para el desarrollo económico, cada vez resulta más evidente que *la falta de capital es un síntoma, no una causa del subdesarrollo* (Hoff y Stiglitz, 2001: 239) puesto que el desarrollo depende fundamentalmente del cambio institucional y organizativo. Los aumentos del conocimiento y del capital físico o humano dependen de la forma en que se organiza un país.

La aproximación desde las instituciones se distancia de la economía neoclásica a la vez que también recoge algunos de sus fundamentos. Esta complementariedad enriquece la teoría del desarrollo a través de un mayor diálogo entre disciplinas. Profundicemos un poco más en este diálogo, para señalar cuáles son los principales puntos de encuentro y desencuentro.

A diferencia de los postulados de la teoría neoclásica, el enfoque institucional parte del comportamiento estratégico de los actores, lo que lleva a adoptar un papel más matizado sobre la actuación del sector público y los grupos de interés. La teoría neoclásica del desarrollo había operado bajo un «velo institucional», considerando que las dotaciones iniciales, las preferencias y las capacidades técnicas determinan el resultado óptimo (paretoeficiente). Bajo este marco de análisis, las instituciones no afectan a la elección de las personas, puesto que se supone que sus preferencias son comunes y que todas las personas comparten una misma función de utilidad. Desde esta perspectiva, las diferencias de desarrollo entre países se explican, sobre todo, a partir de que algunos países empezaron antes a acumular capital físico y humano, puesto que tuvieron acceso a la tecnología más pronto (Parente y Prescott, 2003).

Los modelos neoclásicos consideran que el cambio de una función de producción *malthusiana* a una función de producción moderna se pro-

duce cuando desaparecen las «constricciones sociales al uso de la tecnología», refiriéndose a tales constricciones como «cualquier política o institución que incremente la cantidad de recursos que una unidad productiva ha de gastar para adoptar una tecnología mejor» (Parente y Prescott, 2003: 5). Entre las constricciones sociales al uso de la tecnología se señalan la oposición de los grupos de presión que utilizan tecnologías peores, así como las regulaciones excesivas y otras cargas que hayan de soportar las empresas para operar libremente en el mercado, como funcionarios corruptos, excesivos impuestos, etc. Esto hace que la teoría neoclásica considere que los principales frenos a la transición hacia formas de producción más modernas provienen de los impedimentos que el gobierno pone al mercado. Muchas veces la inadecuada intervención del gobierno se debe a la influencia política de los intereses creados de aquellos que utilizan tecnologías peores. Pero en la mayoría de modelos neoclásicos los fallos del gobierno se consideran como una variable exógena no explicada y no señalan cómo las políticas recomendadas pueden superar dichos intereses (Hoff y Stiglitz, 2001). En cualquier caso, es posible señalar que incluso en los modelos neoclásicos más complejos las instituciones tienen un papel fundamental en el análisis incluso como variable no explicada.

El análisis institucional trata de solventar estas limitaciones. A diferencia de los modelos neoclásicos de «caja negra», en los que las transacciones son eficientes al margen de la historia, las asimetrías informativas o la desigualdad existente entre los distintos actores, la teoría institucional considera que el resultado o el equilibrio finalmente alcanzado por un país es inducido institucionalmente y no necesariamente óptimo (Shepsle y Weingast, 1987).

No obstante, la teoría institucional tiene en cuenta algunos de los postulados de la teoría neoclásica. En ambas aproximaciones es especialmente importante la reacción de los actores ante cambios en los precios relativos. En la teoría neoclásica, los cambios en los precios relativos de los factores conllevan su reasignación y provocan una nueva combinación de factores. En la teoría institucional, se utilizan para explicar el cambio institucional. Por ejemplo, North y Thomas (1973) muestran cómo el cambio del precio relativo del factor trabajo en relación con el del capital se encuentra en el origen de la expansión de derechos y libertades acaecida durante la Edad Media. Las pestes que sufrió la Europa occidental en esa época aumentaron el precio relativo del fac-

tor trabajo en relación con el precio de los derechos políticos para los príncipes y monarcas, quienes procedieron a la expansión de libertades y derechos de los trabajadores con la finalidad de obtener mano de obra. Allí donde el trabajo escaseó en mayor medida, la ampliación de libertades también fue mayor. Este patrón se ha mantenido en otras regiones y lugares del mundo (Acemoglu, *et al.*, 2002; Engerman y Sokoloff, 2000a, 2000b, 2005).

La emergencia, la persistencia y el cambio de las reglas y procedimientos que determinan el entramado de instituciones responden a cambios en los precios relativos o, lo que es lo mismo, a los incentivos que afrontan los distintos actores. Los actores políticos, al igual que los económicos, responden a cambios en los precios relativos de los bienes y servicios que valoran. A su vez, estos precios están determinados por las dotaciones territoriales, la historia específica de cada país, el nivel de competencia política y económica y otros factores que se van comentando en el transcurso de este trabajo. Pero veamos cómo las políticas de desarrollo y cooperación también han ido cambiando para tener cada vez más en cuenta estas aportaciones teóricas.

2.4. La evolución de las políticas de desarrollo. De la sustitución de importaciones al Consenso de Washington

La teoría y la práctica del desarrollo han evolucionado conjuntamente desde la mitad del siglo xx. Las políticas nacionales, las recomendaciones de los organismos multilaterales y la evolución teórica se han retroalimentado mutuamente para alcanzar un consenso cada vez más fuerte en torno a la importancia de las instituciones. Esta importancia se puede observar en las recomendaciones de los principales organismos multilaterales, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Resumiremos esquemáticamente las políticas de desarrollo emprendidas durante la última mitad de siglo xx con la intención de mostrar la importancia creciente de la reforma institucional.

Durante los años cincuenta, las recomendaciones de los organismos internacionales y las políticas de desarrollo de los distintos países reflejaban la teoría y los casos exitosos de la época. La teoría remarcaba la necesidad de superar la dualidad entre el sector moderno y tradicional de

la economía a través de la movilización del ahorro. En el mundo, el fuerte crecimiento de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) hacía presagiar otro destino para las economías planificadas, lo que dio un impulso a estrategias de tipo intervencionista. En este contexto, con la intención de muchos países en desarrollo de cortar con los lazos coloniales, se impusieron las políticas intervencionistas y la planificación económica. Estas políticas se concretaron en lo que Ranis (2004) ha denominado el «Consenso de posguerra», que estuvo dirigido a establecer las denominadas «precondiciones del desarrollo». Esta estrategia de desarrollo consistió en generar las infraestructuras necesarias para el crecimiento de la industria y, a escala internacional, proceder a la progresiva sustitución de importaciones. El objetivo era promover la industria tal y como los modelos teóricos habían recomendado.¹⁰

En cuanto a las políticas de cooperación internacional, durante este primer período se aplicó lo que Easterly (2001a) ha denominado el «enfoque del déficit financiero». Los organismos internacionales, a partir de la aplicación del modelo de equilibrio general de Harrod-Domar, calculaban las necesidades de ahorro de un país según sus necesidades de inversión para lograr los objetivos de crecimiento establecidos. Esta política no obtuvo el éxito esperado y cada vez resultó más evidente que un dólar prestado para subsanar el déficit de ahorro no se traducía inmediatamente en un dólar de inversión. Las causas de este problema se encuentran en las restricciones e incentivos que afrontan los actores que han de tomar las decisiones de inversión. Por un lado, en muchos de estos países existían restricciones a la inversión que eran fruto de intereses creados, de ineficiencias del gobierno en la ejecución de los programas o de la elevada corrupción. Por otro lado, los incentivos a la inversión de los agentes económicos eran muy reducidos debido a la inexistencia de bienes complementarios y de rentabilidades esperadas suficientemente amplias.

En los años setenta el fracaso de la Estrategia de Sustitución de Importaciones (ESI) se puso cada vez más de relieve. La promoción de la industria a través de tipos de interés inferiores a los del mercado o subvenciones realizadas a partir de los recursos obtenidos del control directo o por medio de los precios de la exportación de productos primarios por parte del Estado fue contraproducente para el desarrollo. Estas políticas causaron fuertes distorsiones en los precios relativos, desincentivaron la inversión en el sector agrícola y favorecieron a una élite

industrial y sindical cuyo poder creció hasta el punto de evitar la desaparición de las subvenciones y otros «privilegios», una vez habían perdido su justificación. Los elevados aranceles no evitaron los elevados costes de las importaciones de capital fruto de tipos de cambio sobrevalorados que trataban de evitar, precisamente, la competencia exterior. Finalmente, la estrategia de sustitución de importaciones redujo también la Inversión Extranjera Directa (IED) y la consiguiente transferencia de tecnología provocando una continua pérdida de competitividad que se iba manifestando en términos de intercambios cada vez peores (Ranis, 2004). Además, la planificación económica a medio y largo plazo resultaba cada vez más difícil de aplicar por su rigidez ante acontecimientos imprevistos.

Los trabajos de Solow (1957) y Kuznets (1971), así como los propios efectos de la sustitución de importaciones provocaron un cambio en los enfoques teóricos. En los años setenta, a la luz de la *stangflación* de la época, la teoría del desarrollo puso el énfasis en el control de la inflación, el correcto funcionamiento del sistema de precios y la estabilidad macroeconómica. A su vez, el mayor éxito logrado por las economías del Este asiático, siguiendo un modelo de crecimiento distinto basado en la promoción de las exportaciones, requería de cambios en la teoría y la práctica del desarrollo. Taiwan, por ejemplo, tras lograr un crecimiento económico básico, empezó exportando productos agrícolas para luego, progresivamente, y con ayuda de la IED, exportar productos más elaborados (Kravis, 1970).

Las políticas enraizadas en Estados Unidos y Gran Bretaña, basadas en la ortodoxia económica, con las privatizaciones como primer exponente, y la posterior caída del muro de Berlín afianzaron el giro de la agenda del desarrollo hacia el fortalecimiento de los mercados y el gobierno limitado. Esta nueva agenda englobaba una serie de medidas más amplia que John Williamson (1990) denominó el Consenso de Washington (en adelante CW). El CW ha guiado las reformas impulsadas por los organismos multinacionales desde finales de los ochenta. Este consenso se produjo entre economistas y altos funcionarios de los organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, principalmente) y los principales donantes (Estados Unidos y Gran Bretaña). El cuadro 2.2 recoge las políticas incorporadas en el CW.

CUADRO 2.2
Las políticas del Consenso de Washington según Rodrik (2004)

Consenso de Washington inicial	Consenso de Washington ampliado a finales de los noventa
— Disciplina fiscal	— Gobernanza corporativa
— Reorientación del gasto público	— Anticorrupción
— Reforma impositiva	— Mercados de trabajo flexibles
— Liberalización de los tipos de interés	— Adherencia a la OMC
— Liberalización comercial	— Adherencia a los principales códigos financieros internacionales
— Apertura a la inversión extranjera directa	— Apertura «prudente» de la cuenta de capital
— Privatización	— Regímenes de tipo de cambio intermedios
— Desregulación	— Bancos Centrales independientes
— Derechos de propiedad estables y seguros	— Redes de seguridad social
	— Reducción de la pobreza por objetivos

FUENTE: Rodrik (2004).

El CW ha sido criticado tanto por el proceso poco participativo como se llevó a cabo como por sus resultados en términos de desarrollo. Los resultados en términos de crecimiento de los países que aplicaron más estrictamente las políticas del CW han resultado peores que los de otros países que adoptaron estrategias de desarrollo propias (Rodrik, 2004; Stiglitz, 2002). Muchas regiones que han seguido los dictados del CW han obtenido peores resultados en términos de desarrollo que otras regiones que han seguido otras pautas de desarrollo. Por ejemplo, Latinoamérica ha sido un alumno aventajado del CW sin obtener los frutos esperados. Según los datos del Banco Mundial (2001), en el este y el sureste asiático (excluyendo China) la renta por habitante creció a una media del 4,4% anual durante 1960-2000. Desde 1970, en China el crecimiento ha sido del 8% y el de India cercano al 5%. En cambio, en Latinoamérica y África de 1960 a 1980 la renta por habitante creció un 2,9 y un 2,3%, respectivamente.

A raíz de los escasos resultados en términos de desarrollo, el CW se modificó a finales de los años noventa. A la luz de los primeros hallazgos de la teoría institucional y de la aproximación de las capacidades, las po-

líticas del CW se modificaron para incluir nuevos objetivos en las políticas de cooperación. Entre las cosas que se modificaron, debido a su demostrado fracaso, se encontraban el funcionamiento del tipo de cambio y la liberalización de los mercados financieros internacionales (la cuenta de capital), mientras que cabría decir que sobre la importancia de la estabilización macroeconómica, la disciplina fiscal, la estabilidad y seguridad en los derechos de propiedad y la reforma impositiva todavía existe un fuerte consenso acerca de su importancia.

La modificación del CW que tuvo lugar a finales de los años noventa reflejaba la importancia de las denominadas «reformas de segunda generación», que son aquellas que, tras la estabilización de la economía y los derechos de propiedad, están dirigidas al desarrollo económico y social. La importancia de estas políticas fue más evidente tras los devastadores efectos de la crisis financiera de mediados del siglo xx conocida como «Efecto tequila» y, posteriormente, la crisis asiática de 1997. Estas crisis pusieron de manifiesto la necesidad de crear redes de protección social que garantizaran la seguridad de las personas fuera del mercado. En esta misma línea, la reducción de la pobreza y la atención a los más necesitados se convirtió en un enfoque cada vez más explícito de la cooperación al desarrollo de los bancos multilaterales, que hasta el momento se había concentrado en el buen manejo económico.

La aparición en la agenda de la importancia de corregir la corrupción, mejorar la independencia de los Bancos Centrales y adaptarse a las códigos financieros internacionales y las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), reflejaban la creciente relevancia del diseño institucional para el desarrollo. El control de los funcionarios y políticos mediante reglas y sanciones se veía, con el tiempo, como un precondition importante para el desarrollo.

El reto institucional todavía se encuentran presente en la agenda y condiciona la puesta en marcha de gran parte de las reformas impulsadas durante los años noventa que no alcanzaron los objetivos pretendidos, como la creación de sistemas reguladores sólidos, la reforma de la administración pública, la reforma tributaria y otras muchas políticas sociales y económicas que dependen de la calidad institucional. Los retos que las instituciones plantean para las políticas de desarrollo y qué puede aportar esta investigación para esclarecerlos es una cuestión que se contempla en el siguiente apartado.

2.5. Los retos institucionales de las políticas de desarrollo

La evolución de la teoría y la práctica del desarrollo han confluído en el estudio de las instituciones desde una vertiente cada vez más multidisciplinar. La eficacia de las políticas es mayor cuando existen buenas instituciones. En aquellos países donde la calidad de las instituciones es baja (por ejemplo, porque existen problemas de corrupción o de inestabilidad política), los recursos destinados por la cooperación al desarrollo prácticamente no han tenido efectos sobre el crecimiento o la reducción de la pobreza. Los mismos organismos de cooperación multilateral y bilateral también se enfrentan a problemas institucionales. Los incentivos de los agentes del desarrollo no siempre están claros y bien alineados con su misión, como tampoco la fuerte fragmentación de los actores de la cooperación y las ineficiencias que esto introduce en el denominado «mercado de la ayuda» (Easterly, 2006), sobre todo cuando dicha ayuda toma la forma de subvenciones no condicionadas (Djankov *et al.*, 2005).

El estudio pionero de Burnside y Dollar¹¹ (2000) muestra que las políticas de ayuda al desarrollo sólo contribuyen significativamente al crecimiento de la renta media por habitante cuando existe un contexto macroeconómico adecuado y una calidad institucional mínima. Otros trabajos han corroborado esta hipótesis y, de manera adicional, han mostrado los efectos positivos de la ayuda sobre la reducción de la pobreza bajo condiciones institucionales adecuadas (Collier y Dollar, 2002), así como la importancia de la democracia y la estabilidad política (Guillaumont y Chauvet, 2001), y la paz para la eficacia de la ayuda (Collier y Hoeffler 2002). De esta manera, un amplio conjunto de trabajos empíricos que utilizan distintas especificaciones y técnicas de análisis ha mostrado que la ayuda resulta más efectiva en condiciones institucionales adecuadas (Hansen y Tarp, 2000; Svenson, 2000).

Como resultado de esas investigaciones y del reducido impacto que las políticas de cooperación al desarrollo estaban teniendo sobre los niveles de crecimiento durante la década de los ochenta y principios de los noventa, la cooperación internacional y las agencias bilaterales aumentaron la selección a la hora de dirigir la ayuda. Las políticas macroeconómicas y unas condiciones institucionales adecuadas constituyen en la actualidad activos importantes para recibir ayuda. La investigación realizada por Burnside y Dollar (2000) muestra empíricamente esta mayor selección de los países receptores de ayuda. Estos autores analizaron

41 agencias donantes bilaterales y multilaterales y, controlando el ámbito de renta y población, analizaron la influencia de la calidad de las políticas y las instituciones en la dirección de la ayuda. Los resultados de esta investigación muestran que durante los años noventa la selección de los países destinatarios de ayuda ha sido mucho mayor que en décadas precedentes y que sobre todo este fenómeno se ha producido en la cooperación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional,¹² y en la cooperación realizada por las agencias danesa, británica, irlandesa y holandesa.

La cooperación ha tratado de responder ante el problema de que instituciones corruptas o ineficientes pueden reducir la eficacia de la ayuda internacional hasta convertirla en contraproducente para el desarrollo. Éste es el caso de los préstamos a gobiernos corruptos que lo utilizan para el único provecho de sus gobernantes o lo malgastan endeudando a las generaciones futuras de su país. Cuando los gobiernos no rinden cuentas a sus ciudadanos y, por tanto, el control de los políticos es menor, los gobernantes aceptan con mayor probabilidad proyectos mal diseñados y menos eficaces, ya que no dependen de su éxito para seguir en el poder.

El Banco Mundial ha sido el principal precursor de una mayor y mejor selección de los países destinatarios de la ayuda internacional. Para ello ha elaborado las Evaluaciones Institucionales de Política y de País o Country Policy and Institutional Assessments (CPIA). Los CPIA constituyen un avance importante en el análisis de las instituciones para establecer políticas de desarrollo. No obstante, no están exentos de algunos problemas que los debilitan como instrumentos para tener en cuenta la calidad de las instituciones a la hora de dirigir las políticas de desarrollo. En 2004, el Banco Mundial encargó la revisión de la metodología de los CPIA a un panel internacional de expertos liderado por Jeffrey Williamson, uno de los padres del CW. Este panel realizó una serie de recomendaciones dirigidas expresamente a mejorar la metodología empleada hasta el momento para evaluar el contexto político e institucional del país. Estas recomendaciones mostraban la necesidad de: a) prestar un mayor apoyo presupuestario a la realización de los CPIA; b) simplificar los criterios y las dimensiones consideradas en el análisis; c) ampliar la participación de los actores locales; y d) tener en mayor consideración las instituciones de gobierno (*governance*).

CUADRO 2.3
Análisis politicoinstitucionales del Banco Mundial

(Instituciones de Política y de País, CPIA)

<p>A. <i>Gestión económica</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión macroeconómica 2. Política fiscal 3. Política de endeudamiento 	<p>C. <i>Políticas estructurales</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Comercio 10. Sector financiero 11. Contexto regulatorio
<p>B. <i>Políticas de inclusión/eqüidad social</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Igualdad de género 5. Eqüidad en el uso de los recursos públicos 6. Generación de capital humano 7. Trabajo y protección social 8. Políticas e instituciones para la sostenibilidad 	<p>D. <i>Instituciones y gestión del sector público</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 12. Derechos de propiedad e imperio de la ley 13. Calidad de la gestión presupuestaria y financiera 14. Eficiencia en la movilización de ingresos 15. Calidad de la administración pública 16. Transparencia, corrupción y rendición de cuentas en el sector público

FUENTE: Zhang (2004).

Para mejorar los diagnósticos institucionales resultará necesario tener en cuenta dos factores esenciales actualmente omitidos en los CPIA, a saber, la lógica causal entre políticas e instituciones y las restricciones económicas específicas que afronta cada país. Los CPIA combinan un gran conjunto de dimensiones que mezclan políticas e instituciones que no son independientes, sino que unas dependen de las otras. Tal y como ha señalado Stiglitz (2002), el fracaso de muchas políticas de desarrollo tiene sus raíces en problemas de secuenciación. Políticas como la liberalización del mercado de capitales, la privatización de determinados servicios públicos o, incluso, la reforma de la educación fueron implementadas sin disponer del marco regulatorio y la administración pública necesarias. El informe del Banco Mundial de 2004 se hace eco de esta problemática y pone de manifiesto que las mejores políticas públicas con buenas intenciones y muchos recursos pueden fracasar si no cuentan con el marco institucional y organizativo necesario.

Existen otros diagnósticos institucionales que han tratado de tener en cuenta la relación entre instituciones y políticas. Los diagnósticos impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante 2004 tratan de analizar la relación entre las instituciones y las políticas desde un marco de análisis más completo que tiene en cuenta la influencia de las instituciones en el proceso político. El marco conceptual elaborado en Scartascini y Olivera (2003), Spiller y Tomassi (2003) y Spiller *et al.* (2003) ha sido aplicado a Brasil, Uruguay, Perú, Paraguay, Colombia, Chile y Ecuador. Este marco conceptual se basa en la teoría de los costes de transacción políticos y estudia principalmente el proceso de formulación de políticas públicas desde un punto de vista institucional. Esta perspectiva de análisis permite identificar las principales debilidades institucionales para una toma de decisiones creíble y eficaz (BID, 2006).

Desde una perspectiva más cercana a la visión neoclásica, Hausmann *et al.* (2004) proponen un nuevo enfoque para la reforma más vinculado a las circunstancias económicas de los distintos países y orientado a identificar las principales restricciones para no dispersar esfuerzos. Desde esta perspectiva, dichos autores plantean descubrir la principal limitación al crecimiento de un país a través de un árbol de decisión que identifica los principales obstáculos. De esta manera se trata de identificar el tipo de obstáculos al desarrollo a través del análisis de los problemas de infraestructuras, de financiación nacional e internacional, de mercados específicos o los fallos del gobierno.

La teoría neoclásica y el nuevo institucionalismo económico han confluído en la importancia de los estudios de caso que contemplen las especificidades clave de los distintos países. Y aunque siguen existiendo diferencias de enfoque, el diálogo entre las disciplinas es cada vez mayor, lo que sin duda contribuirá a crear mejores políticas de desarrollo. Hoy la situación recoge la inquietud de Hirschman (1958) de encontrar los vínculos «hacia delante» (*forward linkages*) y «hacia atrás» (*backward linkages*) que actúen como motores del desarrollo. A diferencia de Rosenstein-Rodan (1943), Hirschman consideraba que el desarrollo dependía más del avance en sectores estratégicos que de un «gran impulso» (*Big Push*) que invierta en el sector moderno de la economía y genere las economías de escala necesarias para que resulte más productivo y con ello que sus mayores salarios atraigan mano de obra del sector agrícola.

En gran medida estos dos enfoques están presentes hoy en día, tal y como ponen de manifiesto las diferencias entre las aproximaciones a las

políticas de cooperación propuestas por Jeffrey Sachs (2005) y William Easterly (2006). Mientras Sachs es partidario de un gran impulso que resuelva los déficit territoriales y de recursos de los países en vías de desarrollo, Easterly es más moderado y considera que las lecciones de medio siglo de cooperación al desarrollo aconsejan políticas más modestas que tengan en cuenta los problemas que la ayuda internacional afronta en términos de gestión por parte de gobiernos poco eficaces y corruptos, y los problemas de eficacia de los propios organismos internacionales.

Esta dialéctica sin duda persistirá durante mucho tiempo, pero el aprendizaje desde la última mitad de siglo muestra que teoría y práctica deben seguir aprendiendo la una de la otra. El descubrimiento de la importancia de las instituciones tiene varias implicaciones que prometen aportar resultados positivos. La mejora progresiva del análisis institucional permitirá señalar en qué países y sectores la ayuda puede ser más eficaz. La identificación a través de diagnósticos institucionales de áreas de la administración pública que funcionan adecuadamente puede actuar como señal para que el gobierno localice «zonas de excelencia» a partir de las cuales se puedan impulsar políticas más efectivas. Estas «zonas de excelencia» permiten desarrollar políticas sin los obstáculos impuestos por las deficiencias institucionales. La combinación del análisis institucional con estudios de corte más neoclásico promete aportar importantes líneas futuras de investigación y acción.

3. La importancia de las instituciones para el desarrollo humano: un ejercicio empírico

Los estudios empíricos sobre la influencia de las instituciones para el desarrollo se han concentrado en la importancia de éstas para el crecimiento del PIB por habitante (Hall y Jones, 1999; Barro, 1996) o para el nivel a largo plazo del PIB por habitante (Acemoglu *et al.*, 2001; Rodrik, ed., 2003). Para mostrar la relevancia de la aproximación al desarrollo desde las capacidades humanas, este trabajo pretende ampliar los estudios estadísticos anteriores analizando empíricamente la relación entre desarrollo humano e instituciones.

Con esta finalidad, en primer lugar se recogen los factores que, junto a las instituciones, se han estudiado empíricamente como determinantes fundamentales del desarrollo a largo plazo. Principalmente se aborda la importancia de las instituciones con respecto a otras variables señaladas en la literatura empírica y, en especial, las dotaciones territoriales.

En segundo lugar se muestra la importancia, el alcance y las limitaciones de la medición de las instituciones. Las limitaciones de los indicadores institucionales introducen importantes precauciones en su utilización y obligan a utilizar varios tipos de indicadores para mejorar la robustez del modelo empírico.

En tercer lugar se realiza un ejercicio empírico de regresión múltiple con variables instrumentales que permite resolver los problemas de endogeneidad que existen entre desarrollo humano e instituciones. Los instrumentos seleccionados recurren a la historia para encontrar variables relacionadas con la construcción histórica de las instituciones pero no con el desarrollo humano actual de los distintos países.

Finalmente realizamos unas breves conclusiones que destacan la utilidad de los ejercicios empíricos para mostrar que las instituciones son

variables fundamentales en el desarrollo humano a largo plazo y que tienen claras limitaciones para analizar la complejidad intrínseca de su funcionamiento. Especialmente se enfatiza la dificultad para analizar las relaciones que existen entre dotaciones de recursos, historia y calidad de las instituciones, así como la interacción estratégica específica para cada país y cada momento.

3.1. Territorio, instituciones y desarrollo

Impulsado sobre todo a partir de los trabajos empíricos de los años noventa, el redescubrimiento de la importancia de las instituciones para el desarrollo ha derivado en un consenso entre economistas, politólogos y sociólogos sobre la importancia de las instituciones. Desde la historia económica, North (1990a) señala cómo las reglas formales e informales explican los distintos niveles de crecimiento económico observados. A esta misma conclusión llegan Sen (1984) o Stiglitz (1994) desde la teoría de la acción colectiva y la economía del sector público, respectivamente. A un nivel algo más politológico, Roubini y Sachs (1989) muestran los efectos de los gobiernos de coalición sobre variables macroeconómicas como el gasto público.

Pero las instituciones no son el único fundamento del desarrollo. Existen otros factores que cabe tener en cuenta a la hora de entender cuál es el determinante fundamental del desarrollo. Entre éstos destacan la geografía y el territorio. El debate ha sido intenso, dando lugar a réplicas y contrarréplicas entre autores que abogan por la primacía de las instituciones (Acemoglu *et al.*, 2001, 2002; Rodrik *et al.*, 2002) y otros que enfatizan el papel de la geografía y el territorio (Sachs, 2002a; 2000b, 2003; Diamond, 1997).

Los argumentos que favorecen el papel de la geografía y el territorio señalan las dificultades que surgen ante el intercambio y la producción que provienen de elevados costes de transporte, la ausencia de salida al mar y un clima adverso. Como señalara Adam Smith, los elevados costes de transporte evitan que muchos países puedan aprovechar las ventajas derivadas del comercio, la especialización o la transferencia de tecnología y capital humano. La ausencia de una salida al mar empobrece las naciones y las regiones dentro de las mismas. La migración inte-

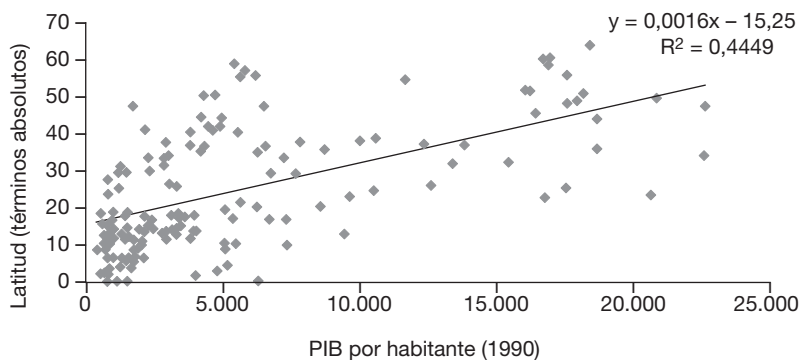
rior del occidente al oriente de China o de Burkina Faso a Costa de Marfil, ponen de manifiesto la adaptación de las personas a las mayores oportunidades económicas de las zonas costeras.

El clima asociado a determinadas zonas del planeta también tiene importantes implicaciones para el desarrollo. Algunas enfermedades se producen en condiciones climáticas específicas, especialmente la malaria. Otras zonas del planeta presentan una ecología favorable a la transmisión de la malaria porque funcionan como hogar de muchas especies de mosquito que pueden actuar como transmisores. El clima de los trópicos es especialmente proclive a generar estas dinámicas, que explican gran parte de su subdesarrollo (Sachs, 2003).

Como se puede observar en el gráfico 3.1, la relación entre geografía y desarrollo es fuerte y significativa. La correlación entre la latitud y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es de 0,42, ligeramente superior a la relación de latitud y nivel de PIB por habitante, 0,38. Sin embargo, hay que tener ciertas reservas al asociar correlación y causalidad. Existen terceras variables que pueden influir de forma más determinante en el desarrollo; es decir, variables omitidas que influyen sobre la relación entre geografía y desarrollo. La existencia de países con condiciones geográficas similares que han alcanzado niveles de desarrollo distinto indica que la geografía tal vez no sea un determinante unívoco del nivel de desarro-

GRÁFICO 3.1

Geografía y desarrollo. Regresión de la latitud y el PIB por habitante



llo. El caso de Corea del Norte y del Sur es especialmente significativo. Ambos países comparten unas mismas dotaciones geográficas básicas, incluso una misma base religiosa, pero sus resultados en términos de desarrollo han sido muy distintos tras su separación después de la Segunda Guerra Mundial. Las instituciones económicas implantadas en ambos países han sido muy diferentes.

La influencia de las instituciones en el desarrollo es amplia y compleja. Desde la perspectiva institucional, el desarrollo depende de la capacidad de las reglas explícitas e implícitas para generar los incentivos apropiados para los agentes económicos, políticos y sociales. Estadísticamente, el Estado de Derecho y la estabilidad de los derechos de propiedad han demostrado ser las variables que influyen más significativamente en el desarrollo (Barro, 1991). Estas instituciones ayudan a crear las bases para el funcionamiento de los mercados. No obstante, existen otras funciones económicas y políticas relevantes de las instituciones. Económicamente, también son importantes las funciones de regular, estabilizar y legitimar el mercado (Rodrik *et al.*, 2002), mientras que las instituciones políticas y sociales también tienen un papel para el desarrollo, en cuanto permiten canalizar el conflicto e implantar las políticas o decisiones adoptadas (Sen, 2000).

Las condiciones geográficas son variables exógenas, pero las instituciones se ven influidas tanto por el nivel de desarrollo como por la propia geografía. Las instituciones de un país pueden estar influidas por las dotaciones geográficas de varias formas, pero al revés es mucho más complicado.¹³ Por ejemplo, el tipo de recursos naturales de un país y, en especial, sus dotaciones de metales preciosos u otros derivados valiosos de las minas y, más recientemente, el gas o el petróleo, influyen significativamente sobre la calidad de las instituciones. Autores como Sala i Martín y Subramanian (2003), Boix (2005) y, anteriormente, Mauro (1995, 1997) señalan que las rentas derivadas de los recursos naturales desincentivan la creación, por parte de las élites, de instituciones transparentes y participativas que pudieran poner en riesgo su botín. Esto es especialmente grave en los países en vías de desarrollo que, a diferencia de los países que descubrieron el petróleo y otros recursos cuando ya gozaban de buena salud institucional (como Noruega o Estados Unidos), deben desarrollar sus instituciones con las presiones económicas que se derivan de rentas tan importantes como las petrolíferas.¹⁴

La influencia de las dotaciones de recursos sobre las instituciones complica el análisis estadístico sobre la importancia de las instituciones y la geografía para el desarrollo y obligan a diferenciar entre tipos de dotaciones geográficas. Antes de realizar ese análisis, es importante resaltar algunos de los indicadores institucionales disponibles y su alcance y limitaciones.

3.2. La medición de las instituciones: importancia, alcance y limitaciones

A finales de la década de los noventa se impulsó la creación de un conjunto de indicadores destinados a validar empíricamente los desarrollos teóricos. Además, la medición de las instituciones resulta cada vez más importante para la eficacia de la cooperación y la ayuda al desarrollo. Las deudas y el dinero concedidos a países con baja calidad institucional favorecen, la mayoría de las veces, únicamente a las élites establecidas y suponen una carga para las generaciones presentes y futuras del país, condenadas a sufrir violaciones de sus derechos políticos y sociales y a pagar las deudas contraídas por sus gobernantes para enriquecerse (Burnside y Dollar, 2000 y Easterly, 2006). Medir el progreso de los países en términos institucionales resulta útil a la hora de condicionar las políticas de desarrollo a avances en materia institucional para aumentar su efectividad. Sin embargo, existen limitaciones importantes en los indicadores y en las mismas técnicas estadísticas que restringen su utilidad para la elaboración de políticas de desarrollo.

Vemos que hay dos tipos básicos de indicadores institucionales. Por un lado, los indicadores que miden el desempeño de las instituciones y, por otro, los indicadores que definen un tipo determinado de instituciones. Ejemplos de los primeros indicadores serían aquellos que miden la eficacia de las instituciones de un país o su grado de independencia judicial; mientras que ejemplos de los segundos serían los que tienen en cuenta si en un país existe un sistema electoral proporcional o mayoritario, es decir, un régimen presidencial o parlamentario. La gran diferencia entre ambos tipos de indicadores estriba en que los indicadores de desempeño se basan, sobre todo, en percepciones subjetivas sobre la dimensión que se desea medir y los indicadores que defi-

nen las características de la institución se corresponden con una forma concreta de las instituciones y, normalmente, son de tipo nominal y mutuamente excluyentes (por ejemplo, parlamentario o presidencial), aunque también pueden ser ordinales o de intervalo.

Los indicadores que describen el tipo de instituciones suelen adoptar formas dicotómicas (por ejemplo, existe o no un sistema proporcional) y su funcionamiento se puede medir a partir de una fórmula como la que existe para calcular la desproporcionalidad electoral o la fragmentación legislativa (Rae, 1971; Laakso y Taagepera, 1979). Otros indicadores de este tipo son los realizados por La Porta *et al.* (2004), quienes miden la independencia judicial según la permanencia de los jueces del Tribunal Supremo. Estos indicadores reciben el nombre de «indicadores duros» (*hard data*) porque no dependen de la subjetividad sino que se desprenden de resultados observables. En este sentido, uno de los esfuerzos más comprensivos para crear y recoger de otras fuentes un amplio conjunto de indicadores de forma y desempeño es la Base de datos de instituciones políticas de Beck *et al.* (2001, 2005).

En este capítulo se trabaja a partir de indicadores de desempeño que, como se mostrará más adelante, son los que se encuentran relacionados más significativamente con el desarrollo. A continuación se contemplan algunos de los indicadores institucionales más utilizados en la literatura empírica del desarrollo. En concreto se estudian las mediciones de las instituciones provenientes del International Country Risk Guide (ICRG), del equipo del Instituto del Banco Mundial formado por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2003, 2005) y de las mediciones de democracia realizadas por la Universidad de Maryland bajo el proyecto Polity IV. Los cuadros 3.1 y 3.2 muestran los estadísticos descriptivos de estas variables y su correlación respectivamente. Los indicadores de cada una de estas fuentes varían en el objeto y la forma de la medición. Como el análisis empírico utilizará indicadores de estas fuentes resulta conveniente tenerlos en cuenta. Otros indicadores, como los realizados por Knack y Keefer (1995)¹⁵ del Instituto del Banco Mundial o Court y Hyden (2001)¹⁶ de la Universidad de las Naciones, no se tienen en cuenta debido a su menor utilización por la literatura académica y su falta de actualización.

CUADRO 3.1
Estadísticos descriptivos de varios indicadores institucionales

	Eficacia del gobierno	Constricciones al ejecutivo	Nivel de autocracia	Riesgo de expropiación	Sistema proporcional
Media	-0,02	3,87	0,79	7,18	0,55
Mediana	-0,19	3,31	1	7,06	1
Máximo	2,37	7	2	10	1
Mínimo	-2,19	1	0	2,40	0
Desviación estándar	0,92	2,01	0,56	1,75	0,48
Observaciones	184	160	130	129	153

FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 3.2
Correlaciones entre varios indicadores institucionales

	Eficacia del gobierno	Constricciones al ejecutivo	Nivel de autocracia	Riesgo de expropiación	Sistema proporcional
Eficacia del gobierno	1	0,69	-0,64	0,86	0,20
Constricciones al ejecutivo	0,69	1	-0,87	0,70	0,33
Nivel de autocracia	-0,64	-0,87	1	-0,69	-0,31
Riesgo de expropiación	0,86	0,70	-0,69	1	0,23
Sistema proporcional	0,20	0,33	-0,31	0,23	1

FUENTE: elaboración propia.

Los indicadores del ICRG fueron los primeros que tuvieron por objeto medir la calidad del contexto institucional de un país de forma amplia y periódica. Estos indicadores son de índole subjetiva y se basan en las percepciones que tienen expertos nacionales e internacionales sobre la calidad de la burocracia, el nivel de corrupción, la ley y el orden o el riesgo de expropiación por parte del gobierno. Del conjunto de indicadores dis-

ponibles, el más utilizado en los trabajos empíricos ha sido el «riesgo de expropiación» (Acemoglu *et al.*, 2001), que trata de medir la probabilidad de que el gobierno expropie de manera arbitraria. Ante todo este indicador está destinado a inversores extranjeros preocupados por el riesgo político que existe en un país determinado. Sin embargo, como señalan Glaeser *et al.* (2004), este indicador guarda poca relación con las constricciones que efectivamente tiene el gobierno y, sobre todo, muestra políticas, más que instituciones. Por ejemplo, países como Irán, Libia o Siria tuvieron una buena puntuación a finales de los noventa porque sus gobiernos no expropiaron durante un período suficiente de tiempo, pese a que no se puede afirmar que estos países contaran con unas instituciones de calidad.

Entre los indicadores más utilizados se encuentran los realizados por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005).¹⁷ Estos autores agrupan los indicadores de 16 organizaciones diferentes¹⁸ en seis indicadores distintos (estabilidad política, rendición de cuentas, eficacia del gobierno, calidad regulatoria, control de la corrupción y Estado de Derecho) a partir de un análisis clúster y una metodología de componentes no observados. Los autores agregan estos seis indicadores en tres dimensiones.

En este trabajo se utilizará el indicador de «eficacia del gobierno», que combina percepciones sobre la provisión de servicios públicos, la calidad de la burocracia, la competencia e independencia de los funcionarios y la credibilidad de los compromisos del gobierno. Se trata de un indicador que mide el resultado o desempeño más que las constricciones institucionales formalmente existentes. De hecho, pueden existir gobiernos dictatoriales que resulten efectivos en la formulación e implementación de las políticas públicas y que, por tanto, generen desarrollo, tal y como muestra el caso de China o varios países del Este asiático.

Finalmente, la base de datos de Polity IV está realizada bajo la dirección de Monty G. Marshall y Keith Jagers desde la Universidad de Maryland y trata de describir las características del régimen y la autoridad política de todos los estados independientes. El objeto de la medición de Polity IV son los niveles de democracia, el control entre poderes y algunas características de la transición a la democracia de los distintos países. Los niveles de democracia se miden a través de diferentes variables. La variable «autocracia» mide cuán cerrado es un régimen político. Los niveles de frenos y contrapesos o el control entre poderes se miden a través de la variable definida como «constricciones al ejecutivo», que detalla las limitaciones institucionales a las atribuciones del poder ejecutivo en la toma de decisiones. Esta

CUADRO 3.3

Definición de los indicadores de Kaufmann et al. (2005)

1. El proceso mediante el cual el gobierno es escogido, reemplazado o reelegido y supervisado:
 - 1.1 *Voz y responsabilidad*: percepciones sobre el proceso político, las libertades civiles y los derechos políticos.
 - 1.2 *Estabilidad política*: percepciones sobre la posibilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios inconstitucionales o violentos.
 2. La capacidad del gobierno para formular e implementar políticas adecuadas:
 - 2.1 *Eficacia gubernamental*: combina percepciones sobre la calidad de la provisión de los servicios públicos y de la burocracia, la competencia e independencia respecto a las presiones políticas de los funcionarios públicos, y la credibilidad de los compromisos.
 - 2.2 *Calidad regulatoria*: percepciones sobre las políticas que, como el control de precios o la ineficiente supervisión bancaria, afectan al funcionamiento de los mercados, o aquellas otras, como una excesiva carga regulatoria, que imponen restricciones para el desarrollo de la libertad de empresa y comercial.
 3. El respeto a las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales entre los ciudadanos y el Estado:
 - 3.1 *Estado de Derecho*: percepciones sobre la incidencia del crimen, la eficacia y la predecibilidad del sistema judicial, y el cumplimiento de los contratos.
 - 3.2 *Control de la corrupción*: percepciones sobre ejercicio del poder público para el beneficio privado, sobre todo en la administración pública.
-

FUENTE: Kaufmann *et al.* (2005).

variable mide resultados puesto que se construye a partir de la existencia de elecciones competitivas y de una oposición efectiva, y tiende a aumentar con el nivel de renta, pero de manera menos lineal que las anteriores. Por ejemplo, países pobres como Botswana, India o Suráfrica obtienen la máxima puntuación, mientras que países como China o Rusia obtienen puntuaciones intermedias. Ambas variables son utilizadas en el análisis.

Limitaciones de los indicadores institucionales

Los indicadores institucionales padecen de diversas debilidades que limitan su utilidad y la de los análisis estadísticos. Estas debilidades responden a las dificultades inherentes a la medición de las instituciones, al aún escaso desarrollo de los indicadores institucionales, a los problemas de endogeneidad inherentes a las percepciones y a la confusión entre formas y funciones de los indicadores. Todo ello introduce errores de medición en las instituciones que limitan la utilización de los análisis estadísticos, cuya utilidad radica más en mostrar el sentido de la causalidad que en derivar medidas de política.

Como señalan Glaeser *et al.* (2004) las mediciones de las instituciones muchas veces no tienen presente dos de las características básicas de las instituciones señaladas por North (1981: 201-202), quien define las instituciones como «el conjunto de reglas, procedimientos y normas [...] que constriñen el comportamiento de los individuos». Estas características son la estabilidad de las normas y la restricción del comportamiento de los agentes. Sin embargo, muchas de las mediciones de las instituciones son excesivamente volátiles y no cambian en el tiempo, lo que provoca que los indicadores institucionales no respondan de manera consistente a la definición de instituciones. La varianza de las instituciones es escasa, lo que también se debe a la ausencia de un grupo amplio de indicadores institucionales con amplias series temporales.

Como señala Kahn (2002), en la mayoría de los casos las series temporales disponibles son demasiado cortas. Las mediciones de los indicadores disponibles parten fundamentalmente de finales de los noventa, lo que crea dificultades para testar hipótesis sobre su influencia en el desarrollo de los países, puesto que se carece de mediciones que confirmen los efectos positivos que se derivan de una mejor institucionalidad. La escasez de mediciones provoca que exista un número de casos muy reducido de desarrollo institucional con éxito. Todavía no hay suficientes casos de países muy pobres que hayan pasado a ser ricos. Los países que han visto aumentar significativamente su tasa de crecimiento por encima de los países desarrollados durante los últimos treinta o cuarenta años han sido muy pocos. Esto introduce problemas econométricos adicionales para testar hipótesis sobre la influencia de las instituciones en el desarrollo.¹⁹

La mayoría de estos indicadores institucionales se basan en datos subjetivos, lo que también introduce algunas debilidades. Estos indicadores se

suelen basar en la opinión sobre el clima de negocios o la credibilidad de una institución política de hombres de negocios (normalmente extranjeros), «expertos» (académicos, economistas, gerentes de grandes empresas y bancos, y otros), e incluso el público en general. El riesgo de expropiación de los contratos, la transparencia o la estabilidad de los derechos de propiedad suelen medirse por medio de percepciones o juicios de expertos en la materia. Esto genera dificultades para ordenar a los países entre mayores y peores niveles debido a los sesgos que surgen como fruto de las preconcepciones que, por ejemplo, pueden considerar «normales» ciertos comportamientos dada la situación o, en el caso de los expertos internacionales, introducir sesgos coyunturales o fruto de una concepción general del país que no permita distinguir la calidad de las instituciones dentro del mismo.

Finalmente, como señala Chong (2006), los indicadores de desempeño institucional pueden responder a múltiples formas. Como una misma función de las instituciones (por ejemplo, el control del ejecutivo) se puede lograr con distintas formas de instituciones (formas más parlamentarias o presidenciales), los indicadores de resultados tienen pocas implicaciones para el desarrollo de las instituciones. Los múltiples componentes que integran las *funciones* de las instituciones dificultan la medición. Por ejemplo, el «riesgo de la expropiación» depende de las leyes del suelo, de la planificación urbanística o de las leyes tributarias y de contratos. La agregación de estos componentes en una única institución denominada «riesgo de expropiación» resulta complicada y los estudios empíricos normalmente se basan en indicadores de índole subjetiva sobre la calidad general de los sistemas de derechos de propiedad. Esto lleva a errores de medición en las instituciones que hacen difícil la interpretación de su significado.

Los indicadores de Kaufmann *et al.* (1999, 2002, 2003, 2005) tampoco miden las diferencias entre las *formas* y las *funciones* de las instituciones. Los seis indicadores de Kaufmann no dejan claro a qué *forma* institucional responden cada uno de ellos y, además, están muy correlacionados entre sí. Esto dificulta su interpretación y su aplicación práctica en políticas de desarrollo concretas. En el cuadro 3.4 se muestra la elevada correlación que existe entre los diferentes indicadores de Kaufmann *et al.* (2005), lo que dificulta el análisis estadístico en cuanto no permite distinguir de forma suficientemente significativa los efectos de las distintas dimensiones.

CUADRO 3.4

Correlaciones entre los indicadores institucionales de Kaufmann et al. (2005)

	Control de la corrupción	Calidad regulatoria	Estado de Derecho	Eficacia del gobierno	Estabilidad política	Voz y respon- sabilidad
Control de la corrupción	1	0,88	0,95	0,95	0,79	0,74
Calidad regulatoria		1	0,92	0,90	0,80	0,81
Estado de Derecho			1	0,94	0,87	0,80
Eficacia del gobierno				1	0,79	0,73
Estabilidad política					1	0,72
Voz y responsabilidad						1

FUENTE: elaboración propia.

3.3. Especificación del análisis de regresión: estimación por MCO y 2MCO

Los estudios empíricos sobre los efectos de las instituciones en el desarrollo han adoptado dos enfoques. Inicialmente se estudiaron los efectos de las instituciones sobre la tasa de crecimiento de un país. Ésta es la línea de un gran número de autores, por ejemplo para mostrar la influencia del consumo público (Barro, 1991), la política fiscal (Easterly y Rebelo, 1993), la inflación (Fischer, 1993) o la política comercial (Lee, 1993) en el crecimiento económico. Más recientemente, en la línea de Acemoglu *et al.* (2001) o de Bardhan (2005), la variable dependiente es el PIB por habitante, un indicador más relacionado con el nivel que con la velocidad de desarrollo. Así, mientras los primeros estudios empíricos tenían como variable dependiente la tasa de variación del PIB por habitante, los estudios más recientes se han centrado en el nivel del PIB por habitante. Este cambio responde al interés creciente por los factores fundamentales que explican las diferencias de renta entre países más que en los factores que permiten crecer a los países. Este trabajo se sitúa en la línea más reciente de los trabajos empíricos y estudia los determinantes del desarrollo humano.

En las regresiones sobre la influencia de las instituciones o las políticas sobre el crecimiento existen fuertes problemas para interpretar los

coeficientes de las regresiones. Especialmente cuando las regresiones tienen en cuenta variables de política (como la política fiscal, el consumo público, la inflación o la política comercial, entre otras) el coeficiente de la regresión no nos dice si el gobierno ha adoptado la política correcta. Por ejemplo, pese a que en las regresiones las tarifas a la importación tienen efectos negativos sobre el crecimiento, esto no siempre es así y en muchos lugares dichas tarifas han servido para promover las exportaciones y el desarrollo (Rodrik, 2005). Estos defectos de las políticas como variable independiente refuerzan el uso de la regresión para mostrar la causalidad a un nivel fundamental más que como instrumentos para recomendar políticas y, por tanto, la utilización de las variables en niveles más que en tasas de crecimiento.

Como señalan Rodrik (2005), Temple (1999) o Easterly (2004), existe una serie de problemas en los estudios empíricos sobre desarrollo. Entre estos problemas destacan los errores de medición, la heterogeneidad de parámetros, las variables omitidas y los problemas de endogeneidad. Los errores de medición afectan, sobre todo, a las variables institucionales tal y como ya se ha mostrado. La mejor forma de abordar estos problemas es utilizar distintos tipos de indicadores institucionales para mejorar la robustez de la regresión. Los problemas de heterogeneidad de los parámetros se abordan teniendo en cuenta las distintas regiones del mundo y niveles de renta. No queda muy claro.

Los problemas de variables omitidas se abordan también teniendo en cuenta un conjunto de variables de control relacionadas con la geografía y la fragmentación etnolingüística. Entre los indicadores relacionados con la geografía y el territorio se han utilizado la latitud, el porcentaje de personas que vive en zonas templadas, el riesgo de malaria y la ausencia de salida al mar. Además, se ha tenido en cuenta el indicador de fragmentación etnolingüística porque se considera que aumenta la polarización y dificulta la construcción de consensos para establecer políticas e instituciones (Mauro, 1995).

La especificación de la regresión para analizar la influencia de las instituciones sobre el desarrollo es la siguiente:

$$(1) \log y_i = c + \beta R_i + X'_i \delta + \varepsilon_i,$$

donde y_i es el nivel de PIB por habitante o de desarrollo humano en el país «i» durante un año determinado, c es la constante, R_i es un conjunto

de variables que miden la calidad de las instituciones, X'_i es un conjunto de variables de control para mejorar la robustez de la estimación, y ε_i son los residuos. El coeficiente de mayor interés es β , el impacto de las instituciones sobre el desarrollo.

El cuadro 3.5 muestra los resultados de la estimación por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) del desarrollo humano y el PIB por habitante teniendo en cuenta las variables institucionales ya descritas, las constricciones al ejecutivo, los niveles de autocracia, el riesgo de expropiación y la eficacia del gobierno. Sin embargo, la estimación por MCO no tiene en cuenta problemas de endogeneidad que surgen como fruto de que las variables dependientes y las variables independientes institucionales de la regresión están muy correlacionadas.

La endogeneidad impide analizar adecuadamente la causalidad, que puede ir de las instituciones al desarrollo o viceversa. Por un lado, unas mejores instituciones promueven el desarrollo a través de una mejor coordinación de los actores económicos. Por otro lado, el desarrollo promueve mejores instituciones porque provee de los recursos humanos y económicos necesarios. Por ejemplo, la creación de órganos reguladores independientes es más probable cuando existen las capacidades humanas, los conocimientos técnicos y los recursos económicos necesarios (Prats, 2003). A su vez, los mayores recursos económicos reducen los incentivos a la corrupción y mejoran la calidad de las instituciones. De esta forma, calidad institucional y desarrollo son variables que se retroalimentan mutuamente.

Los trabajos empíricos han resuelto los problemas de endogeneidad recurriendo a la utilización de variables instrumentales. Estas variables o instrumentos están relacionados con las instituciones, pero no con los niveles actuales de desarrollo y, por tanto, estimando las instituciones a través de dichos instrumentos se pueden resolver los problemas de endogeneidad. Estos instrumentos se utilizan en una estimación denominada Mínimos Cuadrados Ordinarios en 2 Etapas (2MCO). Si la ecuación (1) representa la relación entre las instituciones actuales y el logaritmo del PIB, tenemos que:

$$(2) R_i = \lambda + \delta I_i + X'_i \theta + v_i,$$

donde δ es el estimador del instrumento I en el país « i », X' son variables de control que afectan al conjunto de países y v_i son los residuos de la primera etapa de la regresión.

CUADRO 3.5
Regresión por MCO de las instituciones sobre el desarrollo

Mínimos cuadrados ordinarios-MCO								
Variables dependientes								
	IDH 2001				Log PIB por habitante 2001			
Variables independientes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Constante	0,79*	0,77*	0,40*	0,56*	8,4*	8,7*	5,9*	7,1*
	(0,02)	(0,03)	(0,05)	(0,03)	(0,09)	(0,21)	(0,33)	(0,23)
Eficacia gobierno	0,08*				0,77*			
	(0,01)				(0,09)			
Autocracia		-0,10*				-0,79*		
		(0,02)				(0,12)		
Riesgo expropiación			0,05*				0,33*	
			(0,01)				(0,05)	
Constricciones ejecutivo				0,03*				0,22*
				(0,01)				(0,03)
Fragmentación étnica	0,05	0,03	-0,01	-0,01	0,01	-0,01	-0,01	-0,01
	(0,04)	(0,04)	(0,01)	(0,03)	(0,01)	(0,08)	(0,01)	(0,02)
Latitud (1)	0,09	0,01*	0,01*	0,01*	0,01	0,03*	0,02*	-0,03*
	(0,02)	(0,01)	(0,01)	(0,02)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Sin acceso al mar	-0,02	-0,02	-0,01	-0,03	-0,27	-0,25	0,03	-0,2
	(0,01)	(0,01)	(0,03)	(0,02)	(0,12)	(0,15)	(0,18)	(0,13)
África subsahariana	-0,21*	-0,17*	-0,23*	-0,20*	-0,80*	-0,72	-0,98	-0,67
	(0,02)	(0,02)	(0,03)	(0,02)	(0,13)	(0,16)	(0,18)	(0,18)
R-cuadrado	0,76	0,73	0,81	0,80	0,77	0,80	0,83	0,78
Observaciones	157	120	98	105	92	91	85	91

* Indica variables significativas al 99%. Errores estándares entre paréntesis. (1) Medida en términos absolutos.

FUENTE: elaboración propia.

La estrategia de identificación consiste en utilizar I_i como instrumento de R_i en la ecuación (1). Hay que tener en cuenta que esta estrategia tal vez no sea válida en la medida en que los instrumentos estén correlacionados con la parte no explicada por la regresión (1), para lo que conviene utilizar diversas pruebas, como el test de exogeneidad de Hausmann.

En este trabajo se utilizan tres tipos de instrumentos distintos: la mortalidad de los colonizadores entre los siglos XVII y XIX, la densidad de población en el siglo XVI y los años de antigüedad del Estado. El cuadro 3.6 muestra los estadísticos descriptivos de estas variables y de las principales variables dependientes analizadas, el PIB por habitante y el IDH, mientras que el cuadro 3.7 muestra las correlaciones que existen entre las principales variables dependientes e independientes del análisis.

CUADRO 3.6
Correlaciones entre variables dependientes e instrumentales

	Auto- cracia	Eficacia gobierno	Cons- tricciones ejecutivo	IDH 2001	Fragmen- tación étnica	Log PIB 2000	Mortalidad colonizadores	Log densidad población 1500	Historia del Estado
Autocracia	1	-0,50	-0,84	-0,70	0,29	-0,67	0,54	0,30	-0,28
Eficacia gobierno		1	0,57	0,65	-0,30	0,74	-0,63	-0,51	0,21
Constricciones ejecutivo			1	0,64	-0,19	0,59	-0,58	-0,41	0,24
IDH 2001				1	-0,48	0,92	-0,68	-0,54	0,49
Fragmentación étnica					1	-0,42	0,43	0,01	-0,34
Log PIB 2000						1	-0,71	-0,59	0,38
Mortalidad colonizadores							1	0,32	-0,38
Log densidad población 1500								1	-0,45
Historia del Estado									1

FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 3.7
Estadísticos descriptivos básicos de las variables dependientes e instrumentales

	Log PIB pc 2000	IDH 2001	Fragmentación étnica	Log densidad población 1500	Historia Estado	Log mortalidad colonizadores
Media	8,53	0,69	0,44	0,50	0,67	4,68
Mediana	8,62	0,74	0,46	0,41	0,60	4,44
Máximo	10,69	0,94	0,93	4,60	1	7,98
Mínimo	6,17	0,27	0,01	-3,83	0,28	2,14
Desv. estándar	1,12	0,17	0,25	1,52	0,19	1,19
Observaciones	134	174	166	98	103	80

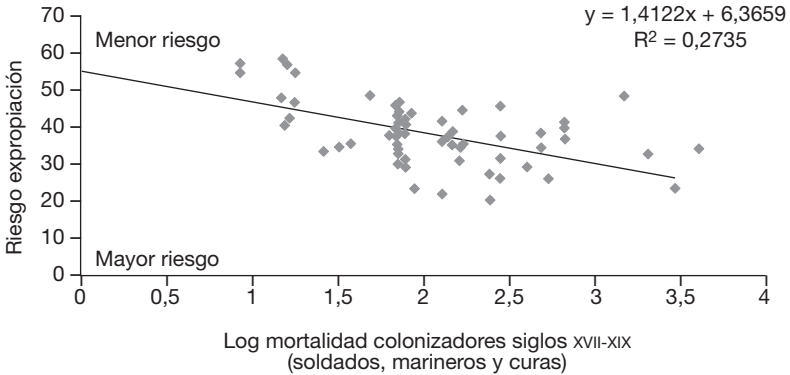
FUENTE: elaboración propia.

Mortalidad de los colonizadores

Acemoglu *et al.* (2002) proponen utilizar la mortalidad de los colonizadores (soldados, curas y marineros) como variable instrumental porque está íntimamente relacionada con los incentivos que éstos afrontaban para establecer instituciones de carácter extractivo. A diferencia de teorías precedentes que enfatizaban el origen legal del colonizador (La Porta *et al.*, 1999), estos autores consideran que la estrategia de los colonizadores cambió en función de las condiciones naturales que afrontaban. En aquellos lugares donde las condiciones climáticas y de trabajo eran desfavorables, fuese cual fuese su origen, los colonizadores establecieron instituciones de carácter extractivo cuyas debilidades han persistido hasta la actualidad, como fruto de fuertes procesos de dependencia de la senda (*path dependence*).

Controlando el origen legal del colonizador, la religión, el clima y otras variables, Acemoglu *et al.* (2002) muestran que esta variable instrumental sólo influye sobre los niveles actuales del PIB por habitante a través de las instituciones. Hay que tener en cuenta que esta variable instrumental sólo se aplica a los países que fueron colonizados y que, por tanto, el análisis se limita a las instituciones establecidas en estos países.

GRÁFICO 3.2
Instituciones y mortalidad de los colonizadores en los siglos XVII-XIX



FUENTE: Acemoglu *et al.* (2001).

Índice de antigüedad del Estado

La construcción de un Estado y de las instituciones de que se compone es un proceso histórico complejo sujeto a pugnas redistributivas y revoluciones costosas. Bocksette, Chanda y Putterman (2002) elaboran un «Índice de antigüedad del Estado» y demuestran que éste es significativo a escala estadística para explicar la calidad institucional y los niveles actuales del PIB por habitante (véase el cuadro 3.8).

La construcción de estados es un proceso con fuertes economías de aprendizaje. El desarrollo del personal, su control jerárquico y, en general, la eficacia en la actuación de la administración pública, dependen en gran medida del tiempo que una sociedad lleva construyendo instituciones para organizarse mejor. Además, la antigüedad y calidad de los estados permite a su vez apreciar algunas diferencias de la trayectoria histórica de los países. Los países y regiones del mundo que durante la segunda mitad del siglo XX lograron tasas de crecimiento de su nivel de renta por habitante que les han permitido converger con los países más desarrollados tienen estados de larga data. Éste es el caso de España, Italia o Alemania en la Europa occidental, Taiwan, Corea del Sur, o Indonesia en el sureste asiático y China.

CUADRO 3.8
 «Antigüedad del Estado» en diversas regiones del mundo

Media regional	Historia Estado(0)	Historia Estado(01)	Historia Estado(1)	Historia Estado(5)
Europa	0,73	0,73	0,74	0,79
Latinoamérica	0,17	0,17	0,19	0,30
África subsahariana	0,23	0,24	0,25	0,32
Oriente Próximo/Norte de África	0,61	0,61	0,61	0,64
Asia	0,80	0,80	0,79	0,79

La antigüedad del Estado se mide a partir de cuántas cinco décadas de existencia tiene desde el año 1 d. C. Para determinar la existencia del Estado se tienen en cuenta distintos factores, como el grado de control sobre el territorio, la existencia de un poder colonial y otros. El índice se normaliza y cada medio siglo hacia atrás se descuenta para ponderar más las décadas más recientes. Los indicadores presentados (Historia del Estado 0, 01, 1, 5 descuentan los medios siglos que comprende el índice a razón de 0, 0,1, 1 y 5. Las medias regionales se calculan ponderando la población de cada país en 1960.

FUENTE: Bocksette, Chanda y Puterman (2002).

Densidad de población en el siglo xv: «el giro de la fortuna»

La tercera variable instrumental que se utiliza para resolver el problema de endogeneidad que existe entre niveles de bienestar e instituciones es la densidad de población en el siglo xv. Como señalan Acemoglu *et al.* (2001), la densidad de población en el siglo xv es una aproximación a los niveles de urbanización y desarrollo de esa época. A su vez, la fuerte correlación negativa entre el logaritmo de la densidad de población en el siglo xv y la calidad de las instituciones actuales muestra dos elementos relevantes. Por un lado, los países que mostraban un nivel más elevado de desarrollo en el siglo xv son los que menos desarrollados están hoy en día tanto a nivel institucional como del PIB por habitante. Este «giro de la fortuna», demuestra que la geografía y el territorio, *per se*, no pueden ser los determinantes fundamentales del desarrollo a largo plazo puesto que, si fuera así, los países y regiones más avanzadas en el siglo xv deberían seguir siéndolo actualmente, cosa que sin duda no ha sucedido (Acemoglu *et al.*, 2001).

Por otro lado, la influencia de la densidad de población sobre las instituciones refuerza los argumentos desarrollados por North y Thomas (1973) sobre la importancia de las dotaciones de factores en las estrate-

gias de desarrollo de las élites. En aquellos lugares donde existe una población abundante y concentrada, la ausencia de competencia por la mano de obra reduce su precio en relación con el coste de conceder derechos políticos, económicos y sociales. Por eso en aquellos lugares de América donde la mano de obra fue más abundante, los derechos de sufragio se implantaron más tarde y sobre todo se tendió a generar instituciones de carácter extractivo para utilizar la fuerza de trabajo al menor coste posible (Engerman y Sokoloff, 2005).

3.4. Análisis de regresión: las instituciones como la variable fundamental del desarrollo humano

La regresión planteada estima los niveles de desarrollo humano en función de tres variables institucionales utilizando los instrumentos descritos anteriormente para resolver los problemas de endogeneidad. Los resultados de la estimación por Mínimos Cuadrados en 2 Etapas (2MCO) se muestran en el cuadro 3.9. Para mejorar la robustez de los resultados se utilizan tres variables institucionales distintas: la eficacia del gobierno, los niveles de autocracia y las constricciones al ejecutivo. El riesgo de expropiación no se utiliza en el análisis porque los resultados son similares a los obtenidos con la variable de eficacia gubernamental y, además, esta variable ya fue utilizada por Acemoglu *et al.* (2001) en su investigación.

En la primera etapa se estiman las distintas variables institucionales utilizadas en función de cada una de las variables instrumentales, la mortalidad de los colonizadores entre los siglos XVI y XVII, la antigüedad del Estado y la densidad de población en el siglo XV. En esta primera fase se controla el origen legal del colonizador y la presencia de una salida al mar de cada uno de los países analizados. El origen del colonizador se muestra significativo para explicar la calidad de las instituciones, lo que valida las hipótesis de los que sostienen que la herencia colonial (North *et al.*, 2000) y el origen legal (La Porta *et al.*, 1999) son determinantes importantes de la calidad de las instituciones y, por tanto, del desarrollo. La salida al mar no se muestra significativa a la hora de predecir los niveles de calidad institucional, confirmando los resultados de Bardhan (2005). La historia del Estado es relevante ante todo para explicar los niveles de constricciones al ejecutivo, así como los niveles de autocracia.

En la segunda etapa de la regresión, los indicadores institucionales son las variables endógenas y se muestran altamente significativos para explicar los niveles de desarrollo humano. Las estimaciones del efecto de las instituciones sobre el desempeño no dependen de los valores extremos. Por ejemplo, los resultados no cambian si se excluye a Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos. Estos resultados sugieren que África es más pobre que el resto del mundo debido a factores institucionales pero también a otros factores como pueden ser las divisiones étnicas, tal y como señalan Easterly y Levine (2002).

Las diferencias entre los determinantes de la calidad institucional subrayan la relevancia de la historia del Estado para limitar la autocracia. No obstante, la variable instrumental más significativa es la mortalidad de los colonizadores. Esto muestra la importancia de las condiciones naturales que afrontaron en las colonias los primeros colonizadores y, por tanto, de los vínculos entre geografía e instituciones. Estos vínculos, no obstante, requieren un mayor estudio, más detallado y adaptado a la realidad regional y a las singularidades de los países para tener en cuenta los importantes matices que operan en cada país.

3.5. Desafíos futuros

Este capítulo ha tratado de mostrar la importancia de las instituciones para el desarrollo humano a escala empírica teniendo en cuenta el alcance y las limitaciones de los indicadores institucionales y las técnicas de regresión. Las dotaciones territoriales, históricas y humanas afectan a las estrategias de los actores políticos y económicos y a sus incentivos para adoptar instituciones que promuevan el desarrollo. Instituciones ineficientes pueden persistir hasta nuestros días mediante procesos de dependencia de la senda (*path dependence*). Los incentivos derivados de la historia y la experiencia acumulada en la creación de instituciones son factores clave para explicar las diferencias entre los niveles observados de calidad institucional y, por tanto, de desarrollo humano.

Los indicadores institucionales no tienen en cuenta cómo operan los procesos de dependencia de la senda ni distinguen a un nivel estadísticamente significativo entre los distintos tipos de instituciones. De esta forma, la estadística contribuye a demostrar que las instituciones son el

CUADRO 3.9

Mínimos Cuadrados Ordinarios en Dos Etapas-2MCO									
Variables dependientes — Índice de Desarrollo Humano — IDH 2001									
Variables independientes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Constante	0,73*	0,74*	0,70*	0,85*	0,81*	0,88*	0,64*	0,59*	0,47*
	(0,02)	(0,01)	(0,02)	(0,03)	(0,02)	(0,03)	(0,03)	(0,02)	(0,05)
Eficacia del gobierno	0,07*	0,10*	0,14*						
	(0,01)		(0,02)						
Autocracia				-0,12	-0,17*	-0,21*			
				(0,03)	(0,02)	(0,04)			
Constricciones al ejecutivo							0,03*	0,04*	0,05*
							(0,001)	(0,04)	(0,01)
Latitud	0,01**	0,01	-0,01*	0,01	0,01	-0,01*	0,01	0,01	-0,01*
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	
África subsahariana	-0,23*	-0,22*	-0,20*	-0,25*	-0,24*	-0,20*	-0,25*	-0,27*	-0,19*
	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,03)	0,02	(0,03)	(0,04)	(0,02)	(0,03)
R-cuadrado	0,60	0,72	0,75	0,62	0,72	0,74	0,64	0,72	0,74
Variables dependientes									
Primera fase									
	Eficacia del gobierno			Autocracia			Constricciones ejecutivo		
Constate	-1,74*	-0,17*	1,20*	1,7*	0,90*	0,36*	0,43	3,4*	6,1*
	(0,34)	(0,09)	(0,32)	(0,2)	(0,06)	(0,22)	(0,72)	(0,21)	(0,69)
Historia del Estado	2,68*			-1,4*			5,09*		
	(0,45)			(0,26)			(0,94)		
Densidad población 1500		-0,24*			0,09*			-0,35*	
		(0,04)			(0,02)			(0,09)	
Mortalidad Colonizadores			-0,32*			0,12*			
			(0,06)			(0,04)			-0,61*
									(0,13)
Ausencia de salida al mar	-0,45*	-0,43*	-0,20	0,42*	0,55*	0,44*	-1,29*	-1,31*	-0,77***
	(0,21)	(0,16)	(0,21)	(0,12)	(0,10)	(0,14)	(0,44)	(0,35)	(0,44)
Origen legal británico	0,63*	0,30*	0,37*	-0,35*	-0,34*	-0,27*	1,93*	1,41*	1,41*
	(0,18)	(0,13)	(0,16)	(0,11)	(0,08)	(0,19)	(0,39)	(0,31)	(0,35)
R-cuadrado	0,31	0,34	0,37	0,31	0,39	0,35	0,34	0,39	0,46
Observaciones	101	96	79	99	87	77	99	103	77

* **, *** Variable significativa al 99, 95, y 90%, respectivamente.

FUENTE: elaboración propia.

determinante fundamental del desarrollo a largo plazo pero no explica con claridad mediante qué procesos emergen y cambian las instituciones que promueven el desarrollo. Esto requiere un análisis más detallado que tenga en cuenta las aportaciones realizadas desde los distintos ámbitos del institucionalismo y analice con más precisión la relación que existe entre dotaciones de recursos, instituciones y desarrollo. Estos esfuerzos se emprenden a partir de ahora.

4. Dotaciones de factores, desigualdad e instituciones. El peso de la historia

Este capítulo analiza la influencia de las dotaciones iniciales de factores sobre las instituciones desde una perspectiva histórica. El tipo de recursos naturales, de tierras, de población y la experiencia colonizadora explican la emergencia de estructuras de desigualdad y las dificultades surgidas en la construcción histórica de las instituciones. La desigualdad facilita las estrategias de supervivencia política de las élites, que utilizan las instituciones para proteger sus privilegios económicos y políticos. Las políticas fiscales, de educación y de reforma agraria emprendidas históricamente han actuado como bloqueos a la superación de esta estructura de clases y, por tanto, del cambio institucional.

A continuación se muestra a nivel *macro* la influencia del territorio y la historia en la creación de instituciones y, especialmente, cómo la desigualdad heredada históricamente dificulta la superación de los problemas de acción colectiva. En primer lugar se destaca la importancia de la historia en la construcción institucional y cómo la desigualdad bloquea el cambio institucional. En segundo lugar se analiza la influencia en los orígenes de la desigualdad de las dotaciones específicas de recursos. En tercer lugar se explican las estrategias que las élites políticas han utilizado para mantener el *statu quo* a través de políticas e instituciones disfuncionales. En este punto también se señala la inexistencia de un determinismo institucional y cómo las élites que afrontan dotaciones de factores similares pueden emprender estrategias de desarrollo muy distintas en función de su composición y relación. Finalmente se concluye recogiendo los principales puntos abordados y destacando algunas implicaciones relevantes para la reforma institucional.

4.1. Historia, desigualdad e instituciones

En general la teoría económica se encuentra incómoda con conceptos difusos y difíciles de medir, como el concepto de instituciones o constricciones e incentivos que estructuran la acción social, económica y política. Pero desde que North y Thomas (1973) pusieran de manifiesto la importancia de las instituciones en el auge económico de Occidente, una amplio conjunto de estudios empíricos ha demostrado la importancia de las instituciones para el desarrollo, tal y como realiza extensamente Jütting (2003).

La construcción de un Estado y de las instituciones de que se compone es un proceso histórico complejo sujeto a pugnas redistributivas y revoluciones que conllevan fuertes economías de aprendizaje. El desarrollo de personal cualificado, su control jerárquico, el establecimiento de procesos de selección meritocráticos y, en general, la eficacia en la actuación de la administración pública, dependen en gran medida del aprendizaje social y el tiempo que una comunidad política lleva construyéndose a sí misma.

La experiencia en la construcción de instituciones ayuda a comprender algunas diferencias de la trayectoria histórica de países y regiones del mundo, especialmente la trayectoria de aquellos países que durante la segunda mitad del siglo xx lograron tasas de crecimiento de su nivel de renta por habitante que les han permitido converger con los países más desarrollados (Bocksette *et al.*, 2002). Éste es el caso de países de Europa occidental como España, Italia o Alemania, pero también del sureste asiático como Corea del Sur, Taiwan, o Hong Kong. Más recientemente, China e India también han experimentado aumentos muy significativos de sus tasas de crecimiento. A diferencia de estos países, los estados de la región latinoamericana se caracterizan por tener una trayectoria histórica más corta, que reduce su experiencia en la resolución de los conflictos internos y en el establecimiento de orden en el conjunto de la nación.

Pero las diferencias en la calidad de las instituciones no sólo se derivan del punto de partida. La construcción de instituciones está directamente vinculada a la creación de un orden político que permita establecer las bases del desarrollo a partir de la garantía de estabilidad política y de la provisión de una seguridad básica a sus ciudadanos y agentes económicos. Esta seguridad básica establece las bases de la confianza entre

los agentes económicos y sociales que promueven la cooperación y la inversión (North *et al.* 2000; Bates, 2000).

El orden político requiere superar el conflicto distributivo entre los actores o grupos relevantes. Estos actores son los que tienen la capacidad de influir en la creación de las normas y a menudo no han sido representativos del conjunto de la sociedad. Los conflictos distributivos hacen referencia a las pugnas que existen entre dichos actores por el reparto de las ganancias derivadas del orden establecido, algo que se expresa en instituciones que rigen la interacción entre los distintos actores y que dependen del poder relativo de cada uno.

La construcción de instituciones y la elaboración de políticas que promuevan el desarrollo es más difícil cuanto más desigual es el poder de cada uno de estos actores o menos cooperación exista entre ellos. Las vías en las que la desigualdad dificulta la construcción de instituciones son diversas. Todas ellas han confluído en la historia latinoamericana con diferentes intensidades según el país y han contribuido al subdesarrollo de la región en su conjunto.

En primer lugar, a mayor desigualdad, más difícil es que los distintos grupos se pongan de acuerdo en cuál debe ser la dirección del cambio institucional aunque éste resulte beneficioso para el conjunto (Bardhan, 2001). Esto es así porque en situaciones de elevada desigualdad, existen más posibilidades de que con el cambio institucional un grupo pierda poder relativo respecto al resto. Aunque aumente su porción de poder, los grupos no quieren perder su beneficio relativo porque se puede poner en riesgo el futuro reparto. En estas situaciones existen mayores resistencias al cambio y, por tanto, un sesgo a favor del *statu quo*. Por ejemplo, aunque les proporcione más beneficios (por ejemplo, a través de más impuestos), muchos gobiernos pueden bloquear el crecimiento económico si aumenta el poder de la oposición.

En segundo lugar, la desigualdad agrava los problemas de acción colectiva (Olson, 1965). En situaciones de desigualdad, los costes de organización de la mayoría más desfavorecida todavía son más elevados que los de la minoría, cuyos beneficios están más concentrados. Los mayores costes de organización y los beneficios difusos desincentivan el hecho de que la mayoría emprenda el cambio institucional. Por contra, los grupos minoritarios obtienen más beneficios por miembro y tienen menores costes de organización, lo que reduce sus costes por invertir en mantener sus privilegios. Esta situación provoca que aumenten las difi-

cultades de articular el cambio institucional y facilita que un grupo imponga su voluntad sobre el resto para proteger sus intereses.

En tercer lugar, asimismo la desigualdad agrava el problema del compromiso de las instituciones políticas (Acemoglu, 2003), también conocido como «el dilema político fundamental» (Weingast, 1995), que señala que «quien es suficientemente fuerte para establecer las normas también lo es para violarlas». Este dilema provoca la falta de credibilidad de las promesas de compensar a los «perdedores políticos», lo que incrementa las resistencias al cambio por parte de los que obtienen ventajas del *statu quo*. Con la desigualdad aumenta la compensación necesaria para el «perdedor político» y se incrementan las resistencias al cambio. En esta situación es más difícil la innovación y el avance institucional.

Finalmente, los vínculos entre desigualdad, instituciones y políticas actúan de forma dinámica. Por ejemplo, las instituciones políticas más representativas conducen a políticas redistributivas (como la *Old Poor Law* en Gran Bretaña, en el siglo XVIII) que aumentan la base de consumidores de bienes manufacturados que impulsan el producto industrial y permiten alcanzar la escala y la productividad suficientes para provocar la transición de una economía agraria a una industrial. Voigtländer y Hans-Joachim (2005) utilizan este argumento para elaborar un modelo de equilibrio general a partir del cual se puede probar que la revolución industrial se dio primero en Gran Bretaña, pese a que sus dotaciones tecnológicas eran muy similares a las de otros países, precisamente por la estructura básica de igualdad y las políticas redistributivas derivadas de la representación política.

Otro ejemplo de los vínculos dinámicos entre desigualdad, instituciones y desarrollo se encuentra en el modelo desarrollado por Rajan y Zingales (2006). Estos autores muestran cómo cuando el ratio de trabajadores cualificados y no cualificados es elevado, es más probable que los trabajadores cualificados se pongan de acuerdo con la élite oligárquica para evitar políticas educativas de base ancha. Esto tiene dos motivos principales. Por un lado, el grupo cualificado quiere proteger las rentas que obtiene de un mercado de trabajo poco competitivo y, por otro, la élite oligárquica quiere reducir las mayores demandas de liberalización del mercado y de derechos políticos que conllevaría ampliar la masa de trabajadores cualificados. Esto hace a que en determinados países las élites oligárquicas hayan pactado con los trabajadores cualificados para «cerrar el Estado» y mantener una dualidad económica y social. Esta dinámica

frena el avance de las instituciones a través de la política educativa, algo que ha sido común en muchos países de la región latinoamericana.

Como se muestra a continuación, la elevada desigualdad en Latinoamérica incrementó el conflicto distributivo y dificultó el cambio institucional. Los costes para las élites económicas de crear instituciones políticas más representativas y políticas de redistribución eran demasiado elevados porque implicaban la pérdida de poder relativo respecto a otros grupos sociales. Analizaremos cómo los orígenes de la desigualdad de la región se encuentran, en gran medida, en sus dotaciones iniciales de recursos y en la herencia colonial.

4.2. Las raíces históricas de la desigualdad en Latinoamérica: dotaciones de factores y herencia colonial

En la actualidad, los niveles de desigualdad de la región latinoamericana son los mayores del mundo (Prados de la Escosura, 2004b). Entender las raíces de esta desigualdad resulta clave para comprender los conflictos distributivos de los países en la región y sus dificultades para crear instituciones que promuevan el desarrollo. En los últimos años, desde la historia económica se han encontrado algunos factores que explican tanto el origen como la persistencia de la desigualdad en Latinoamérica. Este apartado analiza los orígenes de la desigualdad y se concentra en la influencia de las dotaciones iniciales de factores, especialmente sus dotaciones de tierras, población y recursos naturales, así como en su herencia colonial. Estos factores no son comunes a todos los países latinoamericanos y, por lo tanto, permiten ayudar a identificar las dificultades específicas que determinados países han afrontado y a las que se siguen enfrentando en la construcción de instituciones.

Recursos naturales e instituciones en Latinoamérica

Las dotaciones de la mayoría de las subregiones latinoamericanas presentaban características especialmente proclives a generar estructuras de desigualdad de activos. Engerman y Sokoloff (1997, 2002a) enfatizan el tipo de tierras y la heterogeneidad social como factores determinantes de

los orígenes de la desigualdad y el déficit institucional en Latinoamérica. Estos autores sostienen que los tipos de tierra que presentan mayores economías de escala (como las plantaciones de azúcar o plátanos), a diferencia de los cultivos de grano propios de Norteamérica, son más propicios a generar estructuras de producción basadas en la desigualdad, puesto que su explotación óptima no se realiza a partir de la familia, sino de grandes cultivos donde un amplio grupo de trabajadores —normalmente esclavos— está a las órdenes de un terrateniente.

En Latinoamérica la presencia de economías de escala en el cultivo de muchas de las tierras y la existencia de una elevada población indígena y afroamericana afianzó una estructura de desigualdad basada en un modelo de producción extensivo con mano de obra esclava. Esto se produjo, sobre todo, en los países del Caribe y en Brasil, dado que sus tierras y su clima presentaban ventajas comparativas en la plantación del azúcar y otras similares que entre los siglos XVII y XIX resultaban muy lucrativas y apropiadas para el uso de una amplia mano de obra esclava.

Otros recursos naturales con los que también cuenta Latinoamérica han generado desigualdad y baja calidad institucional, como es el caso de las minas de oro, plata o cobre (y, más recientemente, la explotación de los pozos petrolíferos o de gas). La explotación de estos recursos estuvo sometida históricamente a fuertes economías de escala y al uso de la población esclava como mano de obra. Este modelo de desarrollo hizo más difícil el surgimiento de una amplia clase media a partir de la cual es posible construir un consenso político y estimular la demanda de productos industriales. Más bien al contrario, la explotación de recursos naturales acrecentó aún más el poder de las élites económicas, que cada vez tenían más que perder en una redistribución de los recursos del país y en el cambio hacia instituciones y políticas más inclusivas.

Además, las minas y otros recursos naturales son activos específicos del país y, por tanto, no se pueden deslocalizar. A diferencia del capital financiero o la inversión en una fábrica textil, la inversión en tierras o en minas no se puede trasladar fuera del país en caso de que, por ejemplo, el gobierno subiera en exceso los impuestos. Como sugiere Boix (2005), cuando una economía depende, especialmente, de activos específicos, los costes de perder el poder político para la élite económica son mayores y, por tanto, los incentivos hacia el cambio institucional son menores.²⁰ Únicamente en los países que habían construido tales instituciones políticas antes de descubrir sus recursos naturales, su explotación se

ha podido realizar bajo instituciones políticas democráticas (Sala i Martín y Subramanian, 2003).

Como señala Boix (2005: 217),

en las economías con elevados niveles de activos fijos deberíamos esperar el siguiente patrón cíclico. Un tirano o un rey es destronado por funcionarios progresistas de izquierdas o, en las sociedades con mayor movilización, por una revolución social. Tras tomar el control del Estado, la élite revolucionaria establecerá nuevos planes para la explotación racional de los recursos naturales y el desarrollo de la economía. [...] No obstante, surgirá la corrupción y el mal manejo asociado a las estrategias ajenas al mercado. Las élites antes de izquierda se convierten en las tiranías de derechas a las que se habían opuesto. Esto pone en marcha otra ola de malestar popular, golpes y guerras civiles, seguidos por la elección de nuevas élites predatorias.

Esta dinámica se encuentra aún presente en muchos países de Latinoamérica. Por ejemplo, la dinámica seguida por países como Bolivia o Ecuador puede caer en este patrón si no se solventan las tentaciones del populismo. Pese a los avances democráticos acaecidos en el país y a la ausencia de guerras civiles, la gestión de los recursos naturales ha provocado luchas encarnizadas por el poder político y la utilización de los mismos recursos naturales para mantenerlo.

Dotación de factores, herencia colonial e instituciones

Las dotaciones de factores de Latinoamérica interactuaron con su herencia colonial específica para generar la estructura más desigual del mundo. En Latinoamérica, los orígenes de la desigualdad se encuentran, por tanto, en sus dotaciones, en su peculiar experiencia colonial y en la específica combinación que generaron ambos elementos. A diferencia de Estados Unidos, Latinoamérica heredó las características de las instituciones del imperio español. Estas características interactuaron con las instituciones originarias y las dotaciones de recursos para producir resultados económicos y sociales específicos en cada país.

En el examen de este proceso es importante tener en cuenta dos elementos esenciales. Por un lado, los incentivos que afrontaban los colonizadores. Estos incentivos determinaban su predisposición a establecer instituciones con finalidades más o menos extractivas, lo que dependía en

gran medida de las dotaciones de factores que encontraron, sobre todo el tipo de recursos y la población. Entre sus prioridades, las instituciones con finalidades extractivas no tenían que buscar la representatividad ni la creación de un Estado capaz de promover políticas públicas, sino extraer los recursos del país mediante el control de su mano de obra. Un segundo elemento son las características de las instituciones que heredó Latinoamérica y que llevaban consigo muchas de las trabas que afrontaría el imperio español. Pero desarrollemos con más detalle cada uno de estos aspectos.

a) Los incentivos de los colonizadores: «coge el dinero y corre»

Fuese cual fuera el colonizador, las condiciones naturales de los territorios colonizados inducían a distintas estrategias de colonización. Acemoglu *et al.* (2001) han mostrado que la calidad actual de las instituciones guarda una estrecha relación con el tipo de incentivos a los que se enfrentaban los colonizadores. Estos incentivos dependen de dos variables principales: las condiciones naturales y climáticas del lugar y la existencia de población abundante.

En aquellos lugares donde las condiciones de vida no eran las adecuadas y la mortalidad de los colonizadores era elevada, los incentivos de éstos fueron instalar instituciones de carácter extractivo bajo el lema de «coge el dinero y corre». Esta lógica actuó por encima de quién fuera el colonizador y tuvo lugar tanto en Latinoamérica como en el resto de las colonias. Como muestran Acemoglu *et al.* (2001), la mortalidad de los curas, los soldados y los marineros durante los siglos XVI, XVII y XVIII está significativamente correlacionada con la calidad de las instituciones actuales. Así, en aquellos lugares donde las condiciones de vida no eran las propicias, los colonizadores crearon instituciones que permitieran explotar los recursos del país con el mínimo coste para la colonia. Éste podría haber sido el caso de la colonización especialmente en países como Bolivia, Ecuador, México y otros enclaves suramericanos, donde la explotación de las minas fue un elemento crucial de la colonización.

Más allá de la mortalidad, en los lugares donde existían grandes concentraciones de población susceptibles de ser utilizadas como mano de obra (como en los imperios inca, azteca o maya), los colonizadores tendieron a crear modelos de producción basados en mano de obra esclava y a implantar instituciones extractivas que buscaban, por encima de

todo, la explotación de los recursos de la zona. Por el contrario, en regiones menos pobladas los colonizadores tendieron a crear instituciones más semejantes a las de su país de origen, es decir, más proclives a generar crecimiento para la región. Esta dinámica también se implantó fuese cual fuere el origen del colonizador.

En algunos lugares, los colonizadores incluso aprovecharon las instituciones económicas de las civilizaciones colonizadas, como es el caso de la *mita*, institución incaica por la cual la población estaba obligada a trabajar sin remuneración para la comunidad cada tres años en la construcción de monumentos o en la prestación de otro tipo de servicios. Estas instituciones fueron utilizadas posteriormente por los colonos españoles de la región andina, forzando al indígena a trabajar en las minas de plata de Potosí, mientras el resto del tiempo pagaba elevados tributos. En cambio, en aquellos lugares donde existía una menor concentración de población nativa, como en Argentina, Uruguay o Costa Rica, no se produjo esta dinámica y la competencia por la mano de obra escasa redujo los incentivos frente a la explotación.

Existe, por tanto, una relación estrecha entre recursos naturales de los países y su población, por un lado, y los incentivos que afrontaban los colonizadores, por otro. Sin embargo, también son importantes las especificidades del colonizador, que en el caso de Latinoamérica aún contribuyeron más a la desigualdad.

b) Especificidades de la herencia colonial latinoamericana

La difusión institucional no es un fenómeno reciente, fruto de la globalización actual.²¹ Desde el siglo XVI, el aumento de las migraciones y el intercambio de bienes y capitales también estuvieron acompañados por la difusión de las instituciones de los países colonizadores a los nuevos territorios. Las instituciones políticas y económicas heredadas por Latinoamérica presentan características específicas que explican los peores resultados económicos obtenidos en aquellos años. Muchas de las deficiencias de estas instituciones han persistido hasta nuestros días a través de mecanismos que se comentan más adelante.

Como han señalado North *et al.* (2000), la experiencia colonial latinoamericana incrementó el conflicto político y dificultó la creación del consenso necesario para establecer instituciones que controlaran a los

gobernantes y promovieran un entorno de libertad a los agentes económicos. Latinoamérica heredó el sistema de privilegios que regía en el imperio español, donde la discrecionalidad del rey y sus privilegiados era absoluta y no existía un poder judicial independiente de la Corona. En cambio, las instituciones heredadas por Estados Unidos contemplaban, en mayor medida, el control político de los gobernantes por los ciudadanos a través de instituciones representativas.²² Esta ausencia de libertades políticas actuó en contra del desarrollo de la región latinoamericana. La falta de un sistema mínimo de control sobre los políticos dejó desprotegidos a los agentes económicos frente a la voluntad del monarca, lo que redujo los incentivos a la inversión, dada la falta de seguridad y la inestabilidad en los derechos de propiedad.

Las instituciones económicas también reflejaban este sistema de privilegios. Las leyes que regulaban el comercio y los movimientos migratorios durante el imperio español fueron mucho más estrictas y dependientes de los intereses de la Corona. La Corona española limitó la migración hacia las colonias, lo que favoreció la concentración de la propiedad en pocas manos y limitó la competencia. En las colonias españolas no existió nada parecido a un mercado común sin intervención pública, tal y como existió entre las colonias británicas. En el imperio español las tasas y las restricciones comerciales se utilizaban arbitrariamente por la Corona y existían monopolios y monopsonios de distinto tipo, el más famoso de los cuales fue, quizá, el del tabaco. Este exceso de regulación e intervención dificultaron la especialización y el funcionamiento eficiente de los mercados, lo que también redujo la capacidad de la estructura productiva para innovarse y modernizarse.

A principios de siglo XIX, cuando la monarquía española entró en crisis, los nuevos estados surgidos en la región latinoamericana buscaron en las instituciones políticas americanas un referente. Pero los intereses antes privilegiados no estaban dispuestos a perder su poder en manos de una elevada población que carecía de derechos reconocidos. Distintos intereses pugnaban por el poder y la legitimidad de gobernar. En esta situación operaron los principios de la captura de rentas y de las familias; los grupos y los ciudadanos sacrificaron recursos productivos para destinarlos a defender sus privilegios, posesiones y lograr derechos políticos (North *et al.*, 2000).

No obstante, tal y como muestran los datos de Maddison (2001), a finales del siglo XIX Latinoamérica empezó una época de desarrollo y

convergencia con el conjunto de países. Por ejemplo, a principios de siglo XX Argentina tenía mejor renta por habitante que la gran mayoría de países europeos. Esta época estuvo basada en la integración en el comercio internacional a raíz de la independencia y en una evolución positiva de los términos del intercambio (Prados de la Escosura, 2004b), pero no logró un desarrollo sostenido por la incapacidad de construir un Estado capaz de elaborar políticas de desarrollo. Las políticas respondieron al poder de élites cerradas para mantener sus privilegios. Con respecto a la colonización, la evaluación resulta difícil por la ausencia de un escenario contrafactual (como sería, por ejemplo, saber qué hubiese sucedido en ausencia de colonización, con la presencia de otro tipo de colonizadores o de estados consolidados), lo que hace difícil una valoración precisa de sus efectos sobre el crecimiento de este período.

Sin embargo, desde la óptica de este capítulo, la importancia de la colonización no reside sólo en los efectos que tuvo sobre el desarrollo durante el siglo XIX, sino también en su impacto en las estructuras de desigualdad, el déficit institucional y, en definitiva, en las capacidades de desarrollo a más largo plazo. Como se expone en el apartado siguiente, la desigualdad redujo los incentivos de las élites para crear instituciones y políticas que promovieran el desarrollo y facilitaran las estrategias de supervivencia de los actores o grupos que se beneficiaban con las estructuras más improductivas.

4.3. La persistencia del déficit institucional: instituciones y políticas

La elevada desigualdad surgida históricamente a partir de la combinación entre las dotaciones iniciales y la experiencia colonial específica de Latinoamérica ha persistido en el tiempo. En la actualidad, Latinoamérica es el continente más desigual del mundo (Ferranti *et al.*, 2004) y, como se ha insistido, sigue padeciendo graves deficiencias institucionales (Kaufmann *et al.*, 2005). La persistencia de estas deficiencias ha operado a través de mecanismos a menudo sutiles y casi invisibles pero que han impedido la transición de Latinoamérica hacia pautas de crecimiento moderno y mayores niveles de desarrollo.

El círculo vicioso que opera entre desigualdad e instituciones impi-

de lograr mayores niveles de prosperidad. Más desigualdad genera peores instituciones, que a su vez generan más desigualdad y así sucesivamente. Esta retroalimentación se produjo a través de la traslación de la desigualdad de activos económicos a escala política y la posterior utilización de este poder para generar las políticas sociales (educación fundamentalmente) y económicas (comercial, monetaria y otras) en su propio beneficio. Este mecanismo reproduce la desigualdad y permite que el estancamiento económico persista.

La independencia de la Corona española trajo consigo la desaparición de las instituciones que hasta el momento habían gobernado las colonias. Este vacío institucional requirió la construcción de nuevas instituciones que definieran los derechos de propiedad y garantizaran el cumplimiento de los contratos. El coste de la construcción de nuevas instituciones únicamente podía ser asumido por aquellas élites económicas que habían resultado vencedoras en las pugnas internas por el poder. Las élites que vencieron pagaron la construcción de las nuevas instituciones pero también aseguraron sus intereses económicos.

Los efectos de la desigualdad originados por las dotaciones iniciales y la herencia colonial se trasladaron entonces al ámbito de la política tras los procesos de independencia. La captura del poder político por parte de las élites económicas se produjo a través de su mayor capacidad para «comprar» alianzas y, sobre todo, por su control sobre los medios de producción, la tierra, el trabajo y el capital. El control de estos medios de producción permitió, en primer lugar, la construcción de las «nuevas instituciones latinoamericanas» y, posteriormente, la utilización de dichas instituciones para perpetuarse en el poder. ¿Cómo respondían la política agraria, la hacienda pública y las políticas educativas a la estrategia de supervivencia política con la finalidad de facilitar el control de las instituciones?

El factor de producción más importante en el siglo XIX en Latinoamérica era la tierra y su importancia no sólo era económica sino también política. La rentabilidad de la tierra no se derivaba únicamente de su producción, sino también de las rentas políticas que generaba.²³ La elevada desigualdad de tierras históricamente presente en Latinoamérica (Taylor y Hudson, 1972) favoreció la captura del poder político por parte de una élite económica que, además, tenía el control *cuasimonopsónico* del mercado de trabajo. Con la apertura comercial acaecida tras la independencia, aumentó el valor de las tierras y su contribución a la producción total. La

elevada rentabilidad política de la tierra y la gran desigualdad respecto al reparto de su propiedad incrementaron la influencia política de las élites terratenientes.

Las estrategias de las élites para asegurar que los incipientes estados respondían principalmente a sus intereses operaron a través de los ingresos y del gasto. Dicha estrategia tenía como objetivo final perpetuarse en el poder a través de limitar el control político y el acceso de la ciudadanía a las instituciones. El éxito de esta estrategia se refleja en el lento avance del sufragio universal en América Latina en relación con Estados Unidos (Sokoloff, 2003) u otras colonias, así como en la propia perpetuación de la desigualdad todavía latente hoy en día.

Para entender mejor los vínculos que existen entre la desigualdad política y el reducido gasto en bienes públicos, es necesario tener en cuenta el papel de la hacienda pública. Las características principales de las haciendas públicas de Latinoamérica hasta el siglo xx, salvando algunas particularidades, son tres: la importancia de los impuestos indirectos, la escasa importancia de los impuestos sobre la riqueza y la poca importancia de las haciendas y los gobiernos municipales (Engerman y Sokoloff, 2002a).

En primer lugar, los impuestos sobre el comercio internacional y, en concreto, sobre los monopolios de exportación como el tabaco, constituían, junto con otros impuestos indirectos, casi el 80% de los ingresos nacionales hasta el siglo xix. En segundo lugar, a diferencia de Estados Unidos, los gobiernos locales únicamente aportaban en torno al 10% de los ingresos nacionales, lo que suponía otro sesgo regresivo sobre los ingresos públicos, ya que los gobiernos locales son los responsables de recaudar los impuestos sobre la propiedad de las haciendas y las tierras. Finalmente, la debilidad del gobierno local perpetró la desigualdad debido a su gran importancia en la prestación de servicios públicos básicos como el transporte, el suministro de agua y alcantarillado o la educación básica.

Además, las élites económicas no tenían incentivos para invertir en el capital humano de su población por dos motivos. Primero, la actividad agraria no requería elevados niveles de capital humano y, segundo, un mayor nivel de capital humano de la población podía poner en peligro el poder político de las élites económicas.²⁴ Tal y como muestra Sokoloff (2003), en aquellos países con mayores niveles de desigualdad los derechos al sufragio no sólo se extendieron más lentamente, sino que también las restricciones al voto estuvieron más vinculadas a la educación que a

la renta, lo que es especialmente restrictivo.²⁵ Esto tuvo efectos perniciosos sobre la inversión en capital humano ya que, para reducir la participación política, las élites redujeron la inversión en capital humano.

Existen también vínculos dinámicos entre la inversión en capital humano y la distribución de tierras. Por ejemplo, el control de las tierras a cargo de pocas familias (por ejemplo, las «14 familias» de El Salvador) permitió dominar la principal fuente de trabajo y, de esta manera, establecer sueldos muy precarios cercanos al salario de subsistencia. Bajo estas circunstancias, las expectativas de los trabajadores no resultaban lo suficientemente buenas como para realizar inversiones en capital humano. Tal y como ponen de relieve los datos históricos, en aquellos países donde la desigualdad de tierras fue mayor, la educación de la población avanzó más lentamente (Engerman y Sokoloff, 2005).

La relación entre desigualdad de tierras e inversión en capital humano se mantiene también cuando se observa la evolución de distintos países de Latinoamérica. Por ejemplo, los países con menores niveles de desigualdad de Latinoamérica, Costa Rica, Argentina y Uruguay, también han sido los que mayores niveles de inversión en capital humano han realizado y los que antes eliminaron las restricciones al sufragio. En cambio, los índices de alfabetización han avanzado más lentamente en Guatemala, uno de los países con mayor desigualdad de Latinoamérica, que en cualquier otro país de la región durante la primera mitad del siglo xx (Thorp, 1998).

Los límites de la historia y las dotaciones de recursos

La falta de inclusión política provoca que las élites puedan actuar en su propio beneficio, por ejemplo reduciendo el gasto en bienes e infraestructuras públicas y aumentándolo en servicios que benefician únicamente a una minoría, tales como la educación superior o la garantía de derechos de propiedad para un grupo reducido de propietarios. Sin embargo, la capacidad de las élites para restringir los derechos de la población se ven limitados por sus propios intereses, en concreto por la propia competencia y la composición de las élites, lo que es muy específico de cada país y depende de factores coyunturales e incluso aleatorios.

Tal y como North y Thomas (1973) mostraron que sucedió entre los señores feudales durante la Alta Edad Media, la competencia entre las

élites económicas ha provocado, en diversos momentos de la historia, la ampliación de los derechos de la mayoría. Como señalan Engerman y Sokoloff (2005), en aquellos lugares donde el factor trabajo era relativamente escaso en relación con la tierra u otros recursos, las élites económicas y políticas no tuvieron más remedio que incrementar los derechos sociales y políticos para atraer a más trabajadores. Así, por ejemplo, la introducción de los derechos de sufragio en países como Uruguay y Argentina coincidió con períodos en los que se trataba de atraer a inmigrantes. De este modo, en los territorios más poblados las barreras a la igualdad política fueron mayores, ya que no había necesidad de desarrollar políticas para atraer mano de obra.

La competencia entre élites nacionales por la mano de obra no sólo tuvo un efecto sobre la ampliación de las libertades políticas, sino también sobre el mismo gasto en bienes públicos como la educación. Por eso el aumento de las inversiones en educación pública coincidió en el tiempo con las necesidades de atraer mano de obra (Engerman y Sokoloff, 2005).

Pese a que la desigualdad tiene mecanismos para replicarse a sí misma a través de instituciones políticas perversas, las estrategias de los actores políticos y económicos desempeñan un papel clave. No existe determinismo institucional *à la Marx*. Las estrategias e intereses de las élites políticas y de los actores sociales son un elemento clave para entender los caminos que ha seguido un país. En este sentido, Robinson y Nugent (2002) muestran cómo los derechos de propiedad en Costa Rica y Colombia evolucionaron de manera diferente a los de El Salvador y Guatemala, pese a tener unas dotaciones iniciales muy parecidas en términos de clima, tipo de tierras y de cultivo, experiencia colonial, lengua y religión y niveles iniciales de PIB por habitante y desigualdad.

Estos autores también reflejan cómo en Costa Rica y Colombia la composición y la competencia entre las élites políticas provocaron que el principal producto de la economía, el café, se cultivara en un sistema de haciendas pequeñas y no en grandes latifundios más ineficientes.²⁶ Por un lado, cuando las élites políticas no estuvieron formadas únicamente por terratenientes y existió una clase industrial empresarial agroexportadora y financiera, las élites estuvieron más dispuestas a sacrificar poder sobre el mercado de trabajo por poder sobre el crédito y la exportación. Diseñar la producción de forma más eficiente permitió a las élites compensar las pérdidas sufridas por mayores costes laborales con los beneficios ob-

tenidos por una mayor producción y un mayor dominio sobre el crédito y los procesos productivos.

Por otro lado, el nivel de competencia entre las élites (principalmente agrupadas en liberales y conservadores) generó una lucha más encarnizada por el poder, lo que implicó una mayor necesidad de movilizar apoyos y realizar concesiones. Al igual que había sucedido en los territorios con escasez de trabajadores y abundancia de tierras, la mayor pugna entre las élites políticas de Colombia y Costa Rica, aumentó las concesiones a los trabajadores. Estas concesiones cobraron la forma de derechos de propiedad sobre la tierra, lo que ayudó a configurar un sistema de explotación más eficiente basado en la pequeña hacienda.

Así pues, la dinámica de la desigualdad también depende de la composición y la competencia entre las élites políticas de cada país. Por ejemplo, en Venezuela la evolución de los derechos de propiedad es asimilable a la acaecida en Colombia y Costa Rica, con la salvedad de la dura dictadura que a comienzos de siglo xx revirtió el proceso democratizador y de reforma agraria. En cambio, pese a sus peculiaridades climáticas, territoriales y coloniales, el proceso en Brasil se parece al seguido por El Salvador y Guatemala, donde una élite terrateniente capturó la reforma agraria para controlar la mano de obra (Robinson y Nugent, 2002).

4.4. Lecciones para la reforma institucional

La desigualdad generada históricamente afecta al desarrollo de las instituciones latinoamericanas a través de las estrategias de sus élites políticas, cuyos incentivos a la supervivencia han provocado que durante un largo período de tiempo la mayoría de la población se encontrara excluida del proceso político, así como políticas públicas y económicas que han reducido los incentivos del resto de la población para emprender actividades productivas.

La ausencia de políticas sociales, instituciones políticas representativas a escala nacional, de unos gobiernos locales fuertes y de un sistema impositivo más progresivo respondían a la estrategia más general de las élites de mantener el poder económico a través del control político. En algunos países la abundancia de tierra y la escasez de pobla-

ción obligaron a abrir las fronteras y a otorgar mayores derechos políticos y sociales para atraer mano de obra. Este proceso redujo la desigualdad política y económica en países como Argentina, Uruguay y Costa Rica, lo que también se tradujo en mayores niveles de educación y escolaridad en estos países.

La desigualdad y la falta de instituciones son factores que a su vez han generado desigualdad y escaso desarrollo a través de los mecanismos descritos. Los factores señalados en este texto han afectado con distintas intensidades a diferentes países y, por ejemplo, Argentina, Uruguay, Colombia, Costa Rica e incluso Chile, encajan dentro del grupo de países que, por sus dotaciones iniciales, han mostrado una mayor tendencia a la igualdad política y mayores niveles de educación y gasto en bienes públicos que el resto de Latinoamérica. Aunque también existen diferencias importantes entre ellos, estos países son líderes de la región en términos de desarrollo.

La renta media por habitante de Latinoamérica, a diferencia de la de algunos países asiáticos (principalmente China y la India), no converge con la de los países más desarrollados. Peor aún, con las tasas actuales de crecimiento, Latinoamérica tardará casi un siglo en alcanzar los niveles de vida de hoy de los países más desarrollados. Los problemas de este retraso no se encuentran en los recursos disponibles, en su ubicación geográfica o en un punto de partida inicial más bajo. En este capítulo se ha mostrado que el déficit crónico de Latinoamérica se encuentra en el proceso histórico de construcción de instituciones, especialmente dificultado por la elevada desigualdad de la región latinoamericana.

Latinoamérica se encuentra en una fase de transición en la que se enfrenta a la tarea de consolidar y, en muchos casos, crear las instituciones que promueven el desarrollo. Un primer aspecto que cabe tener en cuenta es por qué la diferencia de renta por habitante entre Latinoamérica y Estados Unidos ha aumentado desde finales de los años setenta pese a los procesos de democratización. La democratización no ha traído consigo los rendimientos esperados en términos de desarrollo y consolidación institucional. Las instituciones formales establecidas no han aportado los rendimientos sustantivos esperados, lo que hace pensar que existen otras fuerzas operando que impiden o dificultan el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, el estudio de las instituciones informales puede resultar de suma relevancia.

En segundo lugar, a diferencia de los países de la Europa occidental, en Latinoamérica no surgieron verdaderos partidos de izquierdas que redistribuyeran la riqueza (Robinson, 2000) ni movimientos sindicales de base amplia que garantizaran los derechos laborales básicos (Rodrik, 2001). Como señala Robinson (2000), si bien los gobiernos militares en general han aumentado la desigualdad en sus países, en las democracias occidentales los casos en que la desigualdad se ha logrado reducir están asociados a gobiernos de partidos socialistas y a una clase obrera bien estructurada.

Los partidos populistas creados en los años veinte y treinta del siglo pasado integraron a la clase trabajadora pero no lograron reducir la desigualdad, tal y como hicieron el Partido Laborista del Reino Unido o el Partido Socialista Sueco. Las agendas redistributivas que han intentado emerger en Latinoamérica han sido derrocadas militarmente o se han limitado a organizar la redistribución para unos pocos. El estudio de los partidos políticos y de otras organizaciones con influencia política sobre el desarrollo posiblemente arroje nuevas luces a los obstáculos que Latinoamérica afronta en su proceso de desarrollo.

Finalmente, es importante señalar que el énfasis en las reformas institucionales de los últimos años ha descuidado la capacidad de supervivencia de las élites políticas y su adaptación mediante reglas informales a las nuevas políticas. Las reformas impulsadas por el Consenso de Washington partían de la consideración de que se podían transplantar nuevas reglas que cambiaran el comportamiento de los actores. Pero quizá convenga empezar a cambiar el orden de los factores y que sean los actores quienes deban cambiar primero. Políticas públicas educativas y la redistribución en un sentido amplio (políticas agrarias y de recursos naturales) pueden generar el capital necesario para la renovación de los actores políticos y económicos tradicionales, así como la base para que los más desfavorecidos también puedan aprovechar las reformas de mercado.

SEGUNDA PARTE

INSTITUCIONALISMO, INFORMALIDAD Y
DESARROLLO

5. Aportaciones de las «escuelas del institucionalismo» al desarrollo: implicaciones para la reforma institucional

A partir del análisis de las aportaciones de las distintas escuelas del institucionalismo a la teoría del desarrollo, en este capítulo se subraya la necesidad de una mayor integración entre tales corrientes para elaborar estrategias más efectivas de desarrollo institucional. Este trabajo pone de manifiesto la importancia de las complementariedades entre aproximaciones más allá de sus diferencias y elabora la hipótesis de que las estrategias de desarrollo se verían favorecidas con una aproximación más integral. Primero se muestran las relaciones que existen entre distintos niveles institucionales y la importancia de su sincronía para el desarrollo. Seguidamente se presentan las aportaciones al desarrollo de las escuelas del institucionalismo, atendiendo principalmente a su concepción de la emergencia y el cambio en las instituciones y los principales problemas que han abordado. Finalmente se concluye enfatizando la importancia de las complementariedades entre escuelas para abordar adecuadamente la secuenciación de las reformas y comprender mejor los bloqueos al cambio institucional.

5.1. Instituciones, organizaciones y desarrollo

Las reglas y las organizaciones que llevan a cabo el ejercicio del poder influyen de forma significativa en los niveles de vida. Un número creciente de estudios ha demostrado empíricamente la importancia de las instituciones para el desarrollo (Acemoglu *et al.*, 2001; Bardhan, 2005). A escala analítica, el avance en la comprensión del funcionamiento de las

instituciones y su relevancia para el desarrollo se ha realizado a partir de distintas escuelas de pensamiento, cada una con su propia concepción sobre la emergencia y el cambio institucional. Esto ha provocado que cada escuela haya enfatizando unos problemas por encima de otros, dando lugar a propuestas políticas distintas. Este capítulo tiene por objeto mostrar las aportaciones de dichas escuelas de pensamiento a la teoría y práctica del desarrollo para poner de manifiesto tanto sus diferencias como sus fuertes complementariedades. El diálogo entre escuelas pone de relieve los beneficios para las políticas de reforma institucional que se derivan de perspectivas más integrales que tengan en cuenta las aportaciones realizadas desde las diversas ramas del institucionalismo.

Las instituciones son las reglas formales o informales que estructuran la interacción social, es decir, son los incentivos y constricciones creadas por el hombre que dan forma a su interacción (North, 1990a). Mientras que «las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los jugadores. La interacción de ambos genera el cambio institucional» (North, 1997: 15). Instituciones y organizaciones componen el esquema básico del análisis institucional, en el que organizaciones (grupos de presión, administración, gobierno, legislativo, plataformas ciudadanas y otros) con distintas capacidades e intereses operan bajo incentivos y restricciones definidos institucionalmente. Las instituciones establecen los incentivos y las restricciones que guían la percepción, las preferencias y las decisiones de individuos y organizaciones. En este sentido, la distinción entre reglas y actores es un elemento básico para entender los procesos de formación de preferencias y el cambio institucional.

Como las instituciones y las organizaciones operan a múltiples niveles y sectores, a veces el alcance del concepto institución reduce su precisión. Como señala Portes (2005), las concepciones más económicas tienden a adoptar una visión excesivamente simplificada de las instituciones, poco precisa, que a menudo omite la teoría sociológica de la cultura y la estructura social. La tradición sociológica ha enfatizado la importancia de los procesos de legitimidad social en el cambio de institución, mientras que el enfoque más económico se ha centrado en el cálculo estratégico de actores con diferentes recursos. En este texto se enfatiza la complementariedad entre los enfoques económicos y sociológicos para comprender los vínculos que existen entre los distintos niveles institucionales en los que operan los actores.

Como se muestra a continuación, el cambio institucional es fruto de la interacción entre instituciones y organizaciones en entornos de incertidumbre y competencia y se produce de manera incremental a través del progresivo alineamiento de incentivos derivados de distintos niveles de instituciones. La falta de un alineamiento entre distintos niveles de instituciones está en la raíz de gran parte de los fracasos de las reformas políticas e institucionales emprendidas, que no han tenido presente la secuencia que existe entre cambio institucional, cambio organizativo y políticas públicas.

El estudio de las instituciones y organizaciones forma un amplio, complejo y dinámico *corpus* de pensamiento en el que coexisten varias escuelas o tipos de institucionalismo. Cada una de estas escuelas ha enfatizado problemas específicos para explicar los bloqueos al desarrollo. En este texto se presentan los principales puntos de encuentro y desencuentro de las diferentes escuelas y se enfatiza la complementariedad de sus enfoques para elaborar estrategias de desarrollo cada vez más adaptadas a las características específicas de los países en que se aplican. Con esta finalidad, en primer lugar se distingue entre niveles de análisis institucional, atendiendo principalmente a su frecuencia de cambio, el tipo de institución que se analiza y la función que desempeña. En este punto se pone de manifiesto la interacción que existe entre el nivel institucional y el organizativo, así como las principales diferencias de sus objetos de estudio. En segundo lugar se describen las aportaciones de las principales teorías institucionales, distinguiendo entre las del institucionalismo de la elección racional y social, la teoría de la organización, el institucionalismo histórico y, finalmente, el institucionalismo sociológico. Cada una de estas aproximaciones aborda el estudio de las instituciones desde una lógica propia que conduce a enfatizar unos problemas específicos. Finalmente, a la luz de las teorías expuestas, se resalta la importancia de la complementariedad entre dichas aproximaciones para afrontar los desafíos de las políticas de reforma institucional, especialmente los relativos a la secuencia de las políticas de desarrollo.

5.2. Niveles de análisis institucional

No existe una única manera correcta para establecer qué funciones cumplen las instituciones. Desde una perspectiva general, la función de las

instituciones es desarrollar las capacidades humanas y promover el desarrollo (Sen, 2000). Esta función general se realiza a través de funciones más específicas que realizan distintos tipos de instituciones²⁷ (North, 1990a) a distintos niveles (Williamson, 1990). Según el nivel de abstracción, cabe distinguir distintos niveles en que operan las instituciones. Como señala el cuadro 5.1, los niveles de instituciones se distinguen por su frecuencia de cambio y por las funciones que realizan.

El desarrollo depende del funcionamiento del conjunto de la matriz institucional, que está compuesta por instituciones y organizaciones que cambian a distintas velocidades. La ausencia de sincronía en la emergencia y el cambio en los distintos niveles dificulta el alineamiento entre instituciones, organizaciones y políticas. Esto impide el aprovechamiento de las complementariedades que existen entre funciones y que dependen de la compatibilidad entre los incentivos que se derivan de cada nivel institucional.

La coordinación entre actores e instituciones que operan a distintos niveles es fundamental para el desarrollo. Por un lado existen funciones clave que requieren de instituciones y actores que operen a distinto nivel. Por ejemplo, la estabilidad macroeconómica no se logra únicamente a través de un Banco Central independiente, sino también a través de decisiones tomadas en las instituciones que regulan el mercado laboral y fijan salarios, y de las instituciones políticas que determinan el presupuesto. Por otro lado, una misma institución puede realizar funciones diferentes. Las instituciones políticas pueden tener la función de escoger a los representantes y controlar a los políticos, pero también de tomar decisiones parlamentarias y escoger a los miembros del gobierno. Lo mismo sucede con las instituciones económicas, que pueden tener la función de establecer los derechos de propiedad, a la vez que fomentar el ahorro y la inversión.

La cultura y la estructura social constituyen el primer nivel institucional. Aunque, como señala Portes (2005), no son instituciones *strictu sensu*, este nivel influye sobre las instituciones de tipo informal, que «son reglas sociales compartidas, normalmente no escritas y cuyo cumplimiento se garantiza a través de sanciones “no oficiales”» (Helmke y Levitsky, 2003: 12-13). Los elementos culturales hacen referencia a la religión, al lenguaje, a las tradiciones, a las costumbres, a la ética y a las normas sociales; mientras que la estructura social hace referencia a las clases sociales y al ejercicio del poder *de facto*. Este nivel es el funda-

CUADRO 5.1
Niveles de instituciones

Nivel	Frecuencia de cambio	Efecto	Funciones	Ejemplos
<i>Nivel 1:</i> estructura social y cultural (<i>embeddedness</i>).	De largo plazo (100 o 1.000 años), también cambian como fruto de una crisis o un <i>shock</i> repentino.	Define la forma en que una sociedad se conduce a sí misma.	Estructura la cooperación y la confianza social y proporciona legitimidad a las instituciones formales.	Principalmente instituciones informales, ideología, tradiciones y conflictos sociales (exógenas).
<i>Nivel 2:</i> instituciones relativas a las reglas del juego.	Largo plazo (25 a 100 años).	Define el contexto institucional (<i>institutional environment</i>)	Principales funciones políticas y económicas.	Régimen político y de derechos de propiedad.
<i>Nivel 3:</i> instituciones relacionadas con los actores del juego (<i>governance</i>).	Medio plazo (5 a 25 años).	Arreglos institucionales (<i>institutional arrangements</i>) y construcción de organizaciones.	Aplicación de decisiones públicas; definir las estructuras de intercambio.	Leyes de partidos y de financiación de partidos políticos, sistemas electorales, leyes de comercio.
<i>Nivel 4:</i> instituciones relativas a los mecanismos de asignación.	Corto-medio plazo (1-5).	Ajuste de precios y cantidades; alineamiento de incentivos.	Pautar las decisiones de compra-venta, de producción y de fijación de salarios.	Asignaciones de recursos a través de la política comercial; sistemas de seguridad social; instituciones del mercado de trabajo.

FUENTE: elaboración propia a partir de Williamson (2000).

mento del resto de niveles y de las instituciones formales que los constituyen. Las instituciones formales son reglas codificadas, abiertas al conocimiento del público, comunicadas por medios aceptados como oficiales y cuyo cumplimiento también está garantizado por medios oficiales. Las instituciones formales se encuentran circunscritas o imbuidas (*embedded*) en la realidad social más amplia que las rodea.

La cultura y la estructura social cambian muy lentamente y durante períodos de transición que en general duran cerca de cien años. Esto se debe a que la cultura y la estructura social se asumen como dadas por la población y, por tanto, rara vez se ponen en duda. A su vez, el cambio conlleva excesivos costes en términos de coordinación. Como se mantendrá más adelante, el estudio de este tipo de instituciones se ha abordado, sobre todo, desde el institucionalismo sociológico y el institucionalismo histórico, aunque cada vez haya más estudios que combinan el análisis histórico con técnicas propias de la escuela de la elección racional, tal y como hace Greif (1994, 1997a y 1997b).

Conviene tener presente que la estructura social no surge del vacío, sino que se ve claramente influida por la trayectoria histórica específica de los países, así como por sus dotaciones territoriales iniciales. En este sentido Engerman y Sokoloff (1997, 2002a y 2002b) muestran cómo el tipo de cultivo influyó históricamente de forma significativa en el nivel de desigualdad y la calidad de las instituciones, mientras que Acemoglu *et al.* (2001) muestran cómo el tipo de recursos físicos y humanos de los países influyó en las instituciones promovidas por los colonizadores. La historia y el territorio son dos factores importantes para comprender la estructura social, cuyos valores y costumbres también dependen de otras variables como la religión y la composición étnica.

El segundo nivel está formado por las instituciones relativas a las reglas formales del juego en sentido amplio. Las instituciones de este nivel de análisis definen el contexto institucional (*institutional environment*) por debajo del cual los actores interactúan y toman decisiones. Este nivel se compone de las principales instituciones políticas, jurídicas y económicas. Las principales instituciones políticas son aquellas que rigen la adopción de decisiones colectivas vinculantes y que, por tanto, generan normas. Las principales instituciones jurídicas son las encargadas de garantizar los derechos de propiedad y las económicas aquellos apartados cuya función es proporcionar la estabilidad necesaria de los mercados.

El contexto institucional es la expresión de las instituciones que envuelven a la estructura social. Las instituciones jurídicas, para ser eficaces, se deben aceptar y legitimar socialmente. Sin dicha aceptación es muy difícil garantizar el cumplimiento de las normas. Lo mismo sucede con las instituciones políticas, cuya estabilidad depende en gran medida de su legitimidad social. Cuando el contexto institucional no se acomoda a la estructura social, existen claros problemas de apropiación social de la norma que, en última instancia, crean instituciones disfuncionales. La calidad con que las instituciones desarrollan su función depende de su alineamiento con la estructura social. Sin embargo, los cambios en el contexto institucional se producen con mayor frecuencia y rapidez que los que surgen en las instituciones informales y en la cultura. Los cambios en el contexto institucional son relativamente escasos y se encuentran parcialmente constreñidos por la adaptación a las instituciones sociales. El horizonte temporal de las principales instituciones políticas, jurídicas y económicas se encuentra entre los diez y los cien años, mientras que el de las instituciones sociales es, por lo general, cercano o superior a los cien años. Esta doble velocidad de cambio provoca que muchas veces existan desajustes entre la estructura social y el contexto institucional. Cuando el contexto institucional avanza demasiado rápido sin esperar los cambios sociales necesarios, es probable que surja inestabilidad e ineficacia debido a la falta de legitimidad social del contexto institucional.

El tercer nivel de análisis se corresponde con las reglas creadas bajo el contexto institucional. Éste es el nivel habitual de toma de decisiones y el de mayor interacción entre reglas y actores; por eso Williamson lo denomina el nivel de gobernanza (*governance*). La gobernanza define los arreglos institucionales (*institutional arrangements*) a partir de los cuales se toman decisiones de política y se construyen nuevas organizaciones como, por ejemplo, las empresas, las agencias reguladoras independientes, nuevos departamentos ministeriales, empresas públicas y privadas y otras. Desde este nivel se cumplen las funciones de a) implantar y ejecutar las decisiones públicas (como las políticas sociales o económicas) y b) definir las estructuras para el intercambio de bienes, servicios y trabajo (por ejemplo por medio de los contratos y mecanismos de resolución de conflictos).

Los cambios en estas estructuras tienen lugar de una forma más rápida que los cambios en el contexto institucional. Williamson (2000) su-

giere un horizonte temporal de largo plazo, entre cinco y diez años, pero que a veces puede ser menor. Los arreglos institucionales están en continua interacción con el contexto institucional. Los actores más propios del contexto institucional (gobierno, legislativo, Corte Suprema y Banco Central) están en continua interacción con aquellos otros actores más propios de los arreglos institucionales (administración pública y de justicia, y empresas medianas y pequeñas). Muchos de los actores que definen el contexto institucional, también están presentes en los arreglos institucionales y viceversa. Así, por ejemplo, el gobierno influye de forma determinante en los arreglos institucionales, mientras que muchas empresas grandes, de manera informal, también influyen en el contexto institucional. Otros actores, como los partidos políticos, también están presentes en ambos niveles institucionales. La presencia de un mismo actor en distintos niveles de análisis institucional muestra la relación que existe entre niveles donde actúan actores que crean y a la vez se someten a las normas.

Finalmente, el último nivel de análisis son las instituciones bajo las que se realiza la asignación de recursos y se toman las decisiones de compra-venta y producción. Este nivel se refiere a las reglas que guían las operaciones diarias de las economías y los servicios públicos. La organización de los mercados (monopolios, oligopolios y otros), los servicios públicos y las relaciones entre y dentro de las empresas determinan los precios, los salarios, los costes y las cantidades intercambiadas. Este nivel institucional está sometido a claras imperfecciones que requieren un alineamiento progresivo y constante de los incentivos de los distintos actores (principalmente gobierno, administración, empresas y ciudadanos) para lograr resultados cada vez más eficientes y productivos. Esto hace que el cambio en este nivel institucional sea más frecuente, es decir, inferior a un año.

El nivel de análisis inferior se confunde a menudo con las políticas porque éstas también tienen una dimensión institucional. A partir de las políticas se definen nuevas formas de organizar la provisión de servicios, de asignar los recursos o de regular los mercados. Por tanto, instituciones, actores y políticas actúan de forma sincrónica a través de distintos niveles y funciones. El alineamiento entre niveles se articula a través de actores que emprenden políticas en pro de sus intereses y bajo un marco institucional que constriñe sus actuaciones.

La división en niveles de análisis institucional ordena los múltiples tipos de instituciones y actores existentes, a la vez que muestra la íntima

interrelación que existe entre los distintos niveles. La asimilación de las nuevas instituciones requiere la sincronía entre los diversos niveles institucionales. Por ejemplo, las sociedades sin tradición de propiedad privada y que han explotado sus recursos de forma comunitaria tienen dificultades para asimilar a las instituciones económicas capitalistas de la Europa occidental. Como las instituciones relativas a la estructura social cambian más despacio, esto constriñe el cambio en el contexto y los arreglos institucionales, que se deben adaptar a los fundamentos sociales en los que se circunscriben. A su vez, las políticas también se deben adaptar a la estructura social y al contexto institucional existente. Los períodos de rápido cambio social suelen acarrear cambios en otros niveles institucionales. El cambio institucional no es, por tanto, exógeno sino endógeno y depende de la acción de actores sometidos a distintos niveles institucionales.

El cambio institucional no sólo se produce de arriba abajo; el cambio en los arreglos institucionales también puede conducir a cambios en los niveles superiores de las instituciones. Como señala Greif (1994), el cambio de contratos básicamente familiares o entre personas de un mismo grupo étnico a contratos entre «extranjeros» generó presiones para cambiar las instituciones que definían los derechos de propiedad y las relaciones contractuales. A su vez, Joskow (2004) señala que las relaciones pueden ser más indirectas y que las decisiones de producción de las empresas que provocan una excesiva contaminación pueden conducir al diseño de mecanismos para garantizar la protección del medio ambiente. Las interacciones que conducen al cambio institucional pueden ser múltiples, pero la velocidad, la naturaleza y la asimilación del cambio dependen del ajuste entre los distintos niveles institucionales. Detectar las principales resistencias e identificar adecuadamente los tiempos de la reforma son elementos clave de las políticas.

Al principio, el institucionalismo se concentró en los niveles más bajos o *micro* de la jerarquía institucional (niveles 3 y 4), aunque hay un número cada vez mayor de trabajos empíricos que se está concentrando en los niveles superiores o *macro* (niveles 1 y 2). Asimismo, cada vez hay más trabajos que se concentran en la interacción entre los niveles *micro* y *macro* del análisis institucional, lo que ha enriquecido la comprensión de la emergencia y el cambio en las instituciones. Estas investigaciones han avanzado, en gran medida, paralelamente con un escaso diálogo y comunicación entre ellas. Esto ha repercutido negativamente en la elaboración

de estrategias de desarrollo institucional, que adoptan una visión parcial al cambio institucional pasando por alto las interacciones surgidas entre niveles de instituciones. Pero contemplemos las diferentes aproximaciones al estudio de las instituciones, a la vez que resaltamos sus implicaciones para los estudios de desarrollo y su progresiva convergencia.

5.3. Aportaciones del institucionalismo al desarrollo

El estudio de las instituciones tiene una larga tradición, mucho mayor si cabe que la de los estudios de desarrollo, y que se puede remontar a los trabajos de Clístenes sobre la democracia hace 2.500 años (Whitehead, 2005). Más recientemente, las bases teóricas del análisis institucional hunden sus raíces en las teorías económicas surgidas en contraposición a las corrientes económicas neoclásicas y al conductismo prevalente en las ciencias sociales durante la primera mitad de siglo XX. En este apartado se trata de sintetizar las principales aportaciones del institucionalismo a la teoría del desarrollo desde la segunda mitad de siglo XX, destacando las principales diferencias entre cada una de sus escuelas.

Las nuevas formas de entender las instituciones han permitido superar los tradicionales supuestos de los mercados perfectos y del «planificador benevolente» de la economía neoclásica (Dixit, 1996), la identificación entre preferencias reales y preferencias observadas del conductismo (Immergut, 1997) o la visión funcionalista del surgimiento de las instituciones como respuestas organizativas óptimas al entorno (Acemoglu, 2003). Aunque el institucionalismo recoge el rigor empírico del análisis conductista y el valor de los precios relativos de la teoría neoclásica, no asume todos los supuestos de estas teorías ni comparte todas sus conclusiones, sino que incorpora nuevos argumentos surgidos a la luz del desarrollo de trabajos teóricos y empíricos posteriores.

Es muy relevante la constatación de la persistencia de instituciones ineficientes que no responden de forma óptima al contexto que afrontan. Los problemas de acción colectiva y de compromiso provocan que las instituciones ineficientes perduren en el tiempo aunque otras instituciones lograrían mejores resultados para el conjunto de la población (Roland, 2004). A su vez, la difusión internacional de políticas e instituciones a través de procesos de emulación y coerción provo-

ca que en muchos lugares el cambio institucional no esté adaptado al contexto social y político, lo que todavía dificulta más el funcionamiento de las instituciones (Henisz *et al.*, 2005). Estas consideraciones se realizan desde distintas escuelas del institucionalismo y suelen ser complementarias.

El institucionalismo no nace del vacío, sino que se construye progresivamente a partir de refutar, recoger y crear elementos de análisis que permitan explicar mejor la realidad sobre la que actúan las organizaciones y las personas. A su vez, el institucionalismo tiene una vocación interdisciplinar que permite el análisis de objetos de estudio hasta entonces considerados como independientes. Bajo el paraguas conceptual del institucionalismo se han estudiado los sistemas electorales, el control entre poderes, el sistema judicial, la política monetaria o educativa, la familia, las organizaciones civiles y otros muchos ámbitos de estudio tradicionalmente vinculados a los estudios de derecho, economía o ciencia política. En este sentido, el institucionalismo, al proporcionar un marco de análisis común, incrementa los puentes de diálogo entre perspectivas antes más separadas. Esto explica por qué el análisis institucional utiliza argumentos que ya se encontraban en los clásicos de la ciencia política o económica (como Jean-Jacques Rousseau o Adam Smith), aproximaciones teóricas que se fraguaron desde finales de siglo XIX e inicios del siglo XX, y los nuevos desarrollos teóricos acaecidos desde la segunda mitad del siglo XX.

La larga tradición del institucionalismo dificulta la clasificación de las diferentes aproximaciones para su análisis. Aunque existen múltiples propuestas para clasificar las teorías institucionales (Nielsen, 2003; Peters, 1999; Shepsle, 1999; DiMaggio, 1998; Immergut, 1997; Rutherford, 1996; Langlois, 1989), la constante evolución del institucionalismo y su creciente interdisciplinariedad complica el establecimiento de cualquier tipo de clasificación compacta y consistente. Con la finalidad de presentar las aportaciones del institucionalismo, en vez de establecer tipologías cerradas que pudieran romper la interdisciplinariedad y complementariedad, aquí se propone una clasificación que tiene el ánimo de ordenar los principales hallazgos y herramientas teóricas del institucionalismo y destacar la progresiva integración entre escuelas o tipos de institucionalismo.

Como se observa en el cuadro 5.2, se consideran cuatro grandes aproximaciones o escuelas para el estudio de las instituciones que se dis-

CUADRO 5.2
Las escuelas del institucionalismo

	Elección racional y social (o de la agencia)	Teoría de la organización	Histórico	Sociológico
Definición de institución	Reglas del juego.	Contrato entre actores que establece incentivos y restricciones.	Reglas que establecen procedimientos, rutinas y convenciones.	Valores, creencias y reglas que los actores «asumen como dadas».
Emergencia de las instituciones	Interés compartido por los jugadores.	Resolver problemas de información en los acuerdos.	Procesos históricos de pugnas de poder.	«Lógica de apropiación».
Cambio de las instituciones	Fruto de una variable exógena.	Derivado de la minimización de los costes de transacción.	Cambios en las relaciones de poder entre actores.	Evolución a partir de procesos y valores sociales.
Principales problemas analizados	Dilema del prisionero, tragedia de El Ejido; problema del compromiso; captura de rentas.	Asimetrías informativas, múltiples principales y agentes; inconsistencia temporal.	<i>Path Dependence</i> ; <i>Decoupling</i> .	Isomorfismo por coerción, emulación; aprendizaje; competencia.

FUENTE: elaboración propia.

tinguen inicialmente por su definición de institución, su concepción de la emergencia y el cambio institucional, y por los principales problemas abordados y puestos de manifiesto. Para ello se distinguen las aportaciones desde la elección racional y social, la teoría de la organización, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico. Tal y como se expone a continuación, las fronteras entre estos enfoques son

cada vez más difusas debido a la creciente interdisciplinariedad y a la integración de perspectivas analíticas. Esto hace que los límites entre las mismas sean cada vez menos claros, aunque todavía relevantes.

Las teorías de la elección racional y la elección social

Tras la Segunda Guerra Mundial, el trabajo pionero de Von Neuman y Morgenstern (1944) dio luz a la teoría de la elección racional, denominada posteriormente, de forma más genérica, teoría de juegos. La aportación teórica de la escuela de la elección racional es principalmente metodológica y aporta nuevas herramientas para comprender la interacción entre actores desde una lógica matemática. La teoría de juegos parte de la actuación estratégica de actores (organizaciones o personas) que buscan maximizar sus preferencias tomando en consideración las de los demás. A partir de su programa de maximización, cada actor deriva sus respuestas o estrategias óptimas ante cada una de las estrategias posibles de los otros actores que intervienen en el juego. Los actores calculan racionalmente los beneficios y costes de cada posible estrategia teniendo en cuenta las del resto y optan por aquella de la que se espera una mayor utilidad. El conjunto de estrategias óptimas de cada individuo o jugador da lugar a uno o varios equilibrios posibles.²⁸

Desde la teoría de juegos, las instituciones son fruto del interés mutuo de los actores, que acuerdan unos objetivos mutuamente ventajosos. Desde esta óptica, las preferencias son exógenas, están preestablecidas y, por tanto, quedan fuera del modelo que se utiliza para explicar un resultado observado *ex ante*. Esto provoca que la teoría de la elección racional tenga dificultades para explicar el cambio institucional, puesto que la racionalidad que explica un resultado sólo puede explicar otro distinto si se producen cambios en la ordenación de las preferencias de los individuos que les induzcan a actuar de otra manera. Estos cambios en las ordenaciones de preferencias (parámetros) no se explican desde el marco de la teoría de juegos, «lo que reduce enormemente su capacidad para analizar el cambio institucional» (Mirowski, 1986: 252-255).

En un principio la teoría de juegos se aplicó fundamentalmente al estudio del efecto de las decisiones económicas de los individuos en el mercado y perfeccionó su marco de análisis con la introducción de juegos dinámicos y mediante una información imperfecta e incompleta. Con

el tiempo, la teoría de juegos también se aplicó a las decisiones de organizaciones como empresas, organizaciones empresariales y sindicatos. La aplicación de la teoría de la elección racional a las instituciones políticas provino inicialmente del trabajo de Downs (1957), quien estudió el comportamiento político bajo las premisas de la maximización individual de la utilidad. Posteriormente, el trabajo de Knight (1992) amplió el análisis de la elección racional a la creación de instituciones sociales. Así pues, los postulados micro de la elección racional se han utilizado para explicar el comportamiento de sistemas de carácter más macro.

La aplicación de la teoría de juegos al desarrollo se ha realizado desde distintos ámbitos. Quizá la aplicación más inmediata provenga del conocido «dilema del prisionero», a partir del cual se justifica la necesidad del Estado para evitar que los individuos conducidos únicamente por su propio interés generen una guerra de «todos contra todos» que evite el bienestar general. En ausencia de instituciones formales, el «dilema del prisionero» expresa el estado de naturaleza, descrito por Thomas Hobbes, en el que la ausencia de un mecanismo que evite el oportunismo y garantice la cooperación genera inseguridad y violencia. Esta situación justifica la aparición del Estado —o de instituciones políticas formales— que a través de un contrato social establezcan los castigos necesarios para evitar la «traición entre los hombres», por ejemplo castigando suficientemente los comportamientos oportunistas mediante sanciones que restrinjan el *homo homini lupus*.

No obstante, desde la misma teoría de juegos se ha demostrado que el hombre puede cooperar en ausencia de instituciones formales. Esto se produce a través de la repetición y la generación del capital reputacional, que fomenta la cooperación sin intervención de terceras partes. La teoría de juegos repetidos (Fudenberg y Tirole, 1991) muestra que cuando la relación tiene un horizonte temporal elevado, las personas tienen mayores incentivos para sacrificar el beneficio a corto plazo por el beneficio a largo plazo. La antropología proporciona evidencia empírica de que la ausencia de un Estado no conduce necesariamente a la situación de violencia e inseguridad perpetua pronosticada por Hobbes. Las sociedades pueden generar entornos de seguridad y cooperación por sí mismas en ausencia de Estado (Almond y Coleman, 1960). Por ejemplo, Gluckman (1955) muestra cómo las estructuras sociales basadas en el parentesco aportan la seguridad requerida para evitar el conflicto social en África.

En ausencia de instituciones formales, el oportunismo se restringe a través de sanciones colectivas. Estas sanciones son aplicadas por el conjunto de los miembros de una comunidad a través de mecanismos como el ostracismo social o castigos de tipo físico. Por ejemplo, el dilema conocido como la tragedia de El Ejido (*Tragedy of the Commons*) se puede evitar mediante la aplicación de sanciones colectivas por parte de un grupo reducido de actores que interactúan de forma constante y que descubren sus intereses compartidos en la utilización de un bien de propiedad común, como la pesca en un río (Ostrom *et al.*, 1994).

Sin embargo, desde la teoría de juegos aplicada se han puesto de manifiesto las limitaciones de la ausencia de instituciones formales para el desarrollo. Aunque sin instituciones formales se puede lograr sobrevivir sin violencia, la prosperidad requiere instituciones que promuevan una mayor inversión en actividades productivas y un mejor marco de intercambio. Como señala Dixit (2004), a medida que el comercio y la especialización aumentan, crece el volumen de personas que realizan intercambios, las sanciones colectivas son más difíciles de aplicar y es necesario crear instituciones económicas formales para transmitir información sobre comportamientos oportunistas, resolver los conflictos y aplicar las sanciones.

A su vez, las instituciones políticas formales permiten resolver las dificultades inherentes que existen para compaginar seguridad y prosperidad (Bates, 2000, 2005a). Sin un Estado que garantice la seguridad a través del monopolio de la violencia, los distintos actores o grupos han de destinar excesivos recursos para proteger su propiedad y generar las señales que indiquen que son capaces de proteger sus propiedades. Estas señales muchas veces implican adquirir otras propiedades de forma violenta utilizando la inversión realizada en seguridad. Además, en este contexto la mejor manera de evitar la tentación de ser objeto de un robo es que éste no merezca la pena; es decir, no generar demasiada riqueza, lo que tiene incentivos perversos para el desarrollo (Bates, 2005b). Las instituciones políticas, al garantizar el monopolio de la violencia por parte del Estado, permiten superar la fase tribal y destinar mayores recursos a actividades productivas.

La teoría de juegos ha mostrado también que el monopolio de la violencia por parte del Estado provoca el conocido «problema del compromiso», también denominado como «dilema político fundamental», que enfatiza que quien es suficientemente poderoso para crear las reglas

del juego también lo es para violarlas (Weingast, 1995). Desde esta lógica, las instituciones políticas no cuentan con mecanismos suficientemente poderosos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Las leyes se pueden cambiar para sustituir antiguos acuerdos. En esta situación resulta especialmente complicado generar incentivos a la inversión, puesto que siempre existe la tentación de expropiar a quien ya ha invertido y soporta un coste hundido. En muchos países en desarrollo, en los que el control político de los gobernantes es débil y las instituciones democráticas están en proceso de consolidación, este problema es especialmente grave.

En los años sesenta, los avances de la teoría de la elección racional dieron luz a la escuela de la elección social, que aplicó la elección racional al estudio de las decisiones de grupo (Arrow, 1963; Sen, 1970). En especial, estos trabajos mostraron las dificultades que existen en la agregación social de las preferencias individuales. El Teorema de imposibilidad de Arrow mostró que, bajo determinadas circunstancias, resultaba imposible encontrar una regla de decisión social que cumpliera con unos principios básicos de consistencia y justicia.²⁹ Pero el dilema de acción colectiva más relevante en términos de desarrollo ha sido el planteado por Olson (1965), quien mostró la posibilidad de que las decisiones públicas que afectan a una mayoría desorganizada fuesen capturadas por pequeñas organizaciones mejor organizadas y con intereses mucho más fuertes en los resultados de la decisión. Esta aproximación se ha aplicado a la capacidad de las grandes empresas de capturar determinadas decisiones del gobierno o las agencias reguladoras, así como a la captura de las instituciones políticas por una élite reducida o de grupos corporativos. Por ejemplo, Stigler (1971) desarrolló una teoría de la regulación económica en la que grupos de interés más concentrados y con mayor beneficio en la decisión, influían en las decisiones legislativas y de gobierno que más les incumbían a través de la financiación a los partidos políticos, la oferta de futuros puestos de trabajo bien remunerados, regalos personales de elevada cuantía u otras fórmulas menos «elegantes». La elevada desigualdad, presente en muchos países en desarrollo, facilita la presión por parte de grupos con fuertes intereses concentrados. Esto explica los frecuentes bloqueos que existen frente al cambio institucional por parte de las élites políticas, así como la captura de las decisiones públicas por parte de grupos de interés.

La teoría de la organización: teorías de la agencia y de los costes de transacción

Los supuestos de racionalidad de los actores utilizados en las teorías de la elección social y racional resultaban demasiado fuertes para explicar la capacidad y el comportamiento de los individuos en el día a día de las organizaciones en las que operan a tiempo real. Herbert Simon (1991) remarcó las limitaciones computacionales de los individuos ante los fuertes problemas de información existentes poniendo de manifiesto el fenómeno conocido como «racionalidad limitada» (*bounded rationality*). Este trabajo se vio acompañado por el de otros autores que resaltaron los problemas para el funcionamiento eficiente de los mercados y, por tanto, para el cumplimiento de los supuestos de la economía neoclásica. El conjunto de estos trabajos dio forma a la denominada Nueva Economía Institucional (NEI), que recogía la herencia de la tradición del institucionalismo económico de Veblen (1909 o 1919), Commons (1924), y Coase (1937).³⁰ El «Teorema de Coase» fue especialmente relevante, ya que señala que el mercado sólo es eficiente en ausencia de costes de transacción. Aunque pasara inadvertido durante mucho tiempo, este teorema señala que los modelos económicos neoclásicos funcionan únicamente si no existen fricciones en los mercados. A la luz del trabajo de Coase (1937), el estudio de la organización empresarial liderado por Williamson (1985) analizó el nacimiento de las organizaciones como una fórmula para minimizar los costes de transacción; es decir, los costes de supervisar y garantizar el cumplimiento de los acuerdos. La teoría decía que cuando el cumplimiento de los acuerdos es especialmente costoso de verificar debido a problemas de información o a la existencia de activos específicos, la organización empresarial es superior al mercado como fórmula de intercambio, puesto que reduce el oportunismo e incrementa la eficiencia.

Al trabajo de Williamson se unió el desarrollado por otros autores que, como Milgrom y Roberts (1992), activaron el estudio de la «teoría de la agencia» para comprender los incentivos que afrontaban los trabajadores en las organizaciones. La teoría de la agencia y de los costes de transacción tienen, como unidad de análisis, el contrato que existe entre el ente principal (quien ostenta el poder o la propiedad del bien) y el agente (quien es designado por el ente principal para realizar la acción o acciones de su interés). Como cada una de las partes tiene información

distinta, existen asimetrías informativas que provocan ineficiencias en el intercambio económico.

Estas asimetrías informativas son mayores en los niveles institucionales más elevados. Por ejemplo, en el intercambio político donde la medición de los insumos y los productos es más complicado, dado su carácter intrínseco (Wilson, 1989). Siguiendo a Dixit (1996) podemos establecer que el impacto de la información en el intercambio puede provenir de tres circunstancias: 1) una ventaja precontractual para alguna de las partes (selección adversa, que genera costes de señalización que muestran la alternativa eficiente); 2) la inobservabilidad de las acciones del agente (riesgo moral o oportunismo, que conduce a costes de control y de establecimiento de incentivos); y 3) no verificabilidad de la información por terceros, que conduce a costes de auditoría o a una interpretación errónea. Los problemas de información más estudiados e importantes para los costes de transacción políticos son los de selección adversa³¹ (*adverse selection*) y los de riesgo moral³² (*moral hazard*).

La aplicación de la «teoría de la agencia» y de los costes de transacción al ámbito de las instituciones políticas analiza el contrato político que existe entre los ciudadanos («el principal») y el gobierno (el «agente») o el político (en este caso el «principal») y la administración pública (el «agente»). Estos modelos se han utilizado para analizar la rendición de cuentas (*accountability*) o los sistemas electorales (Besley, 2005; Persson y Tabellini, 1990, 2003). También se han analizado otras instituciones utilizando formulaciones alternativas, como la que considera al gobierno como el «principal» y la administración como el «agente»; o la administración como «agente» y el gobierno como «principal» (Laffont y Tirole, 1993). Más recientemente, el desarrollo de la teoría de la agencia ha conducido a un mayor estudio de los problemas que se derivan de la existencia de múltiples «principales» y de «agentes» que realizan múltiples tareas (Dixit, 1999).

En la actualidad, las perspectivas de la teoría de la organización y de la teoría de juegos están intrínsecamente unidas a partir del marco común de la teoría de la agencia. La principal diferencia entre ambas estriba en el mayor uso de los modelos formales por la teoría de juegos y el mayor acercamiento de la teoría de la organización al institucionalismo sociológico. Así, muchos de los problemas puestos de manifiesto por la teoría de la organización también son abordados desde una perspectiva de teoría de juegos, y viceversa.

Uno de los principales problemas que se derivan de la aplicación de la teoría de los costes de transacción a los estudios de desarrollo es el problema de la inconsistencia temporal de las políticas. Este problema proviene de la posibilidad de que las políticas que son óptimas antes de alcanzar un acuerdo (*ex ante*), no lo son después de que dicho acuerdo se alcanza (*ex post*). Este problema fue puesto de manifiesto en primer lugar por Kydland y Prescott (1977) para la política monetaria y luego ha sido aplicado a muchos otros ámbitos, como la regulación (Dixit, 1996) o el crecimiento económico (Barro, 1991). El problema de inconsistencia temporal está íntimamente relacionado con el problema del compromiso descrito por la teoría de juegos. Las dificultades de comprometerse *ex ante* del poder político, obligan a utilizar mecanismos para reducir los incentivos al oportunismo. Como señala Acemoglu (2003), el problema del compromiso implica la inexistencia de un «teorema político de Coase», ya que el «mercado político» no cuenta con mecanismos reales para garantizar el cumplimiento de los acuerdos. La teoría de juegos y la teoría de la organización llegan, en este aspecto, a un punto de encuentro.

Para la superación de las dificultades de establecer compromisos creíbles se han divisado tres mecanismos; el «capital reputacional», la delegación y la existencia de múltiples actores con capacidad de veto. La interacción continuada y la reputación que ésta genera ya se han comentado antes en alusión a la importancia de la interacción constante para solventar el conocido «dilema del prisionero».

La delegación constituye la fórmula más extendida para resolver el problema de consistencia temporal de las políticas. El clásico ejemplo responde a la delegación de la política monetaria al Banco Central para evitar los incentivos oportunistas que tiene el gobierno para aprovecharse económica y electoralmente de la inflación (Rogoff, 1985). La delegación resuelve el problema del compromiso por medio de la reducción de las capacidades de modificar la política *ex post* por parte de los participantes, a la vez que libera de tiempo y esfuerzo las tareas de los principales, que ya no deberán invertir tantas horas en tomar decisiones (Horne, 1995).

La existencia de múltiples actores con capacidad de veto, como los que genera una estructura de separación de poderes, incrementa la necesidad de bloqueos mutuos en la toma de decisiones y, por tanto, dificulta el incumplimiento de los compromisos (Shepsle, 1999; Tsebelis, 2002). No obstante, el aumento de actores con capacidad de veto no siempre es beneficioso políticamente y un número muy elevado de actores con po-

der de veto pueden bloquear las decisiones políticas (Alesina y Rosenthal, 1995). Como señalan Cox y McCubbins (1993), existe un equilibrio entre el mayor compromiso que generan estos actores (*resoluteness*) y su capacidad para bloquear e impedir la toma de decisiones (*decisiveness*).

Los costes de transacción y los problemas de asimetrías informativas, inconsistencia temporal y propia de múltiples principales, son mayores en los países en desarrollo (Dixit, 1999). La construcción de instituciones resulta más complicada ante los problemas para garantizar el cumplimiento de los acuerdos y medir y verificar el desempeño. Esto también provoca que muchos de los mecanismos para solucionar los problemas organizativos no funcionen en los países en desarrollo. La independencia de los organismos reguladores, el control de la discrecionalidad del ejecutivo y otras fórmulas organizativas adoptadas no han tenido el éxito que han logrado en otros países. Por qué distintas formas organizativas funcionan de manera diferente en distintos lugares es un reto clave que se le presenta al análisis institucional y de vital importancia para el éxito de las reformas políticas e institucionales.

El institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico va unido al nombre de North y Thomas (1973) quienes fueron los primeros en mostrar la importancia de las instituciones para el crecimiento económico. North (1981; 1990a) fue quizá el primero en definir las instituciones como restricciones e incentivos creados por el hombre para guiar su acción y en considerar en su análisis la existencia de instituciones políticas (como los sistemas electorales), económicas (que definen los derechos de propiedad) y sociales (que rigen la ideología y los modelos mentales de las personas).

El institucionalismo histórico adopta una perspectiva amplia o macrosistémica de las instituciones. Esta concepción hace que dicha escuela de pensamiento oscile entre dos vertientes; una primera más centrada en las instituciones como valores, rutinas o modelos mentales que influyen sobre el comportamiento de los actores; y otra vertiente centrada en el estudio de las instituciones como reglas formales establecidas a raíz de la pugna entre intereses contrapuestos (Thelen y Steinmo, 1992). Esta doble perspectiva hace del institucionalismo histórico un movimiento ecléctico, ya que recoge teorías desarrolladas en

otros ámbitos de estudio. Por ejemplo, North (1990a) utiliza la teoría neoclásica de los cambios en los precios relativos para explicar los nuevos incentivos que llevan al cambio institucional. La confluencia entre el institucionalismo histórico y las herramientas de la teoría de juegos también se puede observar en la utilización del problema del compromiso para explicar las diferencias históricas de desarrollo entre Norteamérica y Latinoamérica (North, Summerhill y Weingast, 2000) o las implicaciones para el desarrollo del surgimiento del parlamentarismo en Gran Bretaña (North y Weingast, 1989).

Pese a su amplitud y diversidad, la perspectiva histórica de las instituciones tienen tres elementos básicos en común: se centra en las pugnas distributivas, explica la formación de las preferencias de los actores y principalmente destaca el problema de la dependencia de la senda (*path dependence*). En primer lugar, el institucionalismo histórico aborda la pugna de poder que existe en la construcción de las instituciones. Esto se realiza a través de un análisis contingente y multicausal que aborda singularidades nacionales. De esta manera, desde el institucionalismo histórico no se cree que las mismas fuerzas generen los mismos resultados sea cual sea el lugar, sino que su efecto lo mediarán el contexto y las fuerzas heredadas de la historia.

En segundo lugar, el institucionalismo histórico adopta una visión claramente endógena ante la formación de los intereses³³ de los diferentes actores. Por un lado, las instituciones y la política organizan intereses mediante el reconocimiento de grupos específicos a los que a veces se les delegan funciones de gobierno. Ejemplos de este tipo de análisis pueden ser la creación de grupos de interés en determinados sectores surgidos al amparo de determinadas reglas como, por ejemplo, leyes proteccionistas, el reconocimiento de colegios profesionales o la creación de cuerpos de funcionarios especializados. Las políticas y las instituciones pueden fomentar o desincentivar la movilización de los intereses reconociendo la legitimidad de las demandas populares o incluso aportando la oportunidad de elevar dichas demandas.

En tercer lugar, el institucionalismo histórico aborda especialmente el fenómeno de la dependencia de la senda (*path dependence*). Un suceso histórico como, por ejemplo, la colonización española de Latinoamérica, puede tener efectos a largo plazo debido a su influencia sobre las estrategias y expectativas de los distintos actores (North, Summerhill y Weingast, 2000). Las raíces de la dependencia de la senda dependerán

del concepto de instituciones que se tenga en cuenta. En este punto, el institucionalismo histórico se integra con otros tipos de institucionalismo, en especial con los de la elección racional y el sociológico, de los que obtiene los principios teóricos que explican las dinámicas históricas de persistencia.

Por un lado, desde una visión de la elección racional, como señala Bardhan (2001), aunque el cambio institucional genere un beneficio para el conjunto, pueden existir fuertes resistencias, fruto de la incertidumbre sobre la existencia o el reparto justo de los beneficios futuros. Además, el cambio institucional tal vez no se lleve a cabo puesto que nadie está dispuesto a perder en términos relativos; es decir, ganar menos que los demás y, por lo tanto, perder poder para obtener privilegios a largo plazo. Por otro lado, desde una visión más sociológica, la persistencia de las instituciones se explica porque muchas de las convenciones y rutinas no pueden ser un objetivo explícito de la elección individual. Como las instituciones son algo que se toma como dado, la mayoría de las veces escapan a la revisión crítica, no se ponen en duda y persisten hasta que un gran acontecimiento o el aprendizaje social generan el cambio.

La dependencia de la senda implica que muchas veces algunas instituciones ineficientes persisten debido a los problemas inherentes en el cambio institucional. A diferencia de visiones más funcionalistas, el institucionalismo histórico subraya que las instituciones no surgen para mejorar la eficiencia social u organizativa, sino como resultado de la lucha de poder entre actores con intereses contrapuestos. La creación de instituciones es, por tanto, un proceso lento sometido a bloqueos y resistencias que socavan las capacidades de desarrollo del país.

El institucionalismo sociológico

A diferencia de las vertientes del institucionalismo, que tienen una ascendencia más económica, el institucionalismo sociológico subraya las limitaciones cognitivas de las personas y entiende que las instituciones reproducen de forma reflexiva comportamientos prescritos socialmente. Desde esta lógica, las instituciones emergen a partir de la estructura y los valores sociales e influyen también sobre los mismos a través de los hábitos y rutinas que tienen asociadas. Al contrario que la perspectiva de la elección racional, las instituciones no sólo afectan al cálculo estratégico

de los actores, sino también a su ordenación de preferencias, que son construidas socialmente siguiendo una «lógica de apropiación».

La perspectiva sociológica aborda, sobre todo, el estudio de las instituciones informales, que no están codificadas y cuya garantía de cumplimiento no se realiza a través de los medios legales. Las instituciones informales reducen la incertidumbre y fomentan la cooperación en entornos de elevado riesgo que no han desarrollado mecanismos formales para generar confianza en el intercambio (DiMaggio y Louch, 1998). Las instituciones informales se generan a través de la repetición y la reputación y son mecanismos complementarios de las instituciones formales que contribuyen a garantizar el cumplimiento de los contratos en contextos de fuerte incertidumbre y con asimetrías de información (March y Olsen, 1989).

A diferencia de la teoría de la organización, desde la denominada sociología económica diversos estudios muestran cómo muchas instituciones económicas no responden a razones de eficiencia o a la minimización de los costes de transacción, sino que son fruto de la construcción social.³⁴ Son especialmente importantes desde esta óptica los trabajos de Granovetter (1985), quien muestra cómo las relaciones personales y de parentesco explican, en mayor medida que los costes de transacción, la formación de los conglomerados industriales. Las instituciones económicas están socialmente construidas y responden a relaciones familiares y entre grupos de poder que se organizan a través de redes de confianza para reducir los riesgos asociados a sus actividades.

Desde esta lógica, la emergencia de las instituciones sigue más un proceso de «apropiación» social, en el que las decisiones se adaptan más a los convencionalismos —o a la forma natural de hacer las cosas—, que una racionalidad instrumental de medios y fines. Así, las decisiones no se toman tanto para lograr objetivos precisos como para indicar que se persiguen dichos objetivos de forma apropiada. La apropiación de las decisiones está determinada por su conformidad con aquello que se asume como dado por una red social.

La lógica de apropiación se produce a través de la amplia identificación y el extendido reconocimiento, lo que es más probable cuanto más densidad de un tipo determinado de institución existe, puesto que se incrementa la percepción de que dicho tipo es «normal» en otros países, estados, provincias o municipios. También es más probable asimilar las instituciones de los países líderes y las teorizadas por comunidades epistémicas o por expertos internacionales. Estos aspectos indican que las

instituciones son las correctas y evitan posibles críticas por escaparse de lo que se considera «normal» o más conveniente (Meyer y Rowan, 1977).

Desde la perspectiva sociológica, el cambio institucional es a largo plazo y a medio plazo tiene lugar, sobre todo, a través de procesos de difusión e isomorfismo, en los que las instituciones de un país, Estado, provincia o ciudad dependen de aquellas que existen en otros. La expansión de estas políticas no se debe únicamente a la dinámica nacional y a las presiones e influencias externas; también tienen un papel clave en el proceso. Los mecanismos a partir de los que opera la difusión son esencialmente cuatro; la imitación (o emulación), el aprendizaje, la coerción, y la competencia (Simmons *et al.*, 2004). Estos mecanismos se han utilizado para explicar los procesos de privatización (Henisz *et al.*, 2005), de democratización, así como la adopción de otros tipos de instituciones como las agencias reguladoras (Gilardi, 2005). Estos procesos de isomorfismo se encuentran interrelacionados y también comparten puntos en común con las teorías del institucionalismo de la elección racional, de la organización y del histórico.

La emulación (o isomorfismo mimético o por imitación) tiene como fuerza principal la incertidumbre. Cuando no está claro qué forma organizativa es la mejor, la imitación es más probable. La percepción de que algunas formas organizativas han obtenido buenos resultados aumenta la legitimidad de su asimilación en otros sitios. Esta forma de difusión está muy vinculada con la que se produce a raíz del aprendizaje. Instituciones o políticas que han funcionado en un país determinado, muchas veces son adoptadas por otro. Este proceso reduce los costes de analizar el problema y buscar la solución y aprovechan la experiencia de otros países.

La coerción deriva de presiones institucionales concretas como las ejercidas por otras organizaciones más fuertes o los grupos de profesionales. El isomorfismo coercitivo se deriva de las presiones (o la persuasión) directas e indirectas que ejercen sobre las organizaciones otras organizaciones mayores de las que dependen o con las que están en contacto. Otras fuerzas coercitivas se pueden derivar de expectativas culturales presentes en la sociedad. Ejemplos de este tipo de presiones se pueden encontrar en las ejercidas por la Unión Europea, la OCDE, o el Banco Mundial sobre las administraciones públicas de sus respectivos estados miembros (Henisz *et al.*, 2005).

Finalmente, la teoría de la competencia señala que muchas veces los gobiernos escogen las instituciones que permiten atraer mayores in-

versiones o generan menores costes para sus empresas. La difusión sería entonces una respuesta estratégica a las regulaciones adoptadas por otros países, estados, autonomías o ciudades.

Es importante señalar que normalmente la difusión de instituciones y políticas está ejecutada por grupos de expertos que tienden a definir sus condiciones y métodos de trabajo. Las organizaciones se derivan, así, de procesos de profesionalización llevados a cabo por miembros con una educación similar fuertemente unidos y que a menudo trabajan en redes. Estos grupos de trabajo se convierten, a veces, en grupos de presión que incentivan la asimilación de fórmulas institucionales determinadas.

El principal problema al que se enfrenta la sociología desde el ámbito del desarrollo es la falta de acoplamiento (*decoupling*) que muchas veces producen los procesos de difusión institucional. Este desajuste se produce como fruto de la imitación de instituciones que no se complementan con los valores y normas sociales. La sociedad no se apropia de las instituciones, ya que han sido parte de un proceso de difusión que, en el caso de los países en vías de desarrollo, muchas veces se deriva de presiones coercitivas o de la imitación de las instituciones que han funcionado en los países desarrollados.

Este dilema se expresa en la fuerte asimilación de las instituciones de los países desarrollados por los países en vías de desarrollo. Países como Bolivia, Ecuador o Guinea Ecuatorial, con niveles actuales de desarrollo cercanos a los de los países desarrollados en el siglo pasado, tienen las mismas o semejantes instituciones formales. Sin embargo, los países actualmente desarrollados han construido sus instituciones a lo largo de su proceso de desarrollo y, por ejemplo, a principios de siglo muchos países no tenían los niveles de democracia o de protección de derechos civiles y políticos que tiene hoy la mayoría de países en desarrollo.

La forma del sistema electoral, de control entre poderes, de garantía de los derechos de propiedad o la manera de garantizar la estabilidad monetaria en muchos países en desarrollo es muy similar a la que poseen los países desarrollados. Sin embargo, el funcionamiento de estas instituciones resulta muy diferente y normalmente unas mismas formas funcionan de manera muy distinta en contextos también diferentes. Esto tiene fuertes implicaciones en términos de desarrollo, por lo que profundizaremos en esta problemática mostrando las diferencias que existen entre formas y funciones de las instituciones y cuáles son sus principales causas e implicaciones.

5.4. La agenda de desarrollo del institucionalismo: la búsqueda de las complementariedades

Las distintas aproximaciones al estudio de las instituciones ponen de relieve problemas con importantes implicaciones para las políticas de desarrollo y reforma institucional. Cada tipo de institucionalismo adopta un marco de análisis y enfatiza unos mecanismos concretos para explicar la persistencia de instituciones ineficaces y los distintos mecanismos que bloquean el cambio institucional. La combinación de los distintos tipos de institucionalismo resulta clave para comprender el complejo funcionamiento de las instituciones y emprender procesos de reforma institucional cada vez más eficaces.

La integración, primero entre la elección racional y la teoría de la agencia y los costes de transacción y, más tarde, con el institucionalismo histórico ha generado un marco de análisis cada vez más consensuado acerca de cuáles son los determinantes de la emergencia y el cambio institucional. El diálogo entre escuelas de pensamiento resulta clave para comprender el alineamiento entre instituciones con diferentes intensidades de cambio y los incentivos formales e informales que afrontan los diferentes actores. La superación de los problemas de compromiso y de acción colectiva requiere de un adecuado acomodamiento de las reformas institucionales a la estructura social y de las políticas a las capacidades institucionales.

El institucionalismo sociológico muestra cómo los procesos de isomorfismo institucional, que son fruto de la coerción y la emulación, generan instituciones que no se acomodan a la estructura social y resultan inefectivas para el desarrollo. El fracaso del denominado «trasplante institucional» se debe a la falta de acomodación entre instituciones y estructura social. La evolución histórica específica de cada país muchas veces explica que instituciones que han funcionado en un lugar concreto puedan implantarse en otros sitios. Las políticas de reforma han de tener en cuenta el momento histórico y el contexto social e institucional en el que tienen lugar.

El debate sobre la construcción de instituciones a escala nacional o las recomendaciones de los organismos internacionales de cooperación al desarrollo se ha concentrado en una forma determinada de las instituciones, como el diseño de sistemas electorales concretos, la formación de agencias reguladoras y la creación de bancos centrales independientes. Sin embargo, autores como Rodrik (2003, 2004) señalan que, en términos de desarrollo, lo realmente importante no son las formas sino las fun-

ciones de las instituciones. Este autor subraya que determinadas formas no garantizan un funcionamiento o resultado concretos y que en el estudio del impacto de las instituciones sobre el desarrollo se debería tener más en cuenta la función de las instituciones que su forma. Esta línea de pensamiento se basa en la experiencia de los países con mayor éxito en términos de desarrollo (principalmente China, India y los del sureste asiático), que han adoptado fórmulas institucionales poco convencionales que escapan de la «ortodoxia institucional» occidental.

Sin embargo, el análisis desde la forma favorece la recomendación de políticas puesto que es más concreto y proporciona un medio específico para afrontar un problema institucional. La forma de las instituciones hace referencia a las reglas concretas de una institución, a las reglas específicas o a la fórmula organizativa finalmente adoptada. La forma es el «instrumento» para lograr la función. Las funciones de las instituciones se pueden realizar mediante distintas formas o tipos de instituciones. Por ejemplo, el control político de los gobernantes o el cumplimiento de los contratos se puede llevar a cabo, respectivamente, mediante sistemas parlamentarios o presidencialistas, o con procedimientos o sistemas jurídicos basados en la doctrina francesa o inglesa. Resulta sencillo señalar que un país determinado requiere de un Estado de Derecho, de una burocracia profesionalizada y de una regulación adecuada de los mercados, pero es más complicado explicar cómo se logran estos objetivos y qué diseños institucionales concretos cabe adoptar.

No existe la garantía de que las mismas instituciones que han procurado el crecimiento de los países ahora desarrollados promuevan el desarrollo en cualquier otro país. Las políticas de desarrollo institucional centradas meramente en «trasplantar» instituciones de unos países a otros no pueden garantizar que siempre funcionen adecuadamente, al margen del contexto en el que se circunscriben. Una misma función se puede alcanzar con distintas formas de instituciones en sociedades distintas. Por ejemplo, en Europa la provisión de seguridad se ejerce a través del denominado Estado del Bienestar, mientras que en Estados Unidos se utilizan fórmulas más de mercado, en el este asiático depende de las empresas y sobre todo en muchos países en desarrollo está ligada a la familias (Chong, 2004). Otro ejemplo proviene de las distintas fórmulas que existen para garantizar los derechos de propiedad en Rusia y en China. En Rusia el establecimiento de un sistema de derechos de propiedad se realizó básicamente mediante el cambio de legislación o cambios en el

sistema formal de derechos de propiedad. En cambio, en China los derechos de propiedad se han garantizado restringiendo los incentivos a la expropiación por parte de los poderes públicos. Como las mayores inversiones se han producido en las empresas de pueblos y aldeas de propiedad pública local, el gobierno chino garantizaba el respeto a los derechos de propiedad puesto que se beneficiaba de los mismos. Esta estrategia ha resultado óptima, sobre todo en el contexto de una elevada inseguridad jurídica. La construcción de un sistema judicial efectivo es difícil de aplicar en las primeras etapas de desarrollo y se ha de buscar fórmulas que resulten complementarias a las capacidades institucionales existentes.

Las escuelas de pensamiento que componen el institucionalismo han mostrado las diferencias que existen según a qué escala operen las instituciones. Las instituciones que operan a un nivel más macro tienen períodos de cambio más dilatados y reglas más abstractas que las instituciones micro. La sincronía entre instituciones de carácter macro y micro requiere tener en especial consideración la secuencia de las reformas. En ausencia de esta sincronía se pueden producir crisis de legitimidad y conflictos sociales. Esto lleva a plantear la importancia de la secuencia de las políticas de reforma institucional. Tal y como señala Stiglitz (2002), los problemas en la secuenciación de las reformas agravaron la crisis asiática, donde la mayoría de países había liberalizado su economía sin desarrollar previamente la infraestructura institucional necesaria. Por ejemplo, en muchos lugares las políticas de privatización y liberalización comercial han afrontado importantes obstáculos porque se han llevado a cabo en ausencia de instituciones y capacidades regulatorias básicas que las garanticen.

Los problemas de secuenciación de las reformas también han sido señalados con respecto a la interacción entre instituciones económicas y políticas. Giavazzi y Tabellini (2005) argumentan y muestran empíricamente que la apertura económica, cuando se produce antes que la liberalización política, facilita la consolidación de la democracia. La liberalización económica requiere el desarrollo previo de un régimen estable de derechos de propiedad para generar un marco creíble para la inversión. La credibilidad institucional es, a su vez, el paso previo para la consolidación de los derechos políticos y sociales básicos. Por ejemplo, tras la Segunda Guerra Mundial las transiciones democráticas más exitosas estuvieron precedidas por reformas económicas que extendieron el alcance

del mercado y la integración internacional. La experiencia rusa también muestra los problemas de secuenciación que se pueden derivar de la liberalización política en ausencia de una economía con sólidos fundamentos institucionales.

Aunque no existen reglas legales específicas que permitan alcanzar determinados resultados económicos ni formas institucionales que garanticen el buen funcionamiento de las instituciones, el análisis institucional contribuye a entender mejor el proceso de las políticas de reforma. El institucionalismo conduce a establecer el qué y el cómo de las políticas de reforma. La agenda de investigación del nuevo institucionalismo tiene que aportar nuevas respuestas a la pregunta de por qué las mismas formas de instituciones cumplen sus funciones con diferente calidad, para avanzar en la explicación de los problemas y obstáculos que presenta la reforma institucional. Una mayor comprensión de la interacción a múltiples escalas de instituciones formales e informales seguramente será una parte importante de la respuesta. Incorporar en el análisis a los distintos tipos de instituciones informales —o las reglas no escritas— y sus diversas formas de interacción con las reglas formales permitirá responder a la pregunta de por qué las mismas instituciones han obtenido resultados tan dispares en distintos países. El funcionamiento de una institución depende de la combinación de formalidad e informalidad y del alineamiento entre niveles de instituciones. La consolidación del estudio de la interacción entre niveles y formas de instituciones puede tener importantes implicaciones prácticas para el desarrollo.

6. Informalidad y desarrollo. Una revisión del nuevo institucionalismo económico

En este capítulo se revisan las aportaciones de la Nueva Economía Institucional (NEI) a partir del análisis de las instituciones informales. La NEI ha adoptado una visión amplia de las instituciones como incentivos que constriñen la acción de agentes económicos, políticos o sociales. Esta visión parte de una definición de instituciones que no establece límites con los conceptos de cultura y estructura social ni distingue con precisión entre instituciones formales e informales. Esto limita el análisis de la emergencia y el cambio institucional en el proceso de desarrollo. Las reglas informales se distinguen de las formales en el tipo de información en que están basadas y en los mecanismos que utilizan para garantizar su cumplimiento (*enforcement*). Las reglas formales e informales *coevolucionan* en el proceso de desarrollo. La informalidad no desaparece sino que se transforma pasando de vínculos que unen a grupos más cerrados a vínculos que unen grupos más abiertos.

Como se muestra a continuación, la informalidad en las primeras fases del desarrollo se centra, sobre todo, en la aplicación de las normas, mientras que en fases más avanzadas se concentra, especialmente, en resolver los problemas de información asociados a entornos más complejos. En cualquier caso, las relaciones personales contribuyen a superar los problemas de acción colectiva inherentes a la construcción de reglas compartidas. Pero las relaciones entre las reglas formales e informales pueden ser positivas o negativas al margen de que sus objetivos sean —o no— complementarios. Las relaciones informales pueden bloquear las reformas institucionales centradas en la formalidad y no adaptadas a la estructura social y de valores. La informalidad puede capturar a las instituciones formales para beneficiar a unos pocos grupos de interés (*captura de rentas*) o evitar

el cumplimiento de las normas a través de redes de clientelismo. Los elementos simbólicos y la estructura social influyen en las estrategias de los distintos actores. El estudio de la informalidad explica por qué las mismas instituciones funcionan de forma distinta en diferentes países.

6.1. Limitaciones de la Nueva Economía Institucional (NEI)

El énfasis que los estudios de desarrollo han puesto en las instituciones ha incrementado la importancia del diálogo entre los análisis de tipo más económico y otros de tipo más sociológico. Como señala Roland (2004: 110), «en estos momentos todo el mundo es institucionalista». Desde hace tiempo distintos trabajos a partir de la economía y la sociología del desarrollo habían avanzado la importancia de las instituciones, aunque autores como Hirschman (1958), North y Thomas (1973) o Evans (1979) eran más bien voces aisladas en la corriente neoclásica prevalente. Más recientemente, los trabajos empíricos de la década de los noventa confirmaron que las instituciones son el determinante fundamental del desarrollo a largo plazo (Knack y Keefer; 1995, Mauro; 1995, Acemoglu *et al.*, 2001), lo que ha revitalizado la importancia del componente institucional para el desarrollo.

La escuela del institucionalismo, que ha concentrado los estudios de instituciones y desarrollo, se ha denominado, de forma genérica, Nuevo Institucionalismo Económico (NIE). Desde el NIE, las instituciones son las reglas que utilizan las organizaciones para elaborar y garantizar el cumplimiento de sus acuerdos (*enforcement*) ante posibles contingencias futuras y emprender transacciones de tipo económico, político o social. Los costes de transacción provienen de los problemas de información, de costes hundidos (*sunked costs*), y de consistencia temporal o compromiso y se pueden minimizar adoptando los sistemas organizativos y de incentivos más adecuados. La adopción de las reglas adecuadas garantiza la minimización de los costes de transacción y la eficiencia económica. Desde esta lógica, para alcanzar mayores niveles de desarrollo los países debían asimilar la mejor «tecnología organizativa» disponible.

El análisis organizativo-institucional desde la economía del desarrollo ha omitido el papel de las instituciones informales, de la cultura y de la estructura social. La NEI se ha centrado en el análisis de los incentivos formales que afrontan los agentes económicos y políticos (Dixit,

1996) y, pese a reconocer la importancia de las constricciones sociales, no ha abordado el papel de las instituciones informales, de la cultura y de la estructura social. En este texto se sostiene que la relación que existe entre las reglas de carácter formal e informal es clave para entender por qué algunas instituciones han funcionado en algunos lugares y no en otros. El análisis de la informalidad es especialmente relevante para explicar los casos en que los efectos de las instituciones formales no son los esperados u observados en otros lugares. Rodrik (2004) describe este fenómeno señalando que una misma *forma* de instituciones puede funcionar de manera distinta en diferentes países.

Instituciones formales que comparten el mismo diseño o *forma* se pueden combinar con instituciones informales distintas y producir resultados diferentes. Las instituciones informales alteran sustancialmente los incentivos y las restricciones «reales» de los actores. En la institucionalidad formal, el cambio muchas veces no ha cumplido con las funciones previstas precisamente por la acción de las instituciones informales. Por ejemplo, la reforma electoral y la administrativa han tenido muy poco impacto sobre el clientelismo y las redes informales de corrupción (IIG, 2004).

La intención de este texto es mejorar el análisis de las instituciones informales y su papel en el proceso de desarrollo. Con esta finalidad, lo desglosamos en cinco apartados. En primer lugar se precisa qué se entiende por instituciones informales y qué las distingue tanto de las de cultura y estructura social como de las propias instituciones formales.

En segundo lugar se analiza el proceso de coevolución de las instituciones formales e informales y se muestra cómo, a diferencia de lo que se sostiene desde la NEI, las instituciones informales no desaparecen sino que se adaptan a la emergencia de nuevas instituciones formales. Las instituciones informales persisten por razones de dependencia de la senda y pueden bloquear la implantación de las reglas formales, pero también transformarse y resolver sus problemas de compromiso y credibilidad.

En tercer lugar se atiende a la interacción que existe entre instituciones formales e informales y se muestra cómo las instituciones informales pueden contribuir positivamente a las formales, al margen de que sus objetivos sean complementarios o sustitutivos. La interacción entre instituciones formales e informales permite comprender mejor problemas institucionales como el clientelismo o la captura de rentas,

pero también su retroalimentación positiva, como la cooperación de los agentes políticos bajo diseños institucionales inapropiados.

En cuarto lugar se enfatiza la relevancia del análisis de la informalidad para explicar las dificultades de gran parte de las políticas de reforma institucional de los noventa impulsadas por los organismos internacionales. En concreto, se muestra cómo la informalidad reacciona negativamente cuando las instituciones formales no se adaptan a los valores y a la estructura social del país.

Finalmente se sintetizan las ideas presentadas y se ponen de manifiesto los problemas metodológicos que existen en el estudio aplicado de las instituciones informales.

6.2. Precisiones conceptuales en torno a la noción de instituciones informales

Las reglas que configuran la interacción de los miembros o actores que componen una organización o una institución pueden ser formales o informales. Las instituciones formales son las reglas codificadas, abiertas al conocimiento del público, comunicadas por medios aceptados como oficiales y cuyo cumplimiento se garantiza por un sistema establecido al efecto. Las instituciones informales son reglas sociales compartidas, normalmente no escritas, cuya garantía de cumplimiento se garantiza a través de sanciones «no oficiales» (Helmke y Levitsky, 2003).

Las instituciones informales son de carácter relacional, acuerdos basados en relaciones entre miembros que pertenecen a una misma red y que normalmente comparten un mismos lazos culturales, étnicos o geográficos (Li, 2003; Dixit, 2004). La red informal aporta el intercambio de información entre sus miembros y ayuda a cada uno a encontrar oportunidades, detectar comportamientos poco confiables y aplicar sanciones colectivas. En cambio, las instituciones formales dependen de contratos codificados y supervisados por juzgados y, si es necesario, por la policía.

En la actualidad existe una importante ambigüedad sobre las diferencias entre instituciones formales e informales. Las instituciones informales se han asimilado a la cultura (North, 1990a), la confianza interpersonal, el capital social (Putnam, 1993; Coleman, 1990), las redes informales (Bueno de la Mesquita y Stephenson, 2006), el clientelismo

(O'Donnell, 1994), las redes sociales e, incluso, a fenómenos como la corrupción. Esta diversidad conlleva problemas analíticos que requieren distinguir entre las instituciones informales y las formales, y de otros tipos de comportamiento no institucionalizado.

La definición de las instituciones informales afronta un doble límite. Por un lado, la institucionalidad informal se confunde con los conceptos de cultura y de estructura social. Esto se debe, en parte, a la dicotomía tradicional que existe entre Estado y sociedad y que se ha utilizado para referirse a lo formal y lo informal. Por otro lado, es necesario distinguir entre instituciones formales e informales analíticamente, por lo que abordaremos estos dos elementos para precisar el concepto de institucionalidad informal y mejorar su potencial analítico

Cultura, estructura social e instituciones

La NEI considera que la cultura y la estructura social son un nivel institucional (Williamson, 2000) o un tipo de institución (North, 1990a) que se distinguen principalmente de las instituciones formales en que cambian más lentamente en que sus reglas no están escritas. Así pues, la NEI adopta una visión amplia del concepto de instituciones que incluye la cultura y la misma estructura social. No obstante, la sociología ha estudiado el concepto de cultura y estructura social desde hace tiempo y subraya que tiene marcadas diferencias con los conceptos de instituciones, formales e informales (Portes, 2005). En este apartado se enfatizan las diferencias señaladas entre instituciones, cultura y estructura social, con la intención de refinar el análisis institucional.

La definición de instituciones informales como normas o relaciones no codificadas cuyo cumplimiento está garantizado socialmente resulta difícil de distinguir del término «cultura». El *Diccionario enciclopédico de sociología*, editado por Karl Heinz Hillman (2001: 198) define cultura como: «Representaciones colectivas generales como, por ejemplo y sobre todo, valores y orientaciones ideológicas [...] que constituyen la base legitimadora de las normas sociales, los roles, las tradiciones y las pautas de conducta que se aprenden en el proceso de socialización y de enculturación de las nuevas generaciones». En la misma definición de cultura se encuentra una distinción básica respecto a las instituciones: las instituciones informales se centran en las «expectativas compartidas»,

mientras que la cultura lo hace en los «valores compartidos» (Hemlke y Levitsky, 2003; Portes, 2005). Las instituciones formales e informales tienen una misión y unos objetivos concretos, pero los comportamientos culturales no tienen una finalidad establecida para un grupo reducido. Los valores se expresan tanto en imperativos morales fundamentales (como los propios de la religión) como en tradiciones y costumbres que se mantienen por inercia tras haber perdido su significado originario. Hábitos y costumbres como llevar la americana en la mesa cuando se come, quitarse los zapatos a la hora de comer o utilizar palillos, tenedor o cuchara para comer el arroz responden a la inercia socialmente aceptada que, sin ponerse en duda, guía el comportamiento de las personas.

Más recientemente, Greif (1994) también equipara cultura con las instituciones informales al estudiar la evolución de las instituciones mercantiles de los siglos XI y XII. Sin embargo, la definición de cultura de Greif (1994: 915) es similar a la de instituciones informales porque considera únicamente aquel subconjunto de creencias culturales que «capturan las expectativas individuales con respecto a las acciones que otros emprenderán en varias contingencias». De esta manera, las ideas y creencias que gobiernan la interacción de los individuos se restringen a las que racionalmente se dotan a sí mismos con un propósito y, por tanto, bajo unas expectativas compartidas. Esta definición de cultura es similar al concepto de instituciones informales que se adopta en este texto.

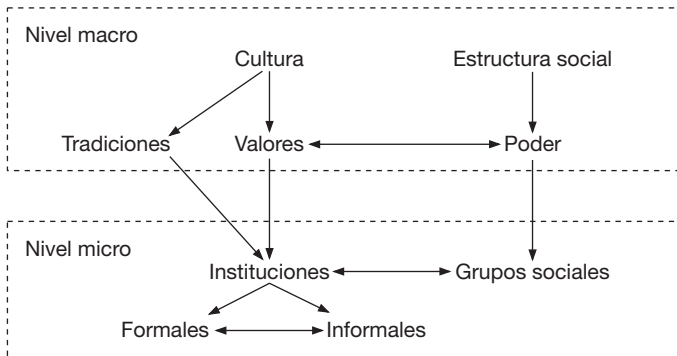
Los valores no son normas, sino que representan principios morales, mientras que las normas son directrices concretas de acción (Newcomb *et al.*, 1965). Los valores subyacen a las normas que establecen tanto las instituciones formales como las informales. El nivel de formalización y la dureza de las sanciones muestran hasta qué punto las instituciones recogen los principales valores sociales. Cuanto más importante es el valor que subyace a la norma, más se formaliza y garantiza el cumplimiento a través de sanciones más duras. Así, mientras los valores morales y, en algunas ocasiones, otros elementos culturales fundamentales (como la lengua o la religión) tienden a estar formalmente reconocidos en reglas cuyo cumplimiento está fuertemente vigilado, muchas veces las costumbres y las tradiciones no están recogidas formalmente.

La cultura también se distingue de las instituciones informales por su relación con las instituciones de carácter formal. Las instituciones informales reaccionan ante cambios en la institucionalidad formal, mientras que la cultura cambia mediante una dinámica a más largo plazo y no

estrictamente vinculada a los cambios surgidos en las instituciones formales. Por ejemplo, es muy probable que algunos cambios en las instituciones que regulan la supervisión bancaria o las instituciones legislativas o electorales requieran efectuar reajustes en las fórmulas que las élites económicas y políticas utilizan para relacionarse y lograr sus objetivos más o menos legítimos. No obstante, los cambios en el sistema electoral no implican, a su vez, cambios en la lengua o la religión. El grado de autonomía de la cultura respecto a la institucionalidad formal es mucho mayor que el de la institucionalidad informal. La interacción entre la institucionalidad formal e informal es un elemento clave para entender el cambio institucional que empuja el desarrollo y que se aborda más adelante.

A un nivel de profundidad similar al de la cultura se encuentra la noción de estructura social. La estructura social no está vinculada a los valores morales sino a la capacidad de los actores sociales de obligar a otros a actuar según su voluntad pese a la resistencia; esto es, la estructura social es una fuente de poder (Weber [1922] 1947). Así, mientras que los valores sociales inherentes en la cultura motivan la acción, el poder derivado de la estructura social capacita a las personas para mandar las unas sobre las otras. Como señala el diagrama 6.1, existe una interacción entre los valores y la estructura social en tanto que la élite en el poder tratará de moldear los valores para persuadir a la población de la legitimidad del orden establecido o que ésta desea establecer (Portes, 2005).

DIAGRAMA 6.1
Estructura social, cultura e instituciones



Al igual que los valores se expresan mediante normas, la estructura social de poder da lugar a clases sociales. «Las clases sociales son amplios agregados cuyas dotaciones de recursos les otorgan distintas capacidades para influir en las oportunidades de vida y en el discurrir de los eventos» (Portes, 2005: 13). Los recursos son económicos pero también intangibles, como la experiencia y la red de relaciones que conllevan. Los individuos de cada grupo social asumen un «rol» o un conjunto de comportamientos preestablecidos para su posición social. Las personas pueden cambiar de «rol» en función de si están en el trabajo o con la familia pero de manera coherente con el grupo social y la cultura en la que se encuentran. De esta forma, el «rol» de policía, de ministro, de médico o de taxista, en distintos contextos sociales puede conllevar comportamientos muy diferentes.

Instituciones informales e instituciones formales

Más allá de diferenciar las instituciones de la cultura y la estructura social, es importante precisar analíticamente cuál es la diferencia entre formalidad e informalidad. La forma clásica de distinguir entre instituciones formales e informales ha sido a partir de la relación entre Estado y sociedad. Desde esta aproximación, las instituciones formales se refieren a los cuerpos del Estado (juzgados, gobierno, burocracias, etc.) que garantiza su cumplimiento a través de leyes y regulaciones. A partir de esta óptica, las instituciones informales son las reglas y organizaciones que se encuentran fuera del Estado, como las reglas religiosas, cívicas, de parentesco, etc. Sin embargo, esta distinción no tiene en cuenta las instituciones informales que operan en los mismos organismos del Estado, como en el legislativo o en las instituciones formales que orientan las propias organizaciones civiles. Esto impide analizar las relaciones informales que, por ejemplo, tienen lugar dentro del poder ejecutivo y el poder legislativo a través de la acción de los partidos políticos.

La diferencia entre formalidad e informalidad no se encuentra únicamente en la codificación y publicidad de las reglas, como señala el cuadro 6.1, ya que existen otras diferencias de mayor valor analítico que se pueden clasificar en cuatro ejes básicos: el tipo de información, los distintos mecanismos para garantizar el cumplimiento de las reglas, su distinta estructura de costes fijos y variables, el tipo de información que utilizan, y el número de actores que interactúan bajo reglas formales e informales.

CUADRO 6.1
Características básicas de las instituciones formales e informales

	Instituciones formales	Instituciones informales
Tipo de relación	Relación impersonal y transferible	Relación personal e intransferible
Tipo de información	Información de acceso público verificable por terceros	Información privada no verificable por terceros
Mecanismos para garantizar su cumplimiento	A través de «terceras partes imparciales» formales	A través de: <ul style="list-style-type: none"> • Repetición y reputación • Sanciones sociales • «Terceras partes informales»
Estructura de «costes»	Elevados costes fijos o de implantación Bajos costes variables o de uso	Bajos costes fijos o de implantación Elevados costes variables o de uso
Número de actores	Número elevado de actores	Número reducido de actores

FUENTE: elaboración propia a partir de Li (2003).

En primer lugar, la información en una red informal es de tipo privado, no verificable por terceros. La información privada es propia de relaciones personales e intransferibles que establecen acuerdos implícitos no escritos y requiere de mecanismos distintos para garantizar su cumplimiento. En cambio, las relaciones formales impersonales se basan en información, verificable por terceras partes imparciales, que se puede utilizar para resolver conflictos.

En segundo lugar, los mecanismos que utilizan las redes informales para garantizar los acuerdos y supervisar el cumplimiento de sus reglas son diferentes de los utilizados por las instituciones formales. Las instituciones formales dependen de contratos cuyo cumplimiento está garan-

tizado por juzgados y otras instituciones formalmente establecidas. Los contratos formalizan las relaciones entre los agentes económicos. En el terreno de la política, las relaciones entre los actores están formalizadas mediante reglamentos u otras normas que, por ejemplo, establecen los mecanismos para el control entre poderes o para la elección de los representantes. En cambio, el cumplimiento de las instituciones informales se basa en mecanismos de tipo relacional que son esencialmente tres: mecanismos de reputación y repetición, las sanciones colectivas o sociales y la delegación a terceras partes informales que garanticen el cumplimiento de los acuerdos.

Las instituciones informales se pueden dotar a sí mismas de mecanismos para el cumplimiento de los acuerdos. En este sentido, las instituciones informales garantizan su propio cumplimiento, se «autorrefuerzan» (*self-enforcing*). En ausencia de un mecanismo legal que garantice dicho cumplimiento, en una relación informal a largo plazo el comportamiento de cada actor o agente es una respuesta óptima al comportamiento de los demás (Knight, 1992). Cuando los actores comparten expectativas comunes y, por tanto, están interesados en su relación a largo plazo, la repetición de la relación permite ajustar progresivamente dichas expectativas y la reputación actúa como garantía de confianza y credibilidad. El capital reputacional se construye con el tiempo y puede llegar a suponer una barrera a la entrada, puesto que el acceso a una red informal requiere una inversión en tiempo que puede implicar a varias generaciones.

La garantía del cumplimiento de los acuerdos en las instituciones informales también se realiza a través de las sanciones sociales. Estas sanciones son aplicadas por el conjunto de los miembros de la red ante desvíos en el comportamiento esperado de un miembro. Estos desvíos pueden ser fruto del abuso de poder o del incumplimiento de los compromisos acordados. Las sanciones colectivas reducen la reputación y pueden llevar al ostracismo social, es decir, a la exclusión total del grupo. Estas sanciones constituyen una amenaza creíble para evitar desvíos en el comportamiento de los miembros del grupo y promover el alineamiento entre los mismos.

Las instituciones informales también pueden recurrir a un tercero que garantice el cumplimiento de los acuerdos, como asociaciones mafiosas, clanes u otros grupos. Estos grupos garantizan que el incumplimiento de los acuerdos por un miembro recibe la sanción informal por parte de un tercero. En muchos países en desarrollo, donde los gobiernos son altamente corruptos, las mafias han logrado aportar mayor seguridad

que el propio Estado (Gambetta, 1993; Gambetta y Reutter, 1995). Esta aparente paradoja se produce porque cuando el Estado es excesivamente corrupto o prácticamente inexistente, las mafias constituyen sustitutos imperfectos del mismo que pueden garantizar el respeto de los contratos y de los derechos de propiedad. Este fenómeno ha sido ampliamente estudiado y, por ejemplo, Frye y Zhuravskaya (2000) muestran cómo en Rusia las mafias protegen al comercio del pillaje y los comerciantes sustituyen el pago de impuestos por la extorsión. Sin embargo, como las mafias no rinden cuentas ni están controladas por los ciudadanos o las empresas que protegen, pueden llevar la extorsión a límites mucho peores que el propio Estado.

En tercer lugar, las instituciones formales e informales se distinguen por su distinta estructura de costes (Li, 2003). Las reglas informales tienen costes fijos reducidos porque no requieren la elaboración e interpretación de un marco legal ni juzgados u otro tipo de infraestructura institucional. No obstante, sus costes variables son significativos y crecientes a medida que también crece el tamaño de la red. Por el contrario, las instituciones formales tienen costes fijos elevados al crear los mecanismos legales y las instituciones que garantizan su cumplimiento. Pero una vez se han instalado las instituciones formales, su coste de utilización es menor y por tanto los costes variables son más bajos y no aumentan de igual manera que el número de miembros que utilizan la institución formal.

Derivada de las diferencias anteriores, una cuarta distinción importante entre instituciones formales e informales es el número de miembros o actores que interactúan en la red. En general, las pautas relacionales conllevan una implicación de más personal que las pautas formalizadas, que permiten una mayor impersonalidad. Además, los mecanismos utilizados por las instituciones informales para garantizar su cumplimiento requieren un número menor de miembros. Los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las instituciones informales, como los acuerdos basados en la reputación y la sanción social, requieren la interacción continuada entre un mismo grupo de actores. El intercambio de información entre los miembros de una red y la unidad de acción en la aplicación de las sanciones colectivas son más eficaces cuando el número de actores es pequeño.

A medida que el número de actores aumenta y el intercambio entre los mismos es más frecuente, las instituciones formales permiten que el intercambio de información sea más eficiente y que la aplicación de sanciones mediante una tercera parte formal resulte más efectiva. A su vez,

a medida que una economía se desarrolla dispone de más recursos para financiar el coste fijo que conllevan las instituciones formales, lo que permitirá emprender acuerdos económicos con un número mayor de agentes³⁵ a menor coste (North, 1990a; Li, 2003).

En el proceso de desarrollo, las instituciones informales se transforman y evolucionan a medida que emergen las nuevas instituciones formales. Las instituciones informales no desaparecen, sino que persisten por varios motivos y conviven con las instituciones formales incluso en los países más desarrollados. En los apartados siguientes abordamos estos aspectos. Pero primero describimos cómo y por qué las instituciones informales persisten durante el proceso de desarrollo, para luego distinguir analíticamente las formas y resultados posibles de la interacción entre instituciones formales e informales.

6.3. Evolución y persistencia de las instituciones informales en el proceso de desarrollo

A medida que un país se desarrolla y aumenta su especialización y escala de producción, construye las instituciones necesarias para coordinar a un número cada vez mayor de agentes (North, 1990a). La creación de instituciones formales se compagina con el cambio en las relaciones informales. También, pero antes que las formales, las instituciones informales surgen del conflicto distributivo entre actores con diferentes recursos y capacidades (Knight, 1992). En el proceso de desarrollo las instituciones informales se transforman y persisten como fruto de la inercia y de sus capacidades para generar confianza y gestionar la incertidumbre.

Las redes informales evolucionan, no desaparecen sino que persisten aunque con diferentes propiedades. Las relaciones personales que envuelven la actividad económica y política cambian a medida que surgen nuevas instituciones formales para mejorar la credibilidad y la eficiencia de los acuerdos políticos y económicos. Estos acuerdos se construyen a través de redes informales que no son socialmente autónomas (Granovetter, 1985). En este apartado analizamos el cambio de las instituciones informales en el curso del desarrollo para adaptarse a la introducción de las instituciones formales necesarias con objeto de aumentar el número de actores involucrados en el proceso de intercambio.

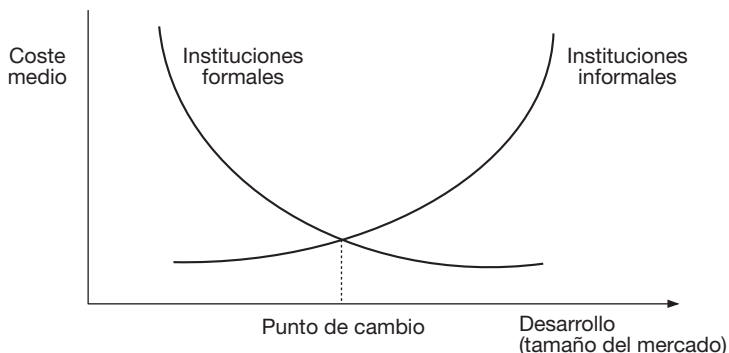
*Evolución de las instituciones informales: de vínculos
«fuertes» a «débiles»*

A medida que aumenta el número y la frecuencia con la que los grupos económicos y sociales se relacionan, también cambian sus reglas de interacción. Cuando el intercambio se vuelve más impersonal, resulta más complicado garantizar la credibilidad de cada uno de los miembros de la red. Los mayores problemas de información y de comunicación dificultan la detección de comportamientos oportunistas y la coordinación necesaria para aplicar sanciones colectivas. Esto impone límites importantes a la expansión de las instituciones informales. Otros límites provienen de las barreras a la entrada que crean los propios miembros de las redes informales (*insiders*) y que únicamente dan oportunidades a los que son miembros de la red.

A medida que aumenta el volumen de intercambio, la frecuencia de las transacciones y la cantidad de información necesaria, la coordinación entre actores resulta más eficiente a través de instituciones formales que proveen de sanciones, incentivos y mecanismos de resolución de conflictos. Estas instituciones permiten el intercambio de información de manera más rápida porque no exigen el tiempo necesario para crear mecanismos de reputación y utilizan organismos especializados, como las agencias de riesgo o los registros policiales, que estandarizan procesos y profesionalizan la supervisión del oportunismo.

En cambio, las instituciones informales son más eficientes cuando el número de miembros es reducido y la probabilidad de repetir la transacción con un mismo actor es elevada. La mayor interacción entre los miembros de la red facilita la generación de confianza porque reduce el coste de los mecanismos de reputación y las sanciones sociales. A medida que aumenta el número de miembros regidos por la institución informal, se reduce la probabilidad de interactuar. En el aspecto económico, un mayor número de miembros incrementa los beneficios del conjunto como fruto del mayor intercambio de bienes y servicios. En el aspecto político, un mayor número de miembros aumenta la inclusión y mejora el control entre poderes. No obstante, a medida que aumenta el número de actores se reduce la capacidad de las redes informales para generar confianza y se requieren nuevos dispositivos que permitan el intercambio de información y garanticen el cumplimiento de las normas.

GRÁFICO 6.1
Transición de la formalidad a la informalidad



FUENTE: adaptado de Li (2003).

Como señalan Uzzi (1996, 1997) y Li (2003), en el proceso de desarrollo las instituciones formales pasan a ser más eficientes que las instituciones informales. Cuando el tamaño del mercado es pequeño, las redes informales pueden ser más eficientes que las formales porque tienen costes fijos sustancialmente más bajos. Sin embargo, a medida que aumenta la especialización y la escala de producción, la coordinación de un mayor número de agentes hace más rentable la construcción de una infraestructura institucional que regule los intercambios políticos y económicos. El gráfico 6.1 ilustra el cambio en los costes medios de uso de las instituciones informales y las instituciones formales en función de los niveles de desarrollo.

El cambio de una interacción fundamentada en reglas informales a una basada en reglas formales es un proceso discontinuo en el que la informalidad no desaparece por completo, sino que se transforma y persiste. La construcción de instituciones formales contribuye a resolver los problemas de acción colectiva entre grupos sociales y económicos. Las instituciones informales facilitan que los distintos grupos superen los problemas de acción colectiva y establezcan instituciones creíbles. En el proceso de desarrollo, las instituciones informales pasan de garantizar la confianza en grupos sociales, étnicos y otros a hacerlo también entre dichos grupos. Fukuyama (2000) denomina a este proceso el cambio de normas de «radio estrecho» (*narrow radius*) a normas de «radio amplio»

(*wide radius*). Las normas que garantizan la cooperación en un grupo pueden resultar perjudiciales para el resto y dificultar la generación de redes de intercambio mayores. Esto explicaría por qué en sociedades étnicamente fragmentadas y polarizadas las guerras son más probables y la generación de instituciones es más complicada, tal y como muestran empíricamente Easterly y Levine (2002).

La transformación de las reglas informales en el curso del desarrollo obedece a las nuevas necesidades de los grupos sociales. Como señalara Granovetter (1973), la característica esencial de las instituciones informales en las primeras fases de desarrollo es su función de vincular a personas de un mismo grupo, lo que él denomina «vínculos fuertes» (*strong links*); mientras que en fases más avanzadas su principal función es la de conectar a personas de grupos distintos a través de más «vínculos débiles» (*weak links*). Dos agentes están conectados a través de un «vínculo débil» cuando tienen pocos vecinos o conocidos en común, mientras que están conectados por un «vínculo fuerte» si tienen muchos vecinos o conocidos en común. Las sociedades donde la informalidad es elevada están constituidas por «vínculos fuertes», lo que también es propio de sociedades fragmentadas, donde los puentes de diálogo entre los grupos son escasos (Alesina y Ferrara, 2000).

La incorporación progresiva de miembros a la institucionalidad informal incrementa los «vínculos débiles», mientras que los «vínculos fuertes» siguen existiendo durante bastante tiempo. Este fenómeno ha sido observado mediante el uso de modelos matemáticos computables (Bueno de la Mesquita y Stephenson, 2006) y con la teoría de gráficos relacionales (Watts y Strogatz, 1998). Los orígenes de esta teoría se encuentran en lo que Milgram (1967) denominó «el efecto de un pequeño mundo» (*Small World Effect*) y hace referencia al número de conocidos que separan a dos personas, que se considera que se encuentra en torno a 6 (*six degrees of separation*). Este número se ha ido reduciendo progresivamente, según fuesen las sociedades y su nivel de modernización. No obstante, el grupo de conocidos que componen la red de confianza de una persona —los «vínculos fuertes»— se mantiene constante.³⁶

Como señala Chwe (2000), la ventaja relativa de los «vínculos fuertes» está en que fomentan la coordinación entre los miembros de un mismo grupo para, por ejemplo, aplicar sanciones colectivas. En cambio, la ventaja relativa de los «vínculos débiles» está en facilitar el intercambio de información necesario para coordinar distintos grupos y detectar

oportunidades o incumplimientos de los acuerdos. Como las instituciones formales crean la infraestructura para garantizar el cumplimiento de los acuerdos (monopolio de la violencia por el Estado, sistema de justicia y otros), las instituciones informales reaccionan y facilitan el intercambio de información que permite tanto superar los dilemas de acción colectiva inherentes a la creación de instituciones como la generación de confianza entre grupos sociales en contextos de incertidumbre.

Las instituciones informales basadas en «vínculos fuertes» tienden a desaparecer en el proceso de desarrollo. Por ejemplo, Ensminger (1992) explica el colapso de las instituciones informales en la tribu orma de Kenia a principios de siglo xx. Este autor muestra cómo con la aparición del telegrama, la mejora de las infraestructuras y la adopción del sistema de pesos y medidas heredado de la colonización inglesa, los orma ampliaron sus relaciones, abandonando la organización social cerrada que habían tenido durante siglos. La mayor diversidad condujo a fallos en los mecanismos de cooperación utilizados hasta el momento y basados en la aplicación de sanciones por un consejo formado por los más viejos de la tribu. Ensminger enfatiza la incapacidad de los mecanismos tribales basados en los lazos de parentesco para garantizar los derechos de propiedad sobre bienes cada vez más valiosos. Así fue como, progresivamente, la comunidad de los orma fue sustituida por el Estado de Kenia.

*La persistencia de las instituciones informales:
complementariedad y subversión*

Aunque desde la NEI se sostiene que las instituciones formales reemplazan a las informales (North, 1990a), la evidencia empírica muestra que la actividad económica continúa circunscrita y fuertemente influida por redes informales (DiMaggio y Louch, 1998). La persistencia de la informalidad se explica por sus ventajas comparativas en relación con las instituciones formales en la generación de confianza y por razones de «dependencia de la senda» (*path dependence*). Mientras que la contribución de la informalidad a la generación de confianza conlleva relaciones de complementariedad positivas, las razones basadas en la dependencia de la senda se asocian a comportamientos perversos que pueden socavar el funcionamiento de las instituciones formales.

En primer lugar, la ampliación de los «vínculos débiles» y la generación de instituciones de «radio amplio» facilitan el intercambio de información, reducen los costes de supervisión y facilitan también la detección de oportunidades económicas. Esto permite que individuos y grupos puedan destinar menos tiempo a protegerse y más a actividades productivas. Por ejemplo, Granovetter (2005) muestra la utilidad de los contactos y las redes sociales para obtener puestos de trabajo, adquirir bienes cuyo funcionamiento se desconoce (como coches de segunda mano), obtener mejores precios en diversos productos y mayores cotas de innovación. A escala política, la ampliación de los «vínculos débiles» evita el establecimiento de redes clientelares cerradas que, como muestra Keefer (2002), reducen la credibilidad de las promesas políticas y socavan el funcionamiento de las instituciones políticas formales. Socialmente, la transformación de las instituciones informales promueve la confianza entre grupos distintos y, de esta manera, facilita que los votantes superen los problemas de acción colectiva en la supervisión del gobierno y así mejore el funcionamiento de las instituciones públicas (Putnam, 1993; Knack, 2002).

En entornos de elevada incertidumbre y con escasos recursos para crear instituciones de intercambio de información y garantizar el cumplimiento de los acuerdos, los «vínculos fuertes» permiten superar costes de transacción y promover el compromiso. Por este motivo, para resolver problemas como la concesión de préstamos a comunidades pobres cuya credibilidad en la devolución de préstamos es muy baja se utilizan los préstamos de grupo (*Group Lending*). En este tipo de préstamos, cuando alguien incumple sus obligaciones de devolución de intereses y capital, el grupo debe responder y hacer frente al impago. La responsabilidad colectiva incentiva la supervisión y las sanciones sociales a aquellos miembros que incumplen sus compromisos. La reputación actúa como el aval de los miembros para seguir formando parte del grupo y los incentivos a la supervisión son mayores para los miembros del mismo. En esta línea, Karlan (2005) muestra empíricamente, en el caso de los préstamos a grupos de FINCA en Perú, cómo los mecanismos de supervisión, intercambio de información y sanción colectiva son mayores en los grupos con lazos culturales más fuertes y que están más cercanos geográficamente.

En segundo lugar, las instituciones informales persisten como fruto de la inercia que generan los intereses comunes de los miembros de la red y las barreras a la entrada surgidas por la misma informalidad. Las relaciones entre los miembros de una red formal e informal generan resis-

tencias al cambio, aunque esto resulte beneficioso para el conjunto de sus miembros (Greif, 1994, 1997b). La repetición y la reputación inherentes a la informalidad crean hábitos y rutinas legitimadas, asumidas como dadas, que no son puestas en duda y, por tanto, son muy difíciles de romper. Desviarse de esta conducta, aunque resulte óptimo desde un punto de vista colectivo e individual, puede tener sanciones de grupo que inhiben el cambio. Por ejemplo, cuando una administración pública es muy corrupta, cualquier intento de desviarse de esta conducta puede estar sancionado por aquellos que la llevan a cabo, por lo que la reforma desde dentro se vuelve muy difícil (Bardhan, 2001).

En tercer lugar, las instituciones informales persisten porque, en términos relativos, tienen ventajas comparativas desde la lógica de la acción colectiva con respecto a las instituciones formales. La lógica de la acción colectiva muestra que los grupos más cohesionados, más organizados y con unos intereses mejor definidos tienen ventajas frente a los grupos más grandes, menos cohesionados y organizados, y cuyos intereses son pocos claros (Olson, 1965). Las instituciones informales cuentan con un número menor de miembros, fuertemente cohesionados a través de mecanismos de reputación y sanción colectiva, así como una misión y unas expectativas comunes generalmente orientadas a aumentar el beneficio económico o el poder político del conjunto y a protegerse de los posibles riesgos que pudieran surgir. Así pues, las instituciones informales pueden resultar útiles para lograr los objetivos de determinados grupos que tengan intereses compartidos muy fuertes y claros. La acción de los *lobbies* o grupos de presión se inserta en este tipo de juego informal, en el que los miembros de una red establecen relaciones informales para lograr sus objetivos. Estas relaciones pueden adoptar múltiples fórmulas y muchas veces requieren un trato continuado y la generación progresiva de confianza.

Las instituciones informales persisten en el tiempo tanto por sus funciones de complementariedad como por razones de inercia. En el proceso de desarrollo, las ventajas de la formalidad se complementan con las de la informalidad en un proceso de coevolución en el que existen fricciones. Como se muestra en el apartado siguiente, las instituciones formales y las informales se pueden relacionar de distinta forma y la complementariedad entre ambas no garantiza que su funcionamiento sea positivo.

6.4. Relación entre instituciones formales e informales

El funcionamiento efectivo de las instituciones depende de la relación entre su componente formal e informal. La complementariedad de los objetivos de las reglas formales e informales no garantiza necesariamente el buen funcionamiento de las instituciones, ya que algunos grupos de interés pueden crear instituciones formales en su propio provecho o determinadas redes clientelares pueden subvertir su funcionamiento a través de distintos mecanismos. Algunos estudios de las relaciones entre formalidad e informalidad olvidan que la eficacia de las instituciones formales depende en gran medida de su relación con las instituciones informales. Por ejemplo, Helmke y Levitsky (2003) establecen una tipología de instituciones informales en función de la eficacia de las instituciones formales y también la compatibilidad entre los objetivos de las instituciones formales e informales. Sin embargo, la efectividad de las instituciones formales depende de la actuación de las instituciones informales. Como ya se ha dicho, cuando las instituciones informales no se transforman en el proceso de desarrollo, pueden bloquear la aplicación de las reglas informales.

Así, informalidad puede bloquear o bien mejorar el funcionamiento de las instituciones formales. Por un lado, la informalidad puede crear instituciones ineficientes que benefician únicamente a grupos de interés particulares (captura de rentas) o subvertir el funcionamiento de las instituciones formales reduciendo los niveles de supervisión o restringiendo la aplicación de sanciones (clientelismo). La supervisión se reduce rebajando el nivel de esfuerzo que se ha dedicado, ocultando información o evitando el acceso a la misma. Por otro lado, la informalidad puede contribuir al funcionamiento de las instituciones formales creando estabilidad, evitando el cumplimiento de reglas disfuncionales o no legitimadas socialmente y mejorando la cooperación inducida por la formalidad.

Las relaciones informales pueden mejorar o empeorar la eficacia de las instituciones formales en su propio beneficio, tanto si sus incentivos son compatibles como incompatibles. Este enfoque se asemeja en mayor medida al propuesto por Hart (2006), quien distingue entre relaciones positivas de interdependencia, relaciones de negación y relaciones residuales. En la categoría de residual, Hart (2006) incluye aquellas relaciones que operan completamente al margen del Estado,

en el sentido de que no son ni complementarias ni excluyentes porque sencillamente no cabe dicha posibilidad, ya que no «existe» el Estado. Éste es el caso de los territorios donde no llega el Estado y donde, por lo tanto, impera la informalidad en el ámbito político y en el económico. El cuadro 6.2 proporciona algunos ejemplos de interrelaciones positivas y negativas según que los objetivos de las instituciones sean complementarios o sustitutivos. Este cuadro muestra que la informalidad puede mejorar o empeorar el funcionamiento de las instituciones informales de múltiples formas.

La interrelación negativa entre instituciones formales e informales proviene de instituciones que responden a grupos de interés que operan con una lógica de captura de rentas o de redes clientelares u organizaciones de tipo criminal que subvierten la ley u operan al margen de ella. La captura de rentas deriva de la acción de una élite informal que es capaz de diseñar unas reglas del juego formales a su medida porque dispone de ventajas organizativas y de mayores recursos económicos para ejercer presión (Olson, 1965). Esto es lo que ha sucedido, por ejemplo, en el caso de los sistemas de pensiones para los altos funcionarios públicos en Brasil y, en general, con la regulación del mercado en los países en desarrollo (Banco Mundial, 2004a). En estos casos, los objetivos de la formalidad y la informalidad son complementarios pero van en contra del desarrollo; es decir, «las reglas se hacen para unos pocos». En muchos lugares, los procesos de privatización han podido obedecer a una lógica de captura de rentas por parte de grupos empresariales con mayores recursos y capacidad de organización que el Estado y una sociedad civil fragmentada.

Cuando los objetivos de la formalidad y la informalidad no son complementarios, las redes informales pueden operar al margen de la formalidad a través de redes clientelares o de padrinazgo, así como de organizaciones criminales. Por ejemplo, en Bolivia, de manera informal se instaló un sistema de negociación entre élites de los partidos políticos que dio lugar a la «democracia pactada» y al reparto de cargos en la administración pública (Banco Mundial, 2000). La lógica clientelar subvierte la aplicación de la norma reduciendo su grado de supervisión, para lo que resulta clave el control político de la administración pública y de justicia.

CUADRO 6.2

Interacción entre instituciones formales e informales. Algunos ejemplos

	Interrelación positiva	Interrelación negativa
Objetivos complementarios	Redes de cooperación social que refuerzan al Estado.	Grupos de presión (captura de rentas).
Objetivos sustitutivos	Redes de cooperación social al margen del Estado (economía informal).	Redes clientelares y de padrinazgo. Organizaciones «ilegales» de tipo criminal (economía informal).

FUENTE: elaboración propia.

Las relaciones positivas entre formalidad e informalidad también se producen tanto si sus objetivos son complementarios como sustitutivos. La informalidad no es necesariamente adversa y a menudo tiene efectos positivos. Por ejemplo, la Constitución chilena otorga amplios poderes al presidente y crea un sistema mayoritario que introduce incentivos opuestos a los intereses de la Concertación Democrática (CD) para mantener una amplia coalición multipartista. Así las cosas, las élites de la CD crearon un conjunto de procedimientos informales de cooperación que aumentaron la confianza entre sus integrantes y posibilitaron la creación de coaliciones estables de gobierno (Siavelis, 1997).

En los países desarrollados también se produce este efecto. Por ejemplo, a pesar de las leyes (institución formal) que prohíben el aborto, el trabajo ilegal, la prostitución o el consumo de drogas blandas, en muchos países, dado el coste electoral del debate político que podría generar las propuestas legislativas para cambiar estas materias, muchas actividades se toleran socialmente y sólo son supervisadas débilmente. La falta de aplicación de la norma cumple así una función social, se encuentra legitimada y actúa como *second best*, dados los costes políticos de cambio.

Cuando los objetivos de las instituciones formales e informales son complementarios, las instituciones formales se fortalecen y se garantiza en mayor medida su cumplimiento. Tal y como mostró Matthews (1959),

reglas informales como la deferencia ante los comités, las reglas de cortesía o los sistemas de aprendizaje y especialización han mejorado la productividad legislativa de las instituciones políticas norteamericanas, contribuyendo así al objetivo de ser reelegidos de los legisladores. Del mismo modo, Farrell y Héritier (2003) explican cómo las instituciones informales mejoran la capacidad del Parlamento Europeo en la toma de decisiones *vis-à-vis* con el Consejo Europeo.

En los países en desarrollo, las instituciones informales han de suplir las carencias de las formales. Éste es el caso de la justicia comunitaria, presente en muchos países de la región andina, así como de instituciones informales surgidas a raíz de la ausencia de Estado, como las Rondas Campesinas en Perú, que sustituyeron la retirada del Estado momentos antes de la derrota de Sendero Luminoso. Asimismo, en China la red informal de relaciones denominada Guanxi complementa el papel del Estado como mecanismo de coordinación para establecer acuerdos comerciales y garantizar su cumplimiento.

Así pues, las relaciones entre las instituciones formales e informales pueden ser positivas o negativas más allá de si los objetivos son complementarios o sustitutivos. La compatibilidad de objetivos no garantiza el buen funcionamiento de la institución. Por un lado, en algunos casos se puede garantizar el cumplimiento de normas formales que benefician a grupos de interés que se articulan informalmente (*captura de rentas*), mientras que, en otros casos, se puede evitar el cumplimiento o subvertir el funcionamiento de normas formales que tienen objetivos contrapuestos a los de las redes informales (*clientelismo o padrinazgo*). Por otro lado, las instituciones informales pueden evitar el cumplimiento de normas formales inapropiadas y cuya inobservancia es mejor para el conjunto, así como reforzar el cumplimiento de normas formales apropiadas.

6.5. La importancia del análisis informal para la reforma institucional: del «trasplante institucional» al desarrollo deliberativo

El auge del institucionalismo para el desarrollo se ha traducido en políticas de reforma institucional que han tendido a «trasplantar» las instituciones de Occidente a los países en desarrollo. Este proceso ha atendido

únicamente a las instituciones formales, lo que ha provocado que, en general, muchos de los intentos de llevar a la práctica las ideas de la NEI hayan fracasado. Las instituciones construidas a partir de ejercicios de prueba y error en los países ahora desarrollados no han funcionado de la misma manera cuando se han exportado a otros países. Cuando las instituciones formales se implantan olvidando el contexto cultural y la estructura de poder, las instituciones informales pueden subvertir el funcionamiento de las instituciones formales.

El nuevo contexto internacional ha favorecido la difusión de instituciones del contexto social exclusivo del lugar donde se implantaban. Como señalan Campbell (2004) y Simmons *et al.* (2004), desde el último cuarto del siglo xx se ha producido un proceso de difusión y de isomorfismo institucional debido a las crecientes influencias externas derivadas de un mundo más globalizado. Estos procesos han abarcado a un amplio conjunto de instituciones y han operado, principalmente, a través de mecanismos de emulación³⁷ y coerción.³⁸

Los procesos de difusión institucional y su interacción con un tipo de redes informales propias de etapas previas de desarrollo han provocado inestabilidad política y deslegitimación social. Las instituciones informales reaccionan al trasplante institucional a través de las estrategias de redes clientelares y de nepotismo que surgen de manera independiente a la institucionalidad formal, pero reaccionan y cambian influidos por ésta. Un ejemplo de los problemas de adaptación de las instituciones informales a la formalidad es el caso de Rusia. Como señalan Blanchard y Kremer (1997) la transición de una economía planificada a una descentralizada, implicó sustituir al Estado por los agentes económicos en la toma de decisiones de producción, del establecimiento de acuerdos económicos y de la creación de un poder judicial independiente que garantizase el cumplimiento de los contratos. La rapidez del desmantelamiento del sistema de planificación impidió la creación de las relaciones de confianza entre los agentes económicos, políticos y sociales del nuevo contexto. No hubo tiempo para establecer los mecanismos de reputación propios de la institucionalidad formal ni la ampliación de los vínculos entre diferentes grupos. La rapidez de la transición impidió la construcción social de las instituciones, generando desorganización y facilitando que un pequeño grupo o «caamarilla» se pudiera aprovechar económicamente de la situación.

El éxito y la crisis de las economías del Este asiático se explican, en gran medida, desde las instituciones informales. Como señala Li (2003),

las relaciones de los Keiretsu en Japón y los Chaebol en Corea, al igual que los Guanxi en China, son básicamente informales. La propiedad cruzada, las relaciones de empleo duraderas y el intercambio de trabajadores dentro del mismo grupo empresarial vinculan a los miembros de una misma red informal. El modelo desarrollado inicialmente en Japón se difundió, con particularidades nacionales, a Corea, Taiwan y Singapur en los años sesenta y, posteriormente, a Malasia, Indonesia y Tailandia en los setenta. Estas redes facilitaban el establecimiento de relaciones de confianza que permiten superar los problemas de acción colectiva en un contexto de debilidad de las instituciones. Estas redes vinculaban la empresa con el Estado, que intervenía indirectamente en la economía a través de facilidades de crédito a grupos empresariales exitosos o subvenciones a sectores estratégicos. La liberalización económica y política de los años ochenta implantó un sistema formal *de iure*, aunque *de facto* operaba un sistema relacional. Esto causó problemas de información para las empresas multinacionales y las propias instituciones financieras multilaterales. Cuando éstas se dieron cuenta de que las reglas *de iure* no garantizaban la rentabilidad de sus inversiones, empezó una retirada masiva de fondos que acabó desatando un pánico financiero.³⁹ Actualmente, los países del Este asiático, así como China y muchos otros, afrontan el reto de transformar sus instituciones informales y de construir instituciones formales que garanticen el intercambio eficiente de información y la aplicación de sanciones.

La construcción de instituciones formales, como los sistemas de frenos y contrapesos, el sistema judicial o el establecimiento de derechos de propiedad, es un proceso de prueba y error específico para cada país. Cuando un país se encuentra en las fases más avanzadas del desarrollo, la implantación de instituciones formales requiere la negociación y los puentes de diálogo entre actores que operan a nivel informal. Como señalan Sen (1999), Ostrom (1990) o Evans (2004) la alternativa al «monocultivo institucional» se encuentra en el desarrollo de instituciones a partir de la deliberación y el intercambio de ideas por parte de los actores de una comunidad local o nacional para descubrir la forma de organizarse y las habilidades técnicas que más favorecen a su desarrollo. No obstante, como señala el propio Sen (1999), la creación deliberativa de instituciones se enfrenta a las limitaciones del interés de los tecnócratas por aquellas instituciones que aumenten su poder y su prestigio internacional y no los obliguen a subordinarse a deliberaciones enrevesadas.

La deliberación fomenta la implantación de un sistema formal compatible con expectativas compartidas y coherentes con la estructura social y cultural de cada país. Algunas políticas de reforma, como la participación popular y la formalización de organizaciones comunitarias informales, van en la dirección de acomodar la informalidad y la formalidad. Los presupuestos participativos de Porto Alegre, la constitucionalización de los derechos indígenas en Colombia, los programas de titulación de viviendas en Perú y Brasil y el reconocimiento de la autoorganización de comunidades de pescadores y otros gremios constituyen importantes esfuerzos en el proceso de construcción social de instituciones. El reconocimiento formal genera valor económico para las clases más pobres, que normalmente poseen activos sin un título de propiedad sobre los mismos. Como señalara De Soto (1986), la formalización de los derechos de propiedad posibilita que los nuevos activos se puedan utilizar como avales bancarios o transformarse con mayor facilidad en dinero o ser intercambiados en el mercado.

Además, existen importantes razones y evidencias para creer que la informalidad se transforma a través de la mayor deliberación y debate público. Por ejemplo, la mayor competencia electoral durante los años noventa en México fortaleció la importancia del partido del PRI en relación con el gobierno e incrementó el debate público. Esta situación condujo al cambio de ciertas instituciones informales que hasta el momento habían regido, en especial el conocido como «dedazo», proceso mediante el cual el presidente escogía a su sucesor (Helmke y Levitsky, 2003).

6.6. Importancia y limitaciones del análisis informal

El nuevo institucionalismo ha adoptado una visión excesivamente reduccionista de las instituciones, omitiendo en gran medida las diferencias que existen entre instituciones, cultura y estructura social y olvidando el análisis de las relaciones que existen entre formalidad e informalidad. Todo ello ha derivado en políticas de reforma institucional que no han logrado que en los países en desarrollo funcionen las instituciones que han funcionado en los países desarrollados. En este capítulo se ha profundizado sobre la coevolución de las instituciones informales durante el proceso de desarrollo y las distintas formas de relación entre insti-

tuciones formales e informales con la intención de mejorar el análisis institucional y las políticas de reforma.

El estudio de la persistencia de las instituciones informales y su relación con las instituciones formales sigue siendo de vital importancia para entender el desarrollo. Si la eficacia de las instituciones es un aspecto básico del desarrollo, el estudio de las instituciones informales resulta una pieza clave del mismo. Sin embargo, el análisis de la informalidad se enfrenta a dificultades que afectan a su alcance. Estas dificultades son inherentes al propio concepto de instituciones informales y requieren aplicar mayores esfuerzos en su investigación.

Las instituciones informales, por definición, son normas no públicas y no codificadas. La relación informal entre actores es menos transparente y más difícil de identificar. Estas características complican la identificación de las reglas informales y de los propios actores que las crean y se someten a las mismas. Estas dificultades han provocado que el estudio de las instituciones informales haya sido sobre todo teórico o de tipo inductivo. Los estudios teóricos se han centrado en describir los tipos de instituciones informales posibles o en explicar sus diferencias respecto a las formales a partir, sobre todo, de la teoría de la elección racional y, más concretamente, de los juegos no cooperativos (Knight, 1992).

Los estudios de carácter inductivo se han realizado sobre todo a partir de la metodología del estudio de caso. Dadas las dificultades para identificar a los miembros o actores de la institucionalidad informal, este tipo de análisis se ha centrado en las expectativas comunes y en los premios y castigos que utilizan las redes informales (Helmke y Levitsky, 2003). El análisis inductivo parte de deficiencias o anomalías en el funcionamiento de las instituciones formales y deriva hipótesis y explicaciones basadas en la institucionalidad informal para explicarlas. Esto requiere un estudio de casos concretos ubicados en países y sectores específicos que permitan distinguir los actores estratégicos relevantes (como subgrupos en la administración, una élite política u otros) y las estrategias que utilizan para lograr sus objetivos. A menudo, estos mecanismos son sutiles, se encuentran ocultos, pueden ser ilegales y producirse a través de comportamientos hostiles o comentarios y conversaciones entre los miembros de una organización.

Este trabajo de investigación estudia la informalidad en los procesos de transformación del Estado y la economía en Latinoamérica y Bolivia. De esta forma, se contemplan los bloqueos al desarrollo derivados

de la institucionalidad informal a través de la actuación de las redes de clientelismo en la administración pública y la captura de los procesos de privatización. El análisis en profundidad de casos permite examinar los vínculos entre informalidad política y económica, así como poner de manifiesto las raíces de la desafección social y las movilizaciones en contra de los procesos de reforma institucional.

TERCERA PARTE

LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y LA
ECONOMÍA EN LA INFORMALIDAD

7. Informalidad política y económica en Latinoamérica. Implicaciones para los procesos de privatización y regulación

Las instituciones informales explican las limitaciones y las reacciones sociales a la transición hacia una economía de mercado y la transformación del Estado. Aquí, a través del estudio de las privatizaciones y de la difusión de agencias reguladoras se exploran los efectos de la informalidad en el cambio de modelo político-económico. Las reformas impulsadas de la «nueva economía institucional» no han tenido presente la importancia de la informalidad en el ámbito político y económico. Los procesos de transformación económica y política han tenido efectos positivos que han alcanzado sólo parcialmente a las «clases informales», que han perdido en términos relativos respecto a la clase formal. Pese a constituir mejoras «paretianas», estos procesos no se encuentran legitimados socialmente porque el bienestar de las personas depende de su posición en términos relativos tanto como absolutos y de las *limitaciones cognitivas* inherentes a la percepción social.

La democratización ha incrementado la influencia política del sector económico informal, que a menudo ha utilizado su importancia electoral y su capacidad de movilización para bloquear procesos de privatización y regulación. En los últimos tiempos, en algunos lugares el aumento de las capacidades organizativas de los movimientos sociales ha provocado mayores movilizaciones, bloqueos y conflictos. Esto es más frecuente en presencia de un contexto económico desfavorable y cuanto mayor es la fragmentación social y su distanciamiento del Estado. En este último aspecto, destacaríamos el equilibrio de poder de presiones internacionales de multinacionales y organismos internacionales *vis-à-vis* con gobiernos con fuertes restricciones presupuestarias y sin un respaldo social necesario suficiente.

Las reformas económicas e institucionales no han podido romper la persistencia histórica del clientelismo y la informalidad económica pese a obtener beneficios sustantivos en términos generales. Las redes clientelares, de padrinazgo o de nepotismo están fuertemente arraigadas en estados cuya gobernabilidad depende, en gran medida, del intercambio de cargos para forjar coaliciones políticas. El incremento de la participación privada en la economía a través de procesos de coerción por parte de organismos internacionales en un contexto de fuertes asimetrías de información, recursos y tecnología entre empresas multinacionales y estados, ha generado beneficios sobre todo para los sectores que operan en la formalidad económica. Las redes que operan principalmente en las instituciones políticas formales, las empresas multinacionales, y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) lo hacen a través del intercambio de favores y cargos. La intensidad de estas redes incrementa las barreras informales a la entrada al sector público, así como la percepción generalizada de clientelismo, reforzando la dualidad entre lo formal y lo informal.

La reforma administrativa ha avanzado parcialmente a través de agencias reguladoras, que son «islas de excelencia» en la administración y cuyo funcionamiento efectivo depende, en gran medida, de su adaptación al contexto político más amplio. La evolución de un Estado productor a un Estado regulador ha acompañado a los cambios en el modelo económico y su difusión en Latinoamérica ha sido particularmente intensa en términos comparados. El estudio del proceso de difusión de agencias pone de manifiesto la importancia para su funcionamiento de la adaptación al contexto político y social y la influencia de las redes internacionales de presión. El patrón de difusión de las agencias reguladoras refuerza la idea de que la informalidad económica y las presiones sociales influyen sobre el funcionamiento del Estado. Las diferencias entre el funcionamiento de las agencias y el resto de la administración son raramente percibidas y la desafección social con el Estado incluye a las agencias reguladoras.

Así pues, el malestar social con las instituciones y las reformas en Latinoamérica encuentra un discurso y unas bases socioeconómicas comunes en el clientelismo y la informalidad económica, respectivamente. La fuerte deslegitimación social contrasta con sus rendimientos sustantivos. La inseguridad o la inequidad son aspectos no cuantificables económicamente que influyen en la percepción sobre las políticas. Los elemen-

tos simbólicos y el imaginario colectivo desempeñan un importante papel en la unión de nuevos movimientos sociales, que cada vez influyen más a nivel político. Aunque las privatizaciones suponen un cambio «pareto-superior», en el sentido de que mejoran el acceso, los precios y la calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones, energía y aguas para una parte de la población sin perjudicar al resto, los beneficios de las clases más pobres han sido menores, especialmente para los sectores informales.

7.1. Reformas en Latinoamérica: resultados económicos vs. legitimidad social

Los países desarrollados han evolucionado de un Estado productor hacia un Estado regulador orientado principalmente a coordinar las acciones de los agentes económicos y a congeniar la actividad pública y privada. Este nuevo papel del Estado se caracteriza por la mayor presencia de la empresa privada y se ha extendido a los países en desarrollo y a otras regiones del mundo (Jordana y Levi-Faur, 2006; Cook *et al.*, 2004). La redefinición del papel del Estado en la economía es fruto del debate teórico que en los años setenta mantuvieron neoliberales y keynesianos. Mientras el neoliberalismo abogaba por «políticas de oferta» basadas en la liberalización de la inversión, la reducción de los subsidios y el tamaño del Estado en general, y una mayor participación del sector privado en la economía, los keynesianos favorecían la utilización de la política fiscal como fórmula para evitar recesiones, generar pleno empleo y crear redes de seguridad social (Evans, 1995).

El impulso neoliberal inicial provino de la influencia teórica de la Escuela de Chicago de finales de los años sesenta y su puesta en práctica por las políticas de Gran Bretaña y Chile a finales de los setenta. A principios de los ochenta, su máximo exponente estuvo en el gobierno de Ronald Reagan, en Estados Unidos, dando lugar al término *reagonomics*, y durante los ochenta y los noventa se produjo su difusión a la mayoría de países y regiones del mundo. Las reformas han consistido principalmente en la liberalización comercial, la privatización de las empresas públicas y la creación de instituciones de regulación de los mercados para permitir una mayor competencia entre proveedores de servicios. Las reformas orientadas al mercado han afectado, sobre todo, al sector de las

infraestructuras (como las telecomunicaciones, la electricidad, el agua, los hidrocarburos y los transportes), donde los «costes hundidos» son especialmente importantes. En la actualidad, más del 70% de los países del mundo poseen algún tipo de participación privada en los mercados de las telecomunicaciones y la electricidad (Henisz *et al.*, 2005).

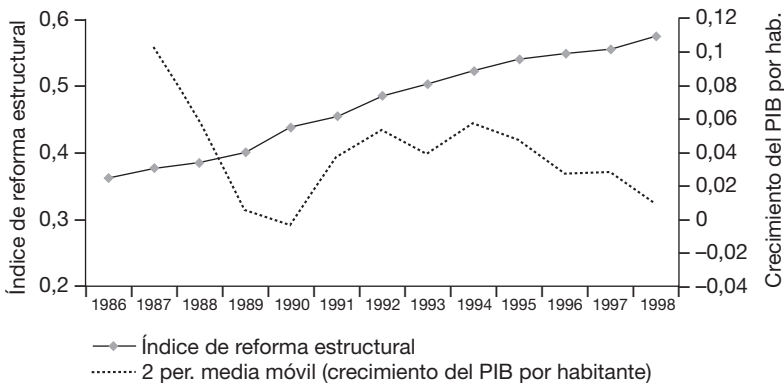
Las principales instituciones reguladoras son las agencias reguladoras, organizaciones administrativas dotadas de autonomía para realizar actividades técnicas especializadas.⁴⁰ Desde principios del siglo xx, las agencias reguladoras han ido aumentando en número y diversidad. Inicialmente centradas en el ámbito monetario y financiero, se han expandido hacia los sectores de la energía, las telecomunicaciones, el agua, los transportes, el medioambiente, la farmacia, o los servicios postales. Desde la «nueva economía institucional» las instituciones reguladoras independientes son básicas para generar confianza en el mercado especialmente cuando existen «costes hundidos» y, por tanto, los incentivos al oportunismo político son mayores. La delegación de la autoridad de supervisión y decisión sobre el sector restringe la influencia política y la capacidad de expropiar las inversiones específicas y la presión sobre el poder político de las grandes empresas (Levy y Spiller, 1994). Sin embargo, esta recomendación parte de que existe una calidad institucional básica que rara vez se cumple en los países en desarrollo. En Latinoamérica la renegociación de las concesiones otorgadas a los operadores privados ha sido constante⁴¹ y ha afectado a las inversiones de muchas empresas. Muchas veces las agencias reguladoras no se han adaptado al contexto político y social, especialmente a la lógica del clientelismo político y a la importancia de la informalidad económica.

En los países en desarrollo y, más especialmente en Latinoamérica, el aumento de la participación privada y de las instituciones reguladoras forma parte de la segunda generación de reformas del denominado Consenso de Washington. Tras la estabilización económica y, especialmente, del control de la inflación, desde mediados de los años noventa una segunda generación de reformas se concentró en las privatizaciones, la apertura económica, la reforma fiscal y laboral, la descentralización y las políticas sociales. Aunque la estabilización inicial tuvo un impacto positivo en las tasas de crecimiento, las reformas posteriores han generado tasas de crecimiento cada vez más reducidas y muestran síntomas de agotamiento que se manifiestan en una población cada vez más descontenta con sus efectos (Lora *et al.*, 2004).

Lora (2001) elabora un Índice de Reforma Estructural (IRE) para Latinoamérica que refleja el aumento constante de las reformas en esa región en la década de los noventa. El IRE tiene en cuenta la liberalización comercial, financiera, impositiva y laboral y la intensidad de las privatizaciones. Los análisis econométricos de Lora y Panizza (2002a) y Easterly, Loayza y Montiel (1997) estiman que la contribución de las reformas al crecimiento del PIB latinoamericano se ha reducido en torno a un punto porcentual desde principios a finales de la década de los noventa. El gráfico 7.1 muestra el aumento continuado de las reformas durante los noventa y la respuesta cada vez menos favorable del crecimiento de la renta por habitante a partir de mediados de los años noventa. Mientras el IRE sigue su senda de crecimiento continuado durante la década de los noventa, el crecimiento del PIB por habitante se ha reducido progresivamente, llegando a ser incluso negativo a principios de 2000 (esto no se muestra en el gráfico).

Los mayores progresos se han dado en materia de reformas comerciales y financieras, mientras que los progresos en las áreas de reforma tributaria y de privatizaciones han sido muy distintos entre unos países y otros y en materia de legislación laboral se ha avanzado muy poco. El avance de las reformas a partir de 2000 ha sido más desigual, retrocediendo en países como Argentina y Venezuela y frenándose en otros

GRÁFICO 7.1
Reforma estructural y crecimiento del PIB por habitante en Latinoamérica (1985-1998)



FUENTE: Lora (2001) y *World Development Indicators* (2004).

como Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Paraguay, Trinidad y Tobago y Uruguay. En el resto de países han seguido aumentando aunque a menor ritmo (Lora y Panizza, 2002b).

En cuanto a la percepción social de las reformas, la pauta común en el conjunto de los países latinoamericanos es el descontento generalizado, especialmente con las privatizaciones y la economía de mercado. El apoyo ciudadano a la economía de mercado se ha reducido de un 77 a un 18% desde 1998 a 2003 (Panizza y Yáñez, 2003). En el mismo período, el apoyo a las privatizaciones se ha reducido de un 49 a un 19% (Latinobarómetro, 2003). Esto se debe, en gran parte, a la percepción de corrupción y al mal manejo económico y a la ausencia de mejoras sustantivas en la redistribución de la renta (Lora y Panizza, 2002b). Este malestar creciente lleva asociado la peligrosa disminución de legitimidad de la empresa privada en general y, en la actualidad, únicamente el 59% de la muestra utilizada por el Latinobarómetro (20.000 personas) considera que la empresa privada es importante para el desarrollo. De continuar así, esta mentalidad puede tener consecuencias adversas para la innovación, el empleo y el crecimiento. ¿Dónde se encuentran los bloqueos a la transformación del Estado? ¿De dónde surge tanto descontento hacia las privatizaciones y las instituciones económicas?

Paradójicamente, el creciente malestar con las privatizaciones no se refleja en sus efectos reales sobre el empleo, los precios o en la calidad y el acceso a los servicios. El estudio de McKenzie y Mookherjee (2003) para Bolivia, Argentina, México y Nicaragua concluye que, en conjunto, las privatizaciones han beneficiado ampliamente a los consumidores. Otros estudios más recientes y comprehensivos, como el de Chong y López de Silanes (2005), confirman estudios previos que, como el de Nellis (2003), ratifican los efectos positivos de las privatizaciones en Latinoamérica sobre el acceso a servicios, la eficiencia operativa de las empresas y la inversión y el déficit fiscal. En Bolivia, por ejemplo, tras la privatización de la industria de hidrocarburos, la inversión en exploración de las multinacionales permitió descubrir las actuales reservas, las segundas de Latinoamérica tras las venezolanas.

El desajuste entre «percepción y realidad» bloquea el proceso de transformación política y económica e ilustra la importancia de las limitaciones cognitivas y las limitaciones del análisis basado en el coste-beneficio económico para entender la legitimidad social de las reformas y su implantación efectiva. Por ejemplo, las limitaciones cognitivas impi-

den distinguir entre el funcionamiento de las agencias reguladoras y el resto de la administración o el de las políticas de privatización con respecto a otras reformas. Los emprendedores políticos utilizan estratégicamente estas limitaciones cognitivas, es decir, la desafección social y los elementos simbólicos que tiene la presión internacional para deslegitimar la participación privada multinacional y los propios mecanismos de regulación. A su vez, los procesos de democratización han reforzado el poder electoral de las «clases informales» incrementando los beneficios de su organización con finalidades políticas.

A renglón seguido explicaremos la lógica de la informalidad política y económica en Latinoamérica y sus fuertes interrelaciones. La informalidad a nivel político, y especialmente el clientelismo, tienen sus raíces en el elevado coste de las coaliciones políticas, básicamente inducidas por una elevada fragmentación política y polarización social. El coste de las coaliciones políticas eleva la importancia de los cargos en la administración como moneda de cambio en la negociación política. Estos cargos son utilizados, en gran medida, para beneficio del partido político y su red clientelar a través de diversas estrategias, las más perversas de las cuales son la financiación de las campañas electorales y la apropiación de fondos. La elevada informalidad económica existente en Latinoamérica genera una «clase social informal» formada tanto por autoempleados como por proletarios que vive en condiciones de mayor inseguridad y pobreza, al margen de los cargos que proporciona el sector público y de la mayoría de los servicios provistos por el Estado. El clientelismo incrementa la dualidad entre la formalidad y la informalidad e incrementa los incentivos «morales» a la movilización de las clases informales. Más recientemente, la persistencia de la pobreza, los procesos democráticos y la acción de las ONG han incrementado también los incentivos económicos y sociales a la movilización.

En segundo lugar, resaltaremos el papel de las presiones internacionales en los procesos de privatización y regulación, distinguiendo entre las presiones de tipo coercitivo y las que son fruto de procesos de emulación internacional. Estas influencias operan a través de comunidades epistémicas y de redes de actores que se intercambian cargos y trabajos en el sector público y los organismos internacionales. Esto pone de relieve cómo la informalidad opera tanto nacional como internacionalmente.

En tercer lugar mostraremos el alcance de los procesos de difusión de la participación privada en la economía, enfatizando sus efectos positivos

globales pero su limitado alcance para las «clases informales», así como los factores que explican el creciente malestar con las privatizaciones. En este apartado se pone un énfasis especial en las razones que explican la movilización en contra de las privatizaciones que escapan de la lógica estrictamente económica. Más allá de *Homo economicus*, la reacción en contra de las privatizaciones hunde sus raíces en la percepción generalizada de deslegitimación del proceso por sus resultados medidos en términos relativos.

En cuarto lugar analizaremos la difusión internacional de las Agencias Reguladoras Independientes (ARI) y los bloqueos a su institucionalización, como fruto de los problemas inherentes al clientelismo que existe en la administración pública. La delegación de las decisiones políticas se ha enfrentado a las presiones informales derivadas de la importancia del control político de la administración para la supervivencia política y de los propios sectores regulados. En muchos países, la autonomía del regulador ha sido más *de iure* que *de facto* por las presiones internas y sectoriales.

Finalmente, concluiremos haciendo referencia a la importancia de que los actores formales tengan en cuenta las acciones de grupos e instituciones informales en la definición de estrategias de reforma institucional. La emergencia y la consolidación de las agencias reguladoras dependen de su adaptación al contexto sociopolítico para que su funcionamiento sea el previsto por la «nueva economía institucional». El impacto de las políticas debe tener en cuenta sus efectos sobre los intereses económicos y sobre las percepciones de los individuos. Para que la reforma institucional tenga éxito es necesario tener en cuenta los efectos de las limitaciones cognitivas y los elementos simbólicos sobre las expectativas, las emociones y el comportamiento de los agentes sociales y políticos.

7.2. Redes informales y reforma del Estado en Latinoamérica

Los estudios empíricos sobre las privatizaciones y la teoría de la regulación (Levy y Spiller, 1994; Spiller y Tommasi, 2000) señalan como elementos fundamentales de su éxito la existencia de instituciones políticas creíbles y de una administración pública y de justicia eficaz. Por un lado, la credibilidad de las instituciones políticas resulta básica para superar el «problema del compromiso», es decir, de los incentivos de los actores

políticos para modificar el alcance de la regulación y así capturar las *cua-sirentas* que se derivan de los «costes hundidos» propios de inversiones «específicas» de muchos sectores reguladores (hidrocarburos, redes de distribución de gas, agua, electricidad o teléfonos). Por otro lado, la administración pública y de justicia garantiza el cumplimiento de las normas siempre que cumplan con los principios de independencia y del debido proceso. Bajo estos supuestos, la delegación a las ARI resulta un mecanismo eficiente porque resuelve los problemas de consistencia temporal de la política de regulación, proporcionando mayor credibilidad al marco en que operan los agentes privados.

No obstante, estas condiciones están lejos de cumplirse en muchos países de Latinoamérica, tal y como ponen de manifiesto los indicadores de credibilidad de las instituciones políticas, independencia judicial, y eficacia de la administración pública. El cuadro 7.1 muestra la escasa

CUADRO 7.1
Credibilidad de las instituciones políticas

	Confianza pública en los políticos*	Costes empresariales de los cambios institucionales**	Costes de un cambio de gobierno***
Bolivia	1,5	3,5	2,9
Perú	1,3	3,1	3,9
Ecuador	1,4	2,5	3,3
Colombia	1,6	3,1	3,9
Argentina	1,6	3,5	5,0
Venezuela	1,7	2,4	3,9
Panamá	2,0	3,3	3,7
Paraguay	2,1	3,1	2,9
Brasil	2,2	4,6	4,2
México	2,5	4,2	4,9
Chile	2,9	4,3	5,3
China	3,8	4,6	5,1
<i>Media mundial</i>	<i>2,3</i>	<i>4,1</i>	<i>4,4</i>

Las respuestas de la encuesta se corresponden con los siguientes valores: *. existe una confianza generalizada en la honestidad de los políticos: 1 = muy baja; 7 = muy alta. **. los cambios políticos o legales en los últimos cinco años: 1 = han dañado gravemente la capacidad y planificación de las empresas; 7 = ningún efecto. ***. los gobiernos entrantes cumplen con los contratos y obligaciones de sus antecesores: 1 = nada cierto; 7 = cierto.

FUENTE: elaboración propia a partir de datos del Informe de World Economic Forum de 2003.

confianza pública que existe en los políticos y en los elevados costes empresariales percibidos ante cambios en el gobierno. Los supuestos para el funcionamiento de las agencias reguladoras en Latinoamérica se cumplen parcialmente.

En Latinoamérica la informalidad política y económica, tiene un papel clave en la emergencia y el cambio institucional. Los incentivos que afrontan los actores políticos no sólo derivan de las instituciones políticas formales sino de las presiones informales de los partidos y del sistema de partidos, de los organismos multilaterales y de los sectores económicos y sociales. La credibilidad de las instituciones políticas y los efectos de las políticas sobre los distintos grupos se explican por la apropiación social de las instituciones y, por tanto, por la consolidación de las políticas. Este apartado explica las limitaciones que afrontan la transformación de los Estados y las economías, debido a la informalidad política y económica y que se ejemplifican más adelante en el estudio de los procesos de privatización y de regulación.

Las raíces de la debilidad de las instituciones formales están relacionadas con la presencia de redes clientelares y con la percepción de corrupción. Aunque no es posible generalizar las causas del clientelismo porque son muy específicas para cada país, existen determinadas características estructurales que bloquean la profesionalización del Estado en Latinoamérica y, por tanto, limitan la emergencia de un Estado regulador en la región. Como se muestra más adelante, los principales bloqueos al funcionamiento de las instituciones reguladoras provienen de la desconsideración de las instituciones informales en el diseño de las políticas de reforma institucional. Las redes clientelares es un fenómeno común en el funcionamiento de la administración pública en Latinoamérica. El cuadro 7.2 muestra el conocimiento de casos de clientelismo y el promedio de Latinoamérica indica que el 36% de las personas conoce estos episodios.

Aunque la lógica que explica el clientelismo puede ser diversa, el carácter de las instituciones políticas latinoamericanas es proclive a la informalidad y al uso de la administración pública como moneda de cambio en la negociación política. Como es sabido, en términos generales las instituciones políticas latinoamericanas se caracterizan por el presidencialismo y el multipartidismo. Esto llevó a Linz (1990) y a Mainwaring y Shugart (1997) a señalar los peligros del «presidencialismo multipartidista», que surgen como fruto de la inestabilidad de gobiernos sostenidos por coaliciones frágiles. El multipartidismo incrementa el número de

CUADRO 7.2

Nivel de conocimiento de casos de clientelismo en América Latina (2002)

Bajo conocimiento de casos de clientelismo	Brasil (23,9%), Colombia (16,3%), Chile (16%), Ecuador (24,4%) y El Salvador (23,3%)
Conocimiento intermedio de casos de clientelismo	Argentina (32,4%), Bolivia (33,9%), Costa Rica (27,2%), Honduras (36,7%), Nicaragua (35,2%), Panamá (27,4%), Paraguay (34%), Perú (32,2%), Uruguay (32,3%) y Venezuela (31,8%)
Alto conocimiento de casos de clientelismo	Guatemala (42,3%), México (43,4%) y República Dominicana (53,1%)
Promedio de América Latina	31,4%

Nota: los datos corresponden a los porcentajes de personas que dicen conocer uno o más casos en que una persona ha recibido privilegios por ser simpatizante del partido de gobierno.

FUENTE: PNUD (2004).

votos que el presidente necesita para gobernar. El elevado faccionalismo de los partidos y la indisciplina parlamentaria incrementan aún más esta necesidad (Alcántara, 2004; Stein *et al.*, 2006). Así, las coaliciones de política se fundamentan, sobre todo, en el intercambio de votos por políticas mientras que las coaliciones de gobierno intercambian votos por cargos y, como consecuencia, en políticas. Bajo cualquiera de las dos fórmulas, las instituciones políticas latinoamericanas incrementan los costes de la transacción política y el precio de las coaliciones.

Además, los elevados niveles de desempleo y el escaso carácter ideológico de los partidos latinoamericanos (Alcántara, 2004) reducen el valor de las políticas como moneda de cambio y, en muchas ocasiones, se debe recurrir a los cargos en el gobierno o a rentas privadas en forma de corrupción. Estas dos últimas fórmulas operan bajo instituciones políticas informales que van claramente contra los principios formalmente establecidos en leyes como los de la meritocracia, el debido proceso administrativo, el control de la corrupción y otros.

La elevada desigualdad, la pobreza y el desempleo refuerzan la dinámica clientelar de los partidos políticos e incrementan el valor de los puestos de trabajo. En este contexto, las dinámicas de padrinazgo propias

de partidos políticos fuertemente personalistas (Alcántara, 1999) operan como repartidoras de «pegas» cuando no de «mordidas». Estas prácticas informales han permitido el funcionamiento de las instituciones democráticas durante mucho tiempo aunque de forma muy imperfecta. Las denominadas democracias de «baja intensidad» respondían a patrones formalmente democráticos pero a un funcionamiento «informal» que socava los principios básicos de la democracia y, en especial, el funcionamiento de las instituciones del Estado, principalmente la administración pública y de justicia. A través de prácticas informales se permitían establecer las coaliciones políticas y de gobierno necesarias para la supervivencia política y la elaboración de políticas públicas. Pero el precio de la gobernabilidad puede resultar demasiado elevado cuando el padrinazgo y el nepotismo se instalan en la administración e impiden que el Estado promueva el mercado, resuelva sus fallos y realice una redistribución eficiente de los recursos.

La presencia del clientelismo empeora la percepción social del funcionamiento de las instituciones públicas y genera desconfianza, especialmente por parte de las clases económicas más débiles desvinculadas del poder político «formal». La práctica del clientelismo y del nepotismo actúan como barreras informales para la entrada en el circuito político-administrativo formal. Los lazos familiares (nepotismo) y de partido (clientelismo) son círculos cerrados que a través de favores recíprocos subvierten el funcionamiento de la administración pública. A su vez, la informalidad se retroalimenta a través de la desconfianza social, lo que incrementa las barreras entre sociedad civil y Estado. Este círculo vicioso limita el avance de la democracia e impide la profesionalización del Estado y el desarrollo de políticas públicas de base amplia. La participación privada en la economía y la transformación de la administración pública han padecido los bloqueos de la lógica informal que persiste en gran parte de los países de la región.

En muchos lugares las políticas de privatización han estado sujetas a las sospechas de corrupción y favoritismo político. Los elevados índices de favoritismo en las decisiones políticas que muestra Latinoamérica (Latinobarómetro, 2006) y la rapidez de los procesos de privatización actúan contra la transparencia del proceso. La privatización se realizó bajo la lógica imperante durante los años noventa que consideraba que la velocidad en los procesos de liberalización y privatización aumentaba los intereses en el respeto a los derechos de propiedad y por tanto facilitaba

el proceso de transición (Stiglitz y Godoy, 2006). Los intereses políticos y empresariales para mejorar el marco regulador de las inversiones generarían presiones para mejorar el Estado de Derecho y la eficiencia administrativa. Pero en condiciones de debilidad institucional esta lógica se ha mostrado errónea y más bien facilitaba la captura del proceso privatizador por lógicas clientelares y de captura de rentas. Así, las élites políticas de base estrecha que capturaban el proceso tenían el incentivo entonces de bloquear las reformas políticas que pudieran poner en peligro el *statu quo* alcanzado (Hoff y Stiglitz, 2005). En este sentido la corrupción reforzaba las redes clientelares, que encontraban un interés común en evitar que la modernización de la administración no arriesgara los beneficios alcanzados.

Las prácticas informales como el clientelismo también han afectado a la creación de agencias reguladoras independientes. La independencia «formal» o *de iure* no se ha correspondido con una independencia *de facto*. Las dificultades de alcanzar pactos en el legislativo para nombrar reguladores independientes han provocado que en muchos lugares se haya renovado constantemente a los reguladores o recurrido a reguladores «interinos» elegidos directamente por el gobierno. En otros lugares, los gobiernos han presionado informalmente a reguladores nombrados por otros gobiernos para abandonar sus cargos cuando no han sido cesados aludiendo incompetencias poco probadas.

7.3. Informalidad económica, clientelismo y bloqueos al cambio

Los equilibrios de poder en Latinoamérica reflejan un conflicto entre la «clase formal», formada principalmente por medianos y grandes empresarios y el profesional cualificado y la «clase informal», compuesta por microempresarios y lo que Portes y Hoffman (2003) denominan el «proletariado informal». La credibilidad de las instituciones políticas se reduce por la existencia de redes clientelares que actúan como muros a la entrada al circuito laboral y regulador formal e incrementan la deslegitimación y la desconfianza social. Las expectativas refuerzan la dualidad formal e informal, generando barreras cada vez mayores que pueden desencadenar conflictos y movilizaciones.

El clientelismo genera informalidad económica porque la utilización de los cargos en la administración dificulta la transformación del Estado y la economía. La captura política de la administración reduce su eficiencia externa y muchas veces facilita la captura de rentas por parte de grupos de interés económicos. El contexto de pobreza e inseguridad laboral incentiva el uso de los cargos públicos para obtener rentas económicas. Las cargas reguladoras o los procedimientos excesivamente burocráticos son ventanas de oportunidad para el soborno y un recurso de poder para los funcionarios públicos. Esta situación crea barreras a la formalidad, por ejemplo a través del número de días y procedimientos necesarios para abrir o cerrar una empresa, despedir a los trabajadores o registrar la propiedad. Esta situación incrementa la distancia entre el Estado y la sociedad y refuerza un imaginario colectivo de exclusión.

La idea de la persistencia de la informalidad como consecuencia de un comportamiento mercantilista y clientelista del Estado la formuló por primera vez De Soto (1986) y ha sido probada empíricamente por Hellman *et al.* (2000a y 2000b) y Johnson *et al.* (1998). Desde esta lógica, la economía informal se desarrolla «donde y cuando puede [...] en general, cuanto más débil es el Estado mayor es la economía informal» (Centeno y Portes, 2006:10). En el caso de Bolivia, conviene significar que esta relación ha sido estudiada por Kaufmann *et al.* (2002), quienes demuestran empíricamente los efectos perversos del clientelismo y la economía informal para el crecimiento macroeconómico de Bolivia. Este apartado profundiza en la complementariedad que existe entre el modelo político y la economía informal y cómo estas relaciones afectan a la transformación del Estado y a la economía del país. Desde 2001, las movilizaciones y el conflicto social se entienden, sobre todo, por los efectos de las reformas políticas sobre el sector informal de la economía, así como por la deslegitimidad generalizada del Estado.

El término «economía informal» lo acuñó por primera vez Hart (1973) en sus estudios sobre la economía urbana en Accra y otras capitales africanas. Al principio la economía informal se formaba por los autoempleados (desde el «limpia» al vendedor ambulante) y se caracterizaba por sus bajos niveles de productividad y acumulación de capital (Tokman, 1982). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) utilizó el término subempleo (*underemployment*) para referirse a los trabajadores que no podían ganar su empleo en el sector moderno de la economía (Centeno y Portes, 2006). Los estudios más recientes entienden por eco-

nomía informal «todas aquellas actividades cuyos ingresos no están regulados por el Estado en contextos sociales donde actividades similares están reguladas» (Castells y Portes, 1989: 12). Esta definición es más amplia que las definiciones tradicionales porque incluye no sólo los bienes finales producidos al margen del Estado, sino también el intercambio de bienes intermedios. La informalidad se aplica a lo largo de la cadena de valor del producto o servicio y no únicamente en su venta final. Desde esta óptica, la informalidad económica comprende tanto bienes «ilegales» como «legales» que se producen e intercambian al margen del Estado. El cuadro 7.3 muestra los distintos tipos de informalidad según se basen en transacciones o intercambios legales e ilegales.

La economía informal proporciona un medio de vida a gran parte de la población, aumenta la viabilidad económica de las empresas formales que subcontratan actividades informales e incrementa la capacidad adquisitiva de los trabajadores de la formalidad que pueden obtener bie-

CUADRO 7.3
Tipos de informalidad económica

Tipo de actividad	Transacción monetaria		Transacciones no monetarias	
Actividades ilegales	Comercio con bienes robados, tráfico de drogas y manufacturas, prostitución, juego, contrabando, fraude, etc.		Intercambio de drogas, bienes robados, contrabando, etc. Producción de drogas o robo para autoconsumo.	
	Evasión de impuestos	«Evitar» impuestos	Evasión de impuestos	«Evitar» impuestos
Actividades legales	Renta no declarada de autoempleados; salarios o actividades legales no declaradas.	Descuentos y otras ventajas a los empleados que incrementan su salario «informalmente».	Intercambio de bienes y servicios legales.	Trabajo que uno realiza para sí mismo o sus familiares y amigos.

nes más económicos (Beneria y Roladan, 1987; Portes y Walton, 1981). Así, la economía informal mejora la calidad de vida del sector formal a través de menores precios de los servicios (por ejemplo, los servicios al hogar) y los bienes (por ejemplo, los que se proveen en la venta ambulante). La informalidad política y económica provee a los sectores formales de una red de seguridad *de facto*. Paradójicamente, la ineficacia del Estado y el estancamiento económico aportan beneficios económicos al sector formal a través de la informalidad económica.

Aunque la economía informal está presente en muchos países avanzados y cumple funciones importantes, sobre todo en tiempos de crisis, y para proveer bienes a bajo coste a las clases más desfavorecidas, el desarrollo requiere la progresiva formalización de la actividad económica para realizar inversiones cada vez mayores y mejorar los niveles de calidad de vida. Como señaló Hirschman (1970), la lealtad al Estado depende de la capacidad de éste para superar los incentivos a la informalidad de los distintos grupos sociales. Aunque la reputación y las sanciones colectivas constituyen partes importantes en las relaciones económicas, la existencia de un sistema judicial que permita garantizar el cumplimiento impersonal de los acuerdos resulta clave para la generalización de la economía de mercado. El clientelismo limita el cumplimiento de las normas formales en beneficio de la maquinaria de los partidos políticos que operan a través del control de los cargos en la administración.

Pero cuando el clientelismo es suficientemente grande puede limitar la capacidad de cumplir la norma en exceso y poner en duda los cimientos básicos del Estado. Éste es el caso de la protección ante la violencia. En los últimos años, la incapacidad creciente de muchos estados para proteger al ciudadano en sus seguridades básicas se ilustra en el auge de los servicios de protección privada, de la violencia y de la reclusión de los más ricos en «fortalezas vigiladas» (Portes y Hoffman, 2003). La incapacidad de garantizar el cumplimiento de normas (*enforcement*), derivada del clientelismo, también incrementa los costes de transacción económicos. El funcionamiento ineficiente del sistema judicial y administrativo dificulta la elaboración de contratos entre un número elevado de agentes, que deben recurrir a la reputación o a sanciones colectivas para vigilar el cumplimiento de los acuerdos. En estas condiciones, la realización de un número elevado de transacciones de gran volumen resulta más complicada.

La ausencia de garantía de cumplimiento de las normas formales incrementa la percepción de inseguridad y deslegitima la acción pública, que también depende de la confianza inducida institucionalmente. La vigilancia de acciones contra las normas colectivas (fraude, robos y otros), la resolución imparcial de los conflictos y la provisión de bienes públicos (como la defensa militar o el medio ambiente) y de mérito (como la educación y la salud) legitiman al Estado e incrementan los incentivos para participar en la economía formal.

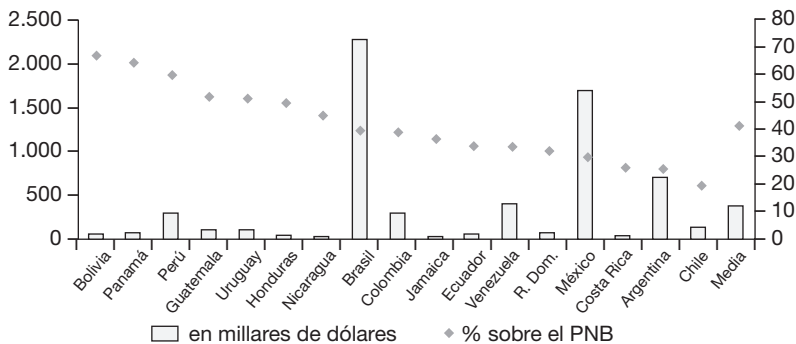
El alcance y las limitaciones de las políticas de privatizaciones y las instituciones reguladoras de América Latina refuerzan la importancia de las instituciones informales en la emergencia y el cambio institucional. La apropiación social de las políticas de privatización y las agencias reguladoras se han visto limitadas por sus escasos efectos sobre la «clase económica informal» y por la confianza de la ciudadanía en el funcionamiento de las instituciones políticas. El estancamiento económico de los sectores informales y los marcos de referencia cognitivos han incrementado la desconfianza hacia las instituciones políticas formales. Los procesos de democratización han facilitado la organización política de los sectores más desfavorecidos, cuyo peso político en muchos casos ha sido determinante para revertir procesos de privatización y regulación.

Las clases informales hacen referencia a los agentes que operan económicamente al margen del Estado. Estos sectores no contribuyen al Estado ni utilizan sus mecanismos para registrar propiedades, contratar transacciones económicas o resolver sus disputas. Los pequeños agricultores, los microempresarios del transporte, los habitantes de barrios informales como las *favelas*, los vendedores ambulantes, los gremios artesanales, de manufacturas o de piezas de mecánica y un sinnúmero de pequeños negocios informales constituyen una parte muy importante de la economía. Las «clases informales» perciben al Estado de forma limitada, debido a la desconfianza social y a su estructura de clase.

Como se puede observar en el gráfico 7.2, en Latinoamérica el peso de la informalidad económica es muy elevado, tanto en términos relativos como absolutos. Además, como muestra el cuadro 7.4, la informalidad económica ha aumentado entre 1999 y 2003. El peso medio de la informalidad en América Latina sobrepasa el 4% del PNB y los 372 mil millones de dólares. En términos relativos, los países con mayor informalidad son Bolivia, Panamá y Perú, con un peso de la informalidad de un 67, 64 y 59% del PNB, respectivamente. En términos absolutos, Brasil,

GRÁFICO 7.2

Informalidad económica en América Latina (2000).
En millardos de dólares (escala de la izquierda) y peso sobre el Producto
Nacional Bruto en porcentaje (escala de la derecha)



FUENTE: elaboración propia a partir de Schneider (2002).

México y Argentina encabezan la lista con 2.260, 1.684 y 704 millardos de dólares, respectivamente. En términos comparados, en Latinoamérica la informalidad es similar a la de África (41,5 y 42%, respectivamente), superior a las economías en transición del este de Europa (37%), y muy superior a la existente en los países asiáticos (27%) y en los países más desarrollados (18%).

Resulta especialmente sintomático que en Latinoamérica la informalidad sea similar a la de África cuando su renta es casi tres veces superior, 2.900 y 782 dólares por habitante en 2000, respectivamente. En Latinoamérica la informalidad es muy elevada en relación con sus niveles de desarrollo económico. Esta informalidad es complementaria a la informalidad política. Los estudios empíricos de Kaufmann *et al.* (2002), Prats (2003), y Schneider (2006) muestran la relación entre informalidad económica y debilidad institucional.⁴² Las redes clientelares y de nepotismo que operan en las instituciones político-administrativas se complementan con la informalidad económica. Estas redes aumentan las barreras a la formalidad a través de su control sobre la administración pública y la administración de justicia. Los procesos administrativos excesivamente costosos y complejos, la ausencia de una meritocracia formal en el sistema administrativo y en el judicial y la

debilidad de las instituciones financieras dificultan la formalización del sector informal.

En el caso de las infraestructuras, la asimetría económica y organizativa caracteriza la relación entre grandes proveedores, por un lado, y pequeños proveedores y consumidores de servicios, por otro. Los grandes proveedores tienen mayor capacidad para influir políticamente. La fragmentación de los partidos políticos, la debilidad de la administración pública y los problemas en el sistema judicial reducen el precio del soborno o la corrupción e incentivan al proveedor para intentar obtener políticas favorables proveyendo contribuciones a campañas electorales, realizando obsequios personales o incluso contratando a personal de la administración pública. Las políticas favorables pueden implicar la asignación de licencias, tarifas y precios, las cuotas a la importación de ciertos productos o los contratos lucrativos. En estos casos, muchos recursos de gestión y financieros se deben destinar a la búsqueda de la influencia política, lo que reduce los recursos disponibles destinados a la inversión en infraestructura económica tangible y desarrollo tecnológico. Estos

CUADRO 7.4

Tamaño y evolución de la economía informal como porcentaje del PIB en distintas regiones del mundo

Región	1999/2000	2001/2002	2002/2003
África	41,3 (37)*	42,3 (37)	43,2 (37)
Asia	28,5 (28)	29,5 (28)	30,4 (28)
América Central y del Sur	41,1 (21)	42,2 (21)	43,4 (21)
Islas del Pacífico	31,7 (10)	32,6 (10)	33,4 (10)
OCDE-muy desarrollados	16,8 (21)	16,7 (21)	16,3 (21)
Países comunistas	19,8 (3)	21,1 (3)	22,3 (3)
<i>Total</i>	33,6 (145)	34,5 (145)	35,5 (145)

* Los números entre paréntesis hacen referencia al número de países.

FUENTE: Schneider (2002).

grupos no sólo son los proveedores de servicios sino también grandes consumidores industriales de energía, cuya importancia relativa aumenta con la informalidad.

La «clase informal» se encuentra más desprotegida y tiene menor poder que las redes clientelares y las grandes empresas formalizadas. El cuadro 7.5 muestra la estructura social de la informalidad y la importancia del «proletariado informal» que comprende al 40% de los trabajadores. Estos trabajadores se encuentran por debajo del umbral de la pobreza y apenas han aumentado su renta durante los noventa (Portes y Hoffman, 2003). El aumento de la desigualdad en Latinoamérica expresa la reducción en términos relativos de peso económico del 40% más pobre. Como muestran Klein y Tokman (2000: cuadros 5 y 6), el aumento del 40% más rico ha sido mucho mayor que el del 20% más adinerado; cuanto mayores han sido estas diferencias, más ha aumentado la desigualdad. El aumento de la desigualdad durante la primera mitad de los noventa está asociado, sobre todo, al estancamiento del empleo productivo formal.

La informalidad económica comprende, principalmente, a pequeñas empresas y a los consumidores más pobres. Estas clases tienen esca-

CUADRO 7.5
Clases sociales en Latinoamérica
(% de población con más de 18 años)

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	El Salvador	México	Panamá	Venezuela
Clases dominantes (capitalistas, ejecutivos y profesionales)	5,2	9,5	10,7	7,3	5,0	5,7	11,2	13,9
Pequeña burguesía	7,4	9,4	9,3	10,8	11,8	9,4	8,3	11,2
Proletariado formal	38	49,9	39,8	46,9	38	44,6	40,1	42,8
Proletariado informal	43,5	30,2	40,1	34,3	45	40,2	40,1	31,6
No clasificable	5,9	1	1	1,6	0,2	0,1	0,3	0,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: elaboración propia a partir de Portes y Hoffman (2003).

so acceso a la administración pública y se ven menos afectadas por las políticas que, sobre todo, alcanzan a los sectores formales. En el caso de las privatizaciones, el sector informal no ha percibido beneficios sustanciales en sus cuentas de resultados. Aunque las privatizaciones tal vez hayan tenido ventajas absolutas en términos de acceso y calidad de los servicios, sus beneficios han repercutido esencialmente en la «clase formal». Es complicado obligar legalmente a las empresas proveedoras de servicios de agua o electricidad a dar cobertura a las viviendas que no están registradas jurídicamente. La ampliación del acceso y la cobertura de los servicios de energía, agua o teléfono son más complicadas en las zonas rurales más alejadas y no rentables o en las periferias urbanas, que a menudo utilizan sus propios medios para acceder a los servicios públicos. El avance tecnológico puede facilitar la universalización de la cobertura y la calidad de los servicios como claramente ha puesto de manifiesto la telefonía móvil e Internet. Pero, por lo general, las «clases informales» se mantienen al margen de los efectos positivos de las políticas de privatización.

Para revertir esta situación, las formas de incidencia política de las clases informales operan, sobre todo, a través del voto y la movilización ciudadana. El tamaño de la coalición política formada por las pequeñas y medianas empresas y por los consumidores más pobres aumenta con la informalidad económica. Además, las diferencias culturales y étnicas entre el sector formal y el informal incentivan la organización política del «sector informal» como claramente ha sucedido en Bolivia, en Ecuador, o en México. Las capacidades de organización política del sector informal aumentan con los procesos de democratización, la presencia de organismos no gubernamentales (ONG), el número de pequeñas empresas que están en el sector informal y la percepción creciente de clientelismo en las instituciones políticas formales.

Los procesos de democratización dotan de derechos políticos e incrementan la capacidad de influencia política de los sectores informales. Aunque la «clase informal» pueda tener menor predisposición a votar, los mecanismos de participación política existentes constituyen un recurso de poder básico para trasladar sus preferencias a nivel político. La democracia ha incentivado la articulación política de colectivos que tradicionalmente se han mantenido al margen de la política. Éste es el caso de los colectivos indígenas y de otras minorías en Ecuador y Bolivia (Del Álamo, 2006).

La presencia de ONG ha reforzado las capacidades de organización de los sectores informales a través del apoyo económico y la formación democrática. En muchos lugares, las ONG y las agencias de cooperación bilateral han incentivado la participación democrática a través de campañas de sensibilización, formación política e incluso de recursos económicos. Los observadores electorales han trabajado para mejorar la transparencia e imparcialidad del proceso electoral, lo que ha reducido las potenciales barreras de los sectores informales al proceso democrático. En muchos casos se puede producir una lucha entre los colectivos de la sociedad civil que apoyan las pequeñas ONG y las instituciones formales que apoyan las IFI como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial. El proceso democrático formal no ha sido la única forma de participación de los sectores informales, que a menudo han recurrido a fórmulas más «directas» de influencia política como son las manifestaciones, las marchas, los bloqueos, la desobediencia civil y otras.

El progresivo crecimiento y estancamiento económico del empresariado informal ha incrementado la predisposición del sector informal a la movilización. Como muestran Portes y Hoffman (2003), durante los años noventa aumentó enormemente la clase de microempresarios y el «proletariado informal». La contracción del empleo en el sector público, fruto de la privatización y el estancamiento de la demanda de empleo, condujo a un aumento de la informalidad a través del establecimiento de pequeñas empresas que operaban al margen del Estado. Como muestra el cuadro 7.6, éste es un fenómeno generalizado en Latinoamérica.

Las clases informales perciben que su estancamiento es el resultado indirecto de las políticas de ajuste y de privatización promovidas desde instituciones políticas clientelares (Portes y Hoffman, 2003). La reducida tasa de creación de empleo y los despidos asociados a las políticas de privatización han empujado a muchos trabajadores a trasladarse al sector informal. La desprotección de la informalidad y la inseguridad económica reduce el coste de oportunidad de la movilización. Las limitaciones cognitivas de la «clase informal» impiden que ésta distinga con precisión qué efectos económicos ha tenido la privatización de cada empresa regulada. Pero mientras que las políticas de ajuste han supuesto una reducción del gasto, las privatizaciones han generado ingresos y las agencias reguladoras tienen la finalidad de supervisar las acciones de las empresas privatizadas. En cambio, las privatizaciones se perciben como parte de un bloque más amplio de reformas que las élites que operan en

CUADRO 7.6
La desigual estructura empresarial en Latinoamérica

País	Año	Micro*		Pyme**		Gran empresa***		Total
		Número de empresas	% s/ total	Número de empresas	% s/ total	Número de empresas	% s/ total	
Bolivia	1995	500.000	99,7	1335	0,3	234	0,0	501.567
El Salvador	1995	464.000	97,2	12.900	2,7	316	0,1	477.216
Colombia	1990	657.952	96,0	26.694	3,9	821	0,1	684.467
México	1998	2.674.327	95,8	109.654	3,9	7.307	0,3	2.793.318
Argentina	1994	814.400	90,3	76.900	8,6	5.200	0,6	396.500
Chile	1997	432.431	82,1	89.675	17,0	4.814	0,9	526.920
Costa Rica	2000	58.620	78,3	14.398	19,9	1.348	1,8	74.866
Europa-19	2001	19.040.000	93,1	1.370.000	6,7	40.000	0,2	20.450.000

* De 1 a 9 empleados. ** De 10 a 19 empleados se trata de una pequeña empresa. De 20 a 49 de una mediana empresa.*** Más de 50 empleados.

FUENTE: Zeballos (2003) a partir de Fundes y Comisión Europea.

las instituciones formales han utilizado en su provecho. La percepción del clientelismo sesga *a priori* el funcionamiento de políticas e instituciones. La mitología y las simbologías creadas en torno al funcionamiento de las instituciones políticas, administrativas y judiciales deslegitiman la acción pública. La sensación de exclusión de los beneficios provistos por la privatización combinada con la capacidad de organización facilita el bloqueo social de los cambios institucionales.

La unión entre microempresarios y el «proletariado informal» constituye la base social de los movimientos de oposición más fuerte a las privatizaciones y de deslegitimidad del sector regulador. Los bloqueos al proceso dependerán de la capacidad de movilización política del sector informal. Estas presiones actúan «desde abajo» de forma estratégica. Las mitologías y las simbologías se utilizan para reforzar la unión de la coalición contra un adversario diferente que utiliza marcos de referencia distintos y rompe las bases de la legitimidad social. La presión de las IFI a través de procesos de coerción directa e indirecta, las restricciones presupuestarias y el limitado desarrollo económico de los sectores productivos ponen a los gobiernos en una difícil coyuntura *vis-à-vis* con las empresas multinacionales. Los sectores informales perciben que los beneficios de

las políticas no se corresponden con sus expectativas y, dada su capacidad política, pueden actuar democráticamente para bloquear el avance institucional. Hemos elaborado un marco de análisis para entender el funcionamiento de las redes informales nacionales e internacionales.

7.4. Difusión institucional, presiones internacionales y redes informales

Los actores políticos contrapesan distintos intereses a la hora de ampliar la participación privada en la economía y de avanzar en la creación de instituciones reguladoras. Las agencias multilaterales, las empresas multinacionales, las asociaciones de empresarios (y otros grupos de interés), los consumidores de servicios, los movimientos sociales y muchas otras organizaciones tratan de influir en las decisiones políticas. La relación de fuerzas está determinada por su capacidad de presionar la decisión de partidos y líderes políticos. Las alianzas o coaliciones entre partidos, empresas y movimientos civiles determinan, en gran medida, el funcionamiento de las instituciones.

La construcción de fórmulas institucionales cada vez más avanzadas depende de un conjunto de presiones que actúan de forma contingente y específica en cada país. La transformación tiene lugar a través de las acciones estratégicas de actores políticos, económicos y sociales. En especial los factores de índole nacional explican la intensidad y la forma del proceso, mientras que los factores externos explican su generalización o difusión a un conjunto de países. No obstante, ambos se encuentran íntimamente relacionados, sobre todo a través de estructuras informales.

La informalidad opera tanto a nivel nacional como internacional a través del intercambio de favores entre los miembros de una red cerrada. La informalidad política se complementa con la informalidad económica a escala nacional. A su vez, estos factores también se complementan con las presiones de tipo internacional. Pero veamos cuáles son las presiones nacionales e internacionales, para luego mostrar la influencia de la informalidad en múltiples niveles.

La situación fiscal del país influye en la predisposición de los gobiernos a privatizar, al margen del funcionamiento del sector. Como se-

ñalan Auriol y Picard (2006), los beneficios fiscales inducen a la privatización tanto en sectores competitivos como en los no competitivos para generar ingresos a corto plazo y sanear las cuentas públicas. Las presiones fiscales reducen la capacidad de negociación de los gobiernos *vis-à-vis* con las empresas multinacionales, lo que muchas veces puede inducir a estrategias subóptimas de privatización. La articulación de los grupos de interés industriales y ciudadanos puede tener gran relevancia a la hora de ejercer presión a favor de las reformas políticas e institucionales. Los grupos industriales constituyen importantes focos de presión. Estos grupos poseen ventajas organizativas, tecnológicas y económicas (Stigler, 1971) mientras que los intereses de los sectores urbanos y sociales tienen ventajas de índole política. Los consumidores industriales pueden amenazar también con su poder de demanda, lo que afecta a otros sectores y a los mismos niveles de empleo.

La producción de políticas e instituciones la realizan los partidos políticos y la alta burocracia. Los incentivos para privatizar y crear agencias reguladoras dependen de las necesidades económicas y fiscales de los gobiernos, de las ideologías de los partidos políticos y de las capacidades de los funcionarios de la administración pública. Las crisis, las necesidades de inversión y tecnología y la escasa rentabilidad de determinadas empresas actúan como desencadenantes de políticas de reforma porque incrementan los costes a corto plazo del inmovilismo, lo que compensa los costes de incertidumbre propios a toda reforma (Alesina y Drazen, 1991). En este sentido, las crisis macroeconómicas han actuado tradicionalmente como importantes desencadenantes de las reformas. En el ámbito de la privatización, la crisis financiera de las empresas estatales incrementó la presión sobre los gobiernos nacionales para mejorar su eficiencia operativa.⁴³

El efecto de las reformas políticas impulsadas «desde arriba» por la cooperación es ambiguo porque, como señala Rodrik (1995: 14), «reduce el coste de los gobiernos de no hacer nada y de hacer algo». Por un lado, los gobiernos que reciben fuertes ayudas para realizar reformas tal vez sobrevivan mejor a las crisis o dispongan de dinero para alimentar a empresas públicas deficitarias y, de esta forma, evitar reformas políticas. Por otro lado, si el país depende claramente de la ayuda internacional puede estar sometido a las condicionalidades implícitas en la misma que muchas veces conllevan programas de privatización. El componente de asistencia técnica de la ayuda puede facilitar la infraestructura necesaria

para el proceso de privatización y regulación, mientras que el componente económico puede reducir las presiones presupuestarias.

Estudios empíricos recientes señalan la importancia de las presiones internacionales a través de procesos de difusión o isomorfismo. En este sentido, Ikenberry (1990) sostiene que los programas de privatización sólo se pueden entender analizando el contexto internacional bajo el que tienen lugar. Desde el institucionalismo sociológico se entiende que los estados-nación están en competencia económica, política y cultural unos con otros muy influidos por dinámicas de poder y que recogen las políticas y las prácticas de otros países con la finalidad de mantener su posición en los sistemas globales de estados. Esto genera procesos de isomorfismo institucional a escala global cuya incidencia nacional dependerá de la interacción de las fuerzas internacionales de coerción y emulación con respecto a las características nacionales. La coerción internacional son las presiones de índole más económica que han inducido a la privatización y la regulación y la emulación a la tendencia a copiar experiencias que han funcionado en otros lugares.

Coerción

DiMaggio y Powell (1983) muestran que existen presiones hacia la homogeneidad ejercidas por parte de los actores o estados más poderosos que influyen sobre las políticas de los gobiernos de manera directa o indirectamente, alterando el resultado de las pugnas políticas internas o bien favoreciendo determinadas coaliciones en detrimento de otras. Muchas veces la coerción directa proviene de intervenciones directas por parte del FMI a la luz de crisis económicas y financieras. La necesidad de los préstamos del FMI hace que muchos países acepten sus condiciones.

La coerción indirecta comprende la concepción, más realista, de la existencia de una diversidad de visiones sobre las reformas. Los grupos nacionales pueden tener diferentes opciones de reforma según su ideología o intereses económicos. En estas situaciones, la intervención de un poder internacional externo afecta al equilibrio de fuerzas decantando la política en una u otra dirección.⁴⁴ Al principio las condicionalidades eran extrañas; más adelante fueron en aumento y el número de cláusulas impuestas en un país prestatario han aumentado, sobre todo en los noventa.

El FMI ha impuesto una media de seis cláusulas en 1970, 10 en 1980, y 26 en 1999; la media para el Banco Mundial aumentó de 32 en 1980 a 83 en 1990 (Buirá, 2003).

Henisz *et al.* (2005) muestran empíricamente que la adopción de reformas promercado aumenta con la exposición a los prestamistas internacionales y que la magnitud de la correlación entre la tasa de adopción y la exposición a organismos prestamistas crece con el tiempo. La disponibilidad de técnicos, las presiones económicas y la posibilidad de intercambio de puestos de trabajos inciden sobre la predisposición de los actores políticos a privatizar. Estas presiones actúan, en gran medida, de manera informal y no reglada. El personal político y administrativo ve en las grandes organizaciones internacionales y en las propias empresas multinacionales una oportunidad de empleo futuro, así como de reducir las restricciones económicas que afronta como gobierno. Esto refuerza la importancia de las relaciones informales en las decisiones de las instituciones políticas y administrativas.

Emulación o isomorfismo mimético

La emulación o isomorfismo mimético remite a la tendencia de los actores a buscar la legitimidad copiando el comportamiento de otros, lo que ocurre con más frecuencia cuando existe incertidumbre sobre la eficacia de las políticas y cuando las alternativas son tantas que los actores ven difícil evaluar cada alternativa con precisión. A escala práctica, la emulación o isomorfismo mimético tiene lugar, principalmente, a través de comunidades epistémicas. Éstas están formadas por individuos vinculados entre sí a través de un mismo conocimiento compartido que invita a comportarse de forma común. Estas redes están fuertemente cohesionadas, influyen los unos en los otros y tienden a adoptar patrones similares de comportamiento (Coleman, 1990).

El alcance de la imitación depende de la interacción entre los actores, lo que a su vez depende de la densidad social. Los vínculos entre organizaciones a través del intercambio de personal o de los directorios cruzados aportan los canales para el intercambio de información que conduce a la difusión de fórmulas organizativas y de tecnologías. Los políticos imitan políticas e instituciones para reducir los costes de búsqueda de soluciones y mejorar su legitimidad. En condiciones de ele-

vada incertidumbre, para mantener los costes de búsqueda de soluciones bajos (*search costs*) la formulación de políticas tiende a legitimar sus acciones mediante la emulación. Cuanto más estrechos son los vínculos entre los agentes de los distintos países, más probable es la difusión. Sin embargo, cuando los lazos internacionales no están vinculados con las relaciones nacionales, existen problemas de alineamiento que pueden derivar en conflictos de legitimidad social. Esto ha sucedido en muchos lugares de Latinoamérica en los procesos de cambio institucional social durante las reformas de los años noventa. Las privatizaciones y las regulaciones ilustran los problemas de legitimidad social a que se ha enfrentado la transformación del Estado en Latinoamérica.

7.5. Difusión de la participación privada en la economía: privatización, informalidad y legitimidad

Desde que Gran Bretaña y Estados Unidos impulsaran los primeros procesos de privatización en los años ochenta, su difusión al resto de países y regiones ha sido cada vez más intensa. En los últimos veinticinco años, y especialmente durante la década de los noventa, la privatización de las empresas públicas y la incorporación de la participación privada se han generalizado. En Latinoamérica, la mayoría de estos procesos tuvo lugar durante los dos primeros tercios de la década de los noventa y en 1997 casi habían concluido. Las agencias multilaterales han respondido a los cambios ideológicos que empezaron en 1980. Según Buirra (2003), en 1980 Thatcher y Reagan impusieron la doctrina más neoliberal en el FMI y el Banco Mundial y adoptaron políticas que favorecían la reducción del rol del Estado. El Banco Mundial condicionó sus préstamos al fortalecimiento de las políticas y las autoridades regulatorias (Wamukonya, 2003).

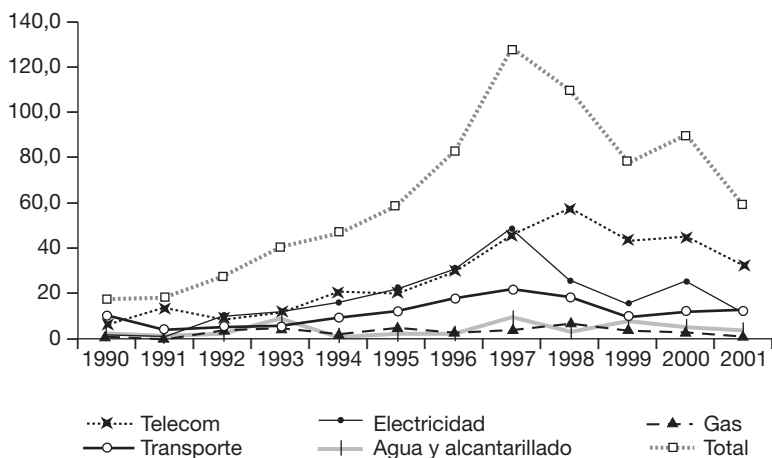
Las privatizaciones han sido un fenómeno masivo más allá de la ideología. Gobiernos de derechas, socialistas o populistas se han sumado a la «ola privatizadora» de los noventa por diversos motivos que se comentan más adelante. No obstante, por debajo de la tendencia general, como han señalado Boix (1997) y Murillo (2002), la ideología de los actores políticos influye sobre la intensidad de la privatización. Los go-

biernos de derecha o centro-derecha tienen una mayor predisposición a privatizar los servicios públicos porque están más dispuestos a sacrificar la redistribución de la renta por una mayor inversión y crecimiento económico. Las bases sociales e ideológicas de los partidos de izquierdas limitan sus incentivos a privatizar, especialmente por el poder que los sindicatos y otros movimientos corporativos tienen en estos partidos. No obstante, tanto gobiernos de derecha como de izquierda han emprendido políticas de privatización y han creado agencias reguladoras independientes, lo que muestra que la ideología es más una cuestión de intensidad o de grado.

Como se observa en el gráfico 7.3, en la economía la participación privada ha aumentado en todos los sectores, llegando a su máximo apogeo en 1997 y acumulando en la actualidad más de 750 millardos de dólares. Los sectores de la electricidad y de las telecomunicaciones son los que más han aumentado la participación privada durante la década de los noventa, mientras que en los sectores del transporte, y especialmente del gas, el agua y el alcantarillado la participación de la inversión privada ha sido mucho menor.

GRÁFICO 7.3

Inversión privada anual en infraestructura en economías en desarrollo y transición por sectores 1990-2001 (en millardos de dólares)



FUENTE: *Private Participation in Infrastructure Project Database.*

El alcance del proceso de privatización ha variado en función de las regiones del mundo y de su renta. El cuadro 7.7 muestra la participación privada en los sectores de telecomunicaciones, agua y distribución y generación de energía realizados por Estache y Goicoechea (2005) a partir de encuestas a expertos en los distintos países del mundo.⁴⁵ Aunque a través de los resultados de una encuesta es imposible derivar conclusiones sobre la intensidad de la participación privada en los sectores mencionados, la robustez de los datos permite distinguir los niveles de participación privada entre regiones y niveles de renta por sectores.

En cuanto a sectores, la participación privada es mayor en telecomunicaciones y en generación de energía, mientras que los sectores de agua y alcantarillado y de distribución de la energía son los de menor participación. Este resultado es coherente con los obtenidos por el Banco Mundial a partir del proyecto de participación privada en infraestructuras presentado en el gráfico 7.3. Únicamente se obtiene el matiz que surge a partir de la diferenciación entre los sectores de generación y la distribución de la energía eléctrica y que, principalmente, se debe a que mientras que el primero es un sector más competitivo, el segundo tiene características propias de monopolio natural que reducen la posibilidades de nuevos entrantes.

En relación con los niveles de renta, en el cuadro 7.7 se observa también cómo la participación privada es mayor en los países desarrollados de renta alta que en los países en desarrollo. La participación privada decrece a medida que se reduce el nivel de renta, especialmente en el sector del agua. La participación privada alcanza el 80% de los países de renta alta,⁴⁶ mientras es mucho menor en los de renta baja. En estos países, la participación es mayor en el sector de las telecomunicaciones. El incremento de la participación privada en los países de mayor renta es coherente con el papel cada vez más reducido de las empresas públicas en estos países. Sheshinski y López-Calva (1999) muestran que entre 1980 y 1997 las actividades de las empresas públicas se redujeron del 11 al 5% del PIB en los países de renta media, mientras que en los países de renta alta pasaron del 15 al 3%.

En lo que respecta a las distintas regiones del mundo, Latinoamérica es la región en desarrollo con mayor participación de capital privado en los sectores estudiados. Sólo en el sector del agua, la participación privada en el Este asiático y Pacífico, y Europa del Este y Central es mayor. Esto resulta significativo respecto a la importancia que los procesos de privatización han tenido en Latinoamérica.

CUADRO 7.7

Participación privada por regiones y niveles de renta en los sectores de telecomunicaciones, agua y generación y distribución eléctrica-2004 (en porcentaje)

	Telecom.	Agua	Generación eléctrica	Distribución eléctrica
África subsahariana	51	20	41	28
Este asiático y Pacífico	61	64	67	20
Europa del Este y Central	70	62	41	48
<i>Latinoamérica y el Caribe</i>	<i>74</i>	<i>41</i>	<i>68</i>	<i>61</i>
Oriente Próximo y África del Norte	33	21	31	13
Asia del Sur	50	13	38	13
Resto de países	84	80	70	43
Países en desarrollo	59	35	47	36
Renta baja	50	18	41	29
Renta media-baja	62	50	48	37
Renta media-alta	72	47	58	48
Países desarrollados (renta alta)	84	80	70	43

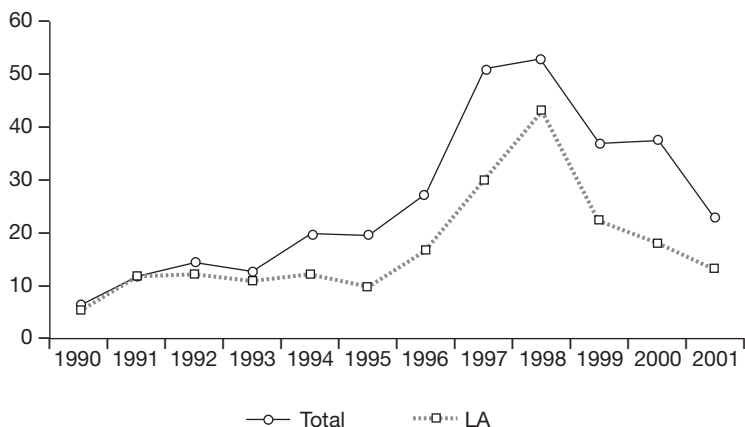
FUENTE: Estache y Goicoechea (2005). Los datos obtenidos corresponden a la pregunta: «¿existe participación privada significativa en la financiación del sector?».

Las formas de participación e inversión privada en las infraestructuras y los servicios han variado desde la venta de los activos y de las empresas públicas, al otorgamiento de concesiones a nuevos entrantes privados, los contratos de cesión de la gestión de una empresa pública o la construcción privada de obras gestionadas públicamente. De todas estas modalidades, las privatizaciones parciales o totales, en sus diversas formas, han supuesto cerca de la mitad de la participación privada en las infraestructuras y, en Latinoamérica, en torno al 60% (Banco Mundial, 2004a).

A su vez, de manera coherente con los datos de Estache y Goicoechea (2005), en Latinoamérica las privatizaciones han sido especialmente importantes con respecto al resto de los países en desarrollo, y suponen la parte mayor del total (véase el gráfico 7.4). Así, mientras que en el África subsahariana las empresas públicas todavía suponen el 15% del PIB y en muy pocos países ha habido privatizaciones, en Latinoamérica los ingresos por las privatizaciones suponen más del 50% de todos los países en desarrollo (Chong y López de Silanes, 2003). En Latinoa-

GRÁFICO 7.4

Inversión privada por privatizaciones en los países en desarrollo y en transición en Latinoamérica, 1990-2001 (en millardos de dólares)



FUENTE: *Private Participation in Infrastructure Project Database*.

mérica la inversión en privatizaciones supone el 36% del total de la inversión extranjera directa durante los noventa (BID, 2002). En cambio, países como India y China, que han mostrado buenos resultados en términos de desarrollo desde en las últimas cuatro décadas, apenas han privatizado sus economías.

La intensidad de la privatización en Latinoamérica ha sido desigual, variando según los países. Aquellos en que las privatizaciones han supuesto un porcentaje mayor sobre su PIB han sido Bolivia, seguido de Perú, Brasil, Argentina, El Salvador y Guatemala. En cambio, los países donde las privatizaciones han supuesto un porcentaje menor han sido Uruguay, Costa Rica, Paraguay y Ecuador. El resto de países se sitúa en posiciones intermedias y las privatizaciones suponen en torno al 6 y 2% del PIB (véase el cuadro 7.8).

Resultados de las privatizaciones: ganadores y perdedores

Las privatizaciones se han emprendido en un contexto de debilidad institucional, de un frágil entorno fiscal y de una elevada influencia de los

CUADRO 7.8
Privatizaciones como porcentaje del PIB en Latinoamérica (1990-1999)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	1,3	1,6	4,1	6,	5,8	6,2	6,1	7,2	7,2	8,6
Bolivia	0	0	0	0	0	12,3	21,8	21,2	19,7	19,7
Brasil	0	0,4	0,7	0,7	1,1	1,4	1,9	4,1	7,5	10,9
Chile	0,8	0,7	0,5	0,5	0,8	0,7	1,4	1,3	1,5	3,4
Colombia	0	0,1	0,1	0,1	0,9	0,8	1,9	4,3	4,5	5
Costa Rica	0,1	0,1	0,1	0,2	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
Rep.										
Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,8
Ecuador	0	0	0	0	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
El Salvador	0	0	0	0	0	0	0	0	7,6	7,9
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0	0,2	6,4	6,4
Honduras	1,7	1,9	2,5	3,3	3,5	3,0	2,9	2,5	2,2	2,1
Jamaica	2,6	2,9	3,9	2,9	3,4	4,5	4,5	4,3	4	3,7
México	1,7	4,9	6	5,7	5,6	8,3	7,5	6,3	6,2	5,9
Nicaragua	0,1	2	2,6	6,6	7,5	7,5	7,1	6,7	6,4	4,6
Paraguay	0	0	0	0	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Perú	0	0	0,5	1,3	7,2	7,9	11,2	10,8	11,6	13,2
Trinidad										
y Tobago	0	0	0	0	6,2	5,8	5,6	5,3	5,3	5,3
Uruguay	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Venezuela	0,	3,8	3,4	3,5	3,6	2,8	5,3	6,4	6,1	5,8

FUENTE: Lora (2001).

organismos internacionales. La crisis fiscal y la debilidad de las empresas públicas son detonantes básicos del proceso de privatización. Este escenario se explica principalmente por los incentivos «perversos» que afrontan sus gestores, sometidos a controles débiles por parte de la administración y del mercado. Las empresas públicas operaban principalmente en un entorno de escasa competencia en el que disfrutaban de las ventajas propias de las salvaguardas estatales, como la escasa presión de los acreedores, las subvenciones y las transferencias (Schleifer, 1998). La elevada interferencia política en la gestión de las empresas públicas se traducían en contrataciones excesivas con finalidades «clientelares» y también en la falta de criterios económicos en la elección de productos,

ubicaciones e inversiones. Estos resultados son el fruto de la utilización de la empresa pública con finalidades electorales y de supervivencia política, en vez de para obtener resultados económicos (La Porta y López de Silanes, 1999). No obstante, la operatividad de las empresas públicas no ha sido mala en todos los lugares. En países como Francia, Austria, Taiwan o Corea del Sur las empresas públicas han tenido excelentes resultados. En estos países, la existencia de un mercado de capitales desarrollado y de entornos más competitivos para las empresas han permitido mayores niveles de eficiencia.

Los estudios que analizan empíricamente el impacto de las privatizaciones en Latinoamérica y revisan los estudios anteriores disponibles coinciden en que sus efectos económicos sobre las empresas, los consumidores, los trabajadores y las finanzas públicas han sido positivos (BID, 2003; Nellis, 2003; Chong y López de Silanes, 2005). Sin embargo, el alcance de las privatizaciones se ha visto limitado por su menor impacto sobre las clases sociales más bajas, normalmente informales y que, en algunos lugares, constituyen una parte muy importante de la población (Estache y Gómez-Lobo, 2001). Las «clases informales» han percibido que los beneficios de la privatización han repercutido sobre todo en las élites y la clase media, que tienen acceso a los servicios y a las nuevas oportunidades creadas por la privatización, incluidos los puestos de trabajo en las nuevas empresas multinacionales o los organismos de regulación.

Aunque los efectos de las privatizaciones son específicos para cada país, los análisis técnicos realizados confirman que, en la mayoría de los casos, existen beneficios para las empresas, los consumidores y el gobierno. Las empresas se benefician de mayores ventas y rentabilidad, menores costes operativos y realizan mayores inversiones que redundan positivamente en los niveles de acceso. Los beneficios para los consumidores provienen de los mayores niveles de acceso y de la reducción de los precios, en términos medios, en la mayoría de sectores privatizados. Los beneficios para el gobierno provienen de los ingresos obtenidos y de su aplicación principalmente en la reducción del déficit fiscal y el déficit público. Como señalan Chong y López de Silanes (2005: 1):

La evidencia empírica muestra que la privatización genera mayor rentabilidad y productividad, induce a la reestructuración de las empresas, produce beneficios fiscales y estimula la producción e, incluso, la calidad de los servicios. En la mayoría de los casos, los fracasos de la privatización están

vinculados a un diseño inadecuado de los contratos, a procesos opacos con elevada intervención del Estado, a la falta de una regulación adecuada y a la ausencia de gobernanza.

Las pérdidas de los procesos de privatización recaen, sobre todo, en los trabajadores de las empresas públicas y en el «proletariado informal». La reestructuración de las empresas públicas antes de la privatización, o su ajuste después, comportó la reducción del número de empleados. Aunque en países como Chile o Brasil no se produjera este fenómeno de forma tan intensa, sus efectos en otros países sí han sido muy significativos, especialmente en Argentina, Perú, México y Bolivia (BID, 2002). En muchos casos, los trabajadores que permanecieron en las empresas privatizadas tuvieron salarios más altos, lo que en algunos lugares puede hacer aumentar la desigualdad entre los trabajadores de las grandes multinacionales y el resto de trabajadores, especialmente los del sector informal.

Pese a que sus beneficios parecen exceder a sus costes y a que en muchos casos los perdedores fueron compensados, existe un gran malestar con la inversión extranjera multilateral en el conjunto de los países de la región y muy especialmente con las privatizaciones. Esta paradoja se explica por el alcance limitado de los beneficios de la privatización y de la exclusión de una «clase informal» cuya importancia política ha crecido en algunos lugares y en los últimos años. Los servicios básicos de telecomunicaciones, energía, transportes de larga distancia, agua y alcantarillado provistos por las grandes multinacionales alcanzan, principalmente, al sector formal de la economía, que opera a través del registro de la propiedad y la relación con el sistema administrativo y fiscal.

Aunque no hayan empeorado en términos absolutos, las «clases informales» han perdido en términos relativos puesto que en la mayoría de los países los niveles de pobreza y desigualdad se han mantenido constantes. Tal y como se muestra desde la economía experimental (Kahneman *et al.*, 1990) y los estudios sobre la felicidad (Easterlin, 2001; Layard, 2005), los individuos perciben que su bienestar mejora o empeora por la aparición de cambios en su posición relativa, más que en la absoluta. El descontento ha emergido porque el sector informal ha empeorado en términos relativos, sobre todo en relación con unas élites que se han beneficiado de mejores servicios y de cargos en las nuevas empresas privatizadas.

La situación a la que se enfrentan las «clases informales» de muchos países en desarrollo —y especialmente la de aquellos que dependen

en gran medida de sus recursos naturales— se puede entender como un «juego de ultimátum». En este juego, dos jugadores deben repartirse una cantidad determinada (por ejemplo, 100 euros), el jugador 1 realiza una oferta de reparto al jugador 2 (por ejemplo 90 para el jugador 1 y 10 para el 2); si el jugador 2 acepta la oferta se realiza el reparto propuesto por el jugador 1 y si la rechaza, ambos jugadores lo pierden todo. La economía experimental ha demostrado que, de manera contraria a la pura racionalidad económica, las personas no aceptan ofertas excesivamente bajas. De hecho, el intercambio se produce a partir de ofertas que oscilan entre 30 y 40 sobre 100, lo que indica que, a pesar que desde una lógica estrictamente económica el jugador 2 puede pensar que siempre es mejor obtener algo que nada, existe un sentido básico de justicia que afecta a las estrategias de los jugadores.

En el caso de las privatizaciones, las «clases informales» han podido percibir algo parecido a un «juego de ultimátum» puesto que se han visto forzados a aceptar la oferta del gobierno y las multinacionales extranjeras. El limitado impacto de las privatizaciones en las «clases informales» ha aumentado su percepción del *statu quo* como injusto. En Latinoamérica, la generalización de estas percepciones está fuera de duda y, en particular, en países como Bolivia, donde existe una elevada exclusión de las mayorías indígenas y los casos de corrupción han sido especialmente graves.

Como ahora señalamos, en Latinoamérica la difusión de las agencias reguladoras ha acompañado los procesos de privatización en intensidad y especificidad. Aunque la finalidad de las agencias reguladoras independientes sea diferente, su legitimidad está intrínsecamente vinculada a los procesos de privatización. Las limitaciones cognitivas explican este fenómeno de gran importancia para la construcción social de las instituciones reguladoras.

7.6. La difusión del Estado regulador en Latinoamérica: la emergencia de las agencias reguladoras

La creación de agencias reguladoras es un fenómeno intrínseco a la difusión del «Estado regulador». A medida que la participación privada en la economía ha sustituido a la inversión pública, el papel del Estado pasa de

ser prestador de servicios a regulador de los mismos. La creación de las ARI forma parte del proceso de reestructuración del Estado propio de los años ochenta y, a un nivel más general, de la creación de un «capitalismo regulador global» (Braithwaite y Drahos, 2000). La importancia de la inversión y la participación de la empresa privada en la prestación de servicios públicos genera nuevas necesidades. La principal motivación tras la creación de las ARI ha sido la superación del problema del compromiso o consistencia temporal de las políticas (Dixit, 1996). La credibilidad de las políticas y la estabilidad de la regulación son elementos fundamentales para las grandes inversiones que requiere el capitalismo global. Al igual que la independencia del Banco Central, la autonomía de las agencias garantiza el compromiso con el marco regulador adoptado más allá del ciclo electoral y la propia coyuntura económica.⁴⁷

En la tradición anglosajona, la regulación mediante agencias se remonta a finales del siglo XIX, mientras que en Europa y América Latina la difusión se produjo más tarde. Como muestra el cuadro 7.9,⁴⁸ actualmente las agencias reguladoras están extendidas en todas las regiones del mundo, especialmente en los países con renta más elevada. En lo que res-

CUADRO 7.9

Agencias regulatorias según regiones del mundo y en función de la renta en los sectores de las telecomunicaciones, el agua y la electricidad, 2004 (en porcentaje)

	Telecom	Agua	Electricidad
África subsahariana	77	12	36
Este asiático y Pacífico	27	25	36
Europa del Este y Central	57	20	78
Latinoamérica y el Caribe	85	50	73
Oriente Próximo y África del Norte	50	0	19
Asia del Sur	100	0	50
Resto de países	56	20	79
Países en desarrollo	66	21	51
Renta baja	69	11	38
Renta media-baja	60	32	63
Renta media-alta	71	28	63
Países desarrollados (renta alta)	56	20	79

FUENTE: Estache y Goicoechea (2005).

pecta el 66, el 51 y el 22% de los países en desarrollo cuentan con telecomunicaciones, electricidad y agua y saneamiento básico respectivamente, con una agencia de regulación independiente del Ministerio y del operador. De las regiones en desarrollo, Latinoamérica es, con diferencia, la que mayor número de ARI ha desplegado.

Como se observa en este último cuadro, las agencias reguladoras se han creado principalmente en el sector de las telecomunicaciones y la energía, mientras que el sector del agua y del saneamiento es donde menos se han establecido. Esta pauta coincide con la evolución histórica del surgimiento de las ARI, primero en el ámbito económico (inicialmente bancario y después de los servicios de telecomunicaciones, energía, etc.) y luego en el más social (agua, transportes, servicios postales, etc.). Ésta es la pauta que han seguido Estados Unidos y Gran Bretaña, y también Europa y América Latina.

En cuanto a la difusión de las ARI en Latinoamérica, Jordana y Levi-Faur (2003) muestran que se pueden distinguir claramente dos períodos. El primero va desde 1920 hasta finales de 1980, y el segundo desde 1990 hasta 2002. Durante el primer período se produce un crecimiento lento y gradual en el número de instituciones reguladoras, mientras que en el segundo surge un crecimiento espectacular del número de instituciones con mayor independencia nominal. Este segundo período representa, esencialmente, el «surgimiento del Estado regulador en la región» (Jordana y Levi-Faur, 2006: 17) (véanse los gráficos 7.4, 7.5 y 7.6).

En la primera etapa, esencialmente la difusión fue sectorial y no nacional; es decir, las agencias se difundían por sectores de un país a otro. Esto acaecía principalmente a través de *comunidades epistémicas* o de expertos, como fueron las misiones lideradas en los años veinte por E. W. Kemmerer, prestigioso economista y académico estadounidense que contribuyó a reformar las instituciones financieras con la finalidad de garantizar la estabilidad monetaria y el pago de la deuda externa. Sobre todo en la región andina, estas mismas misiones impulsaron la creación de comisiones reguladoras independientes en el sector financiero. Esto explica las semejanzas que existen entre la regulación financiera en Estados Unidos y en muchos países de América Latina, especialmente en Chile.

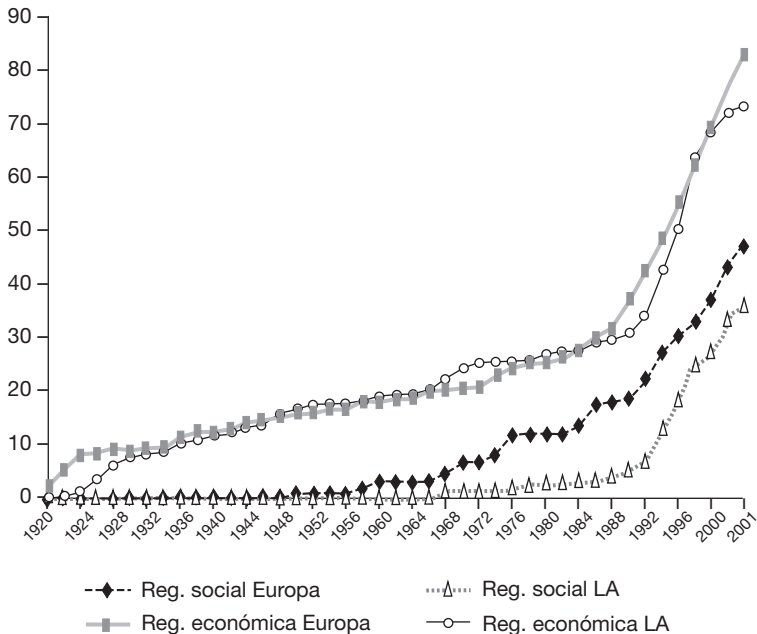
A partir de la década de los ochenta el modelo de difusión de las agencias reguladoras se vuelve más transnacional y deja de limitarse sobre todo al ámbito financiero. La difusión se produce entre sectores y se pueden observar distintos patrones nacionales según el ritmo y la simul-

taneidad de las reformas, la autonomía conferida a las ARI o el número de sectores que alcanzan. La dinámica general es la creación simultánea de un elevado número de agencias con mayor autonomía formal y que, sobre todo, afectan a los sectores donde existe una mayor participación privada, las telecomunicaciones y la energía (véase el gráfico 7.5). Además, Jordana y Levi-Faur (2006: 33) constatan que «no existe una clara correlación entre el ritmo y el número de agencias, por un lado, y el grado de autonomía, por otro». Es decir, países como Chile, Bolivia, o Argentina, que cuentan con un elevado número de agencias reguladoras, no tienen por qué mostrar mayores niveles de autonomía.

En cuanto a la agrupación de distintas agencias bajo agencias multisectoriales mayores, el patrón de variación entre países más significativo se deriva del tamaño del país. Los países más pequeños, como Uruguay, Bolivia o Costa Rica, tienden a agrupar las distintas agencias bajo

GRÁFICO 7.5

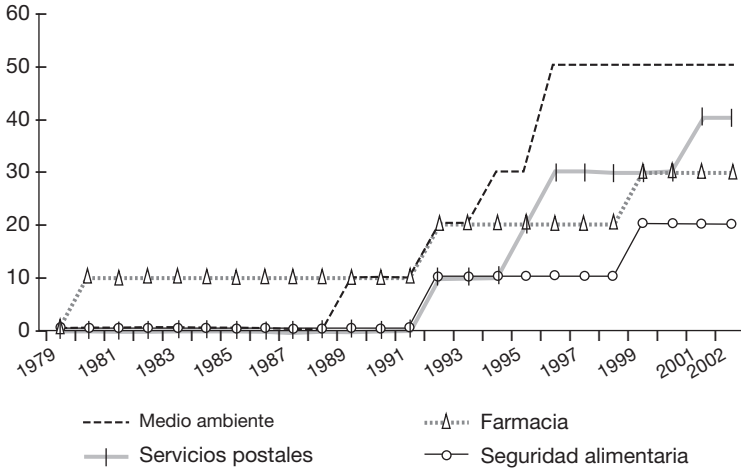
Regulación social y regulación económica en Europa y América Latina (1920-2001)



FUENTE: Jordana y Levi-Faur (2006).

GRÁFICO 7.6

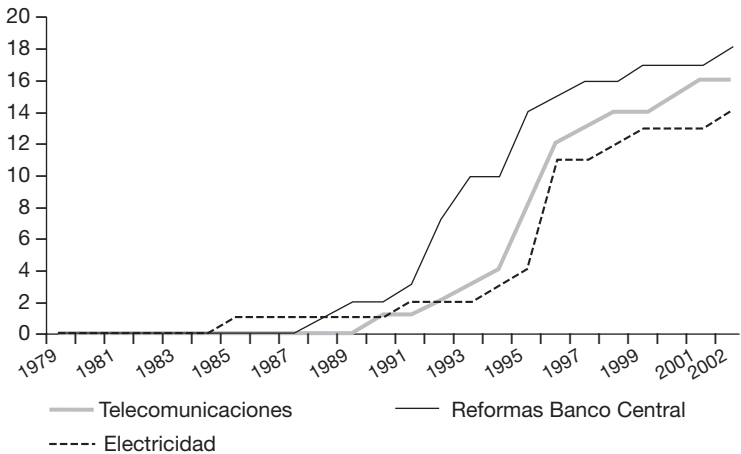
Agencias reguladoras en Latinoamérica; sectores de menor difusión (1979-2002)



FUENTE: Jordana y Levi-Faur (2006).

GRÁFICO 7.7

Agencias reguladoras en Latinoamérica; sectores de mayor difusión (1979-2002)



FUENTE: Jordana y Levi-Faur (2006).

CUADRO 7.10
Instituciones reguladoras: características organizativas por país

	Número total de agencias reguladoras (AR) [1]	Número de AR autónomas [2]	Duración media del man- dato [3]	AR multise- toriales (total casos) [4]	Año medio de creación/ refor- ma [5]	Diferencia temporal (desvia- ción están- dar) [6]
<i>Alto número de agencias</i>						
Argentina	11	9	3,9	6	1992	4
Brasil	11	10	2,5	4	1997	7,8
Chile	9	7	1,1	2	1985	5
Costa Rica	9	9	4,2	5	1995,5	2,34
Bolivia	9	9	5,1	0	1994	3,8
México	9	7	2,9	4	1993	2,2
Media grupal	9,7	8,5	3,3	3,5	1992,75	4,2
<i>Número medio de agencias</i>						
Colombia	8	4	1,25	2	1994	5,5
Perú	8	8	4,5	2	1993	3,5
Uruguay	8	8	4,75	7	2001	3
Venezuela	8	7	4	0	1995,5	45
Nicaragua	7	7	3,8	4	1995	3,2
Panamá	6	6	5	3	1996	10,8
Ecuador	5	5	4	0	1992,5	1,9
El Salvador	5	5	5,8	2	1996	2,5
Media grupal	6,9	6,25	4,5	2,5	1995,4	9,4
<i>Pequeño número de agencias</i>						
Cuba	4	2	0	2	1995,5	3,8
Rep. Dominicana	4	4	2,5	0	2000	2
Guatemala	4	4	3,25	0	1995,5	1,4
Honduras	4	4	4	2	1995	0,5
Paraguay	4	4	5	0	1995	2
Media grupal	4	3,6	3	0,8	1996,2	1,9
<i>Media de todos los países</i>						
	7	6,3	3,6	2,4	1994,8	3,7

FUENTE: Jordana y Levi-Faur (2006).

agencias multisectoriales más amplias que comprenden la regulación de sectores relacionados, o no, entre sí. Esto se justifica por razones de economías de alcance y de esfuerzo. Por ejemplo, cinco de las nueve agencias reguladoras de Costa Rica se encuentran integradas en una misma estructura (Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ARESEP). En Uruguay, sólo una de las ocho agencias (el ente regulador de servicios financieros) funciona como una organización separada, en tanto las restantes agencias asumen un carácter multisectorial. No obstante, la agrupación multisectorial también se produce en países más grandes como México y Brasil, tal y como se puede observar en el cuadro 7.10. Aunque en estos casos la fusión se produce entre sectores más relacionados entre sí, como la banca y los servicios financieros.

Alcance y limitaciones de las instituciones reguladoras en América Latina

El auge de las agencias reguladoras es un claro exponente de la reconfiguración del Estado en Latinoamérica. Las instituciones informales y la informalidad económica han influido de manera fundamental en el alcance y las limitaciones de este proceso. Los patrones y características del proceso de difusión de las agencias de regulación influyen tanto sobre las características comunes como en las específicas del proceso. Por un lado, como se ha indicado, desde 1979 el patrón de difusión de las agencias reguladoras muestra como rasgos comunes entre sectores el refuerzo de la autonomía y el despliegue simultáneo y en poco tiempo de un gran número de agencias. Por otro lado, las diferencias entre sectores se producen, sobre todo, entre la regulación económica y la regulación social. El alcance de la autonomía del regulador y las diferencias en el desempeño entre la regulación económica y la social responden, en gran medida, a la influencia que las instituciones informales tienen sobre la emergencia y la consolidación del cambio institucional.

Los sectores pioneros y más avanzados en la creación de agencias reguladoras son, en primer lugar, los bancos centrales, que se habían desarrollado desde el primer cuarto del siglo xx; las agencias de regulación financiera y de los mercados de valores se implantaron más tarde, desarrolladas principalmente a partir de los años sesenta. En los años ochenta, los sectores más avanzados son las telecomunicaciones y la energía,

cuyas agencias de regulación se desarrollaron con intensidad durante los años noventa en casi toda Latinoamérica. Estos sectores constituyen el grueso de lo que se ha caracterizado como la regulación económica, que se diferencia de la regulación de tipo social (alimentos, medio ambiente o farmacia) por la mayor presencia de agencias reguladoras, así como por la mayor autonomía conferida al poder regulador (Jordana y Levi-Faur, 2006).

La influencia de las instituciones políticas informales afecta sustancialmente al alcance «real» de la autonomía de los organismos reguladores. En muchos casos, la eficacia del regulador está poco asociada a su autonomía formal del poder político. Esto resulta evidente en el caso de Chile, un país con una larga historia de instituciones reguladoras —fue el único en establecer, en la década de 1920, autoridades reguladoras en los tres sectores financieros— que es uno de los primeros en crear agencias reguladoras sectoriales. En Chile las agencias establecidas carecen de mucha autonomía; por ejemplo en los sectores del gas y la electricidad, el ministerio mantiene esferas de decisión importantes, mientras que en los sectores del agua y el medio ambiente las agencias no poseen autonomía formal. Al igual que en Gran Bretaña, en la mayoría de agencias reguladoras sus responsables son designados por el presidente o el ministro correspondiente sin ningún control legislativo y los mandatos no tienen una duración fija; sólo en el caso del Banco Central existe una independencia formal *de iure y de facto*. En Chile el caso de la regulación de las telecomunicaciones es especialmente revelador, puesto que el ente regulador es la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), que carece de autonomía nominal e, incluso, organizativa. Pese a tener la reputación de ser una de las mejores agencias reguladoras de la región, SUBTEL es, formalmente, un viceministerio (Stark, 2001).

Este argumento lo prueba empíricamente el trabajo de Pargal (2003), quien examina la influencia del marco regulatorio sobre la inversión en infraestructuras en los sectores del agua, la energía, las telecomunicaciones, las carreteras y los ferrocarriles, entre 1980 y 1998. Pargal señala que la liberalización *de facto* es más importante que las instituciones *de iure* existentes; su estudio muestra que organismos reguladores ubicados dentro del ministerio o con capacidades ministeriales en la toma de decisiones, están relacionados con más inversión en el sector. Lo mismo sucede cuando los reguladores son elegidos por el ejecutivo y no por el legislativo. Aunque tradicionalmente se ha considerado, desde

el nuevo institucionalismo económico, que la delegación a una agencia reguladora independiente fomenta la credibilidad en el marco regulador, esto no es así en todos los casos. Aun regulador escogido por el presidente se le puede considerar como especialmente respaldado y tendrá mayor capacidad de garantizar el cumplimiento de las reglas del juego cuando los agentes regulados perciben que la autoridad reguladora no tiene capacidad real de decidir sobre el marco regulador.⁴⁹

Desde esta lógica, el diseño de las instituciones formales puede funcionar peor que la solución del *second best* de menor independencia debido a la falta de credibilidad de la delegación. Cuando no existe una tradición de delegación o las «redes clientelares» están fuertemente extendidas, la autonomía formal no sirva como garantía de seguridad jurídica ni para mejorar la capacidad técnica. Más bien al contrario, muchas veces a estos cuerpos se les puede acusar de ser excesivamente tecnocráticos, demasiado vinculados a las empresas más que a los consumidores, y son considerados como «islas de poder» que operan al margen de la administración pública y del control ciudadano. Esto es lo que ha sucedido en países como Bolivia, donde se ha recurrido en exceso a las agencias reguladoras (allí denominadas superintendencias) para ganar credibilidad pero generando el rechazo ciudadano y su posterior supresión (Prats, 2003).

Las «clases económicas informales», que actúan con información limitada y basándose muchas veces en creencias preestablecidas, pueden bloquear los procesos de privatización y de regulación. La importancia de la capacidad organizativa de la economía informal incrementa su incidencia política. Las diferencias entre la difusión de la regulación social en Latinoamérica y Europa muestra la importancia de la organización de las «clases informales». En el ámbito de la regulación social, en Latinoamérica la intensidad de la difusión de las agencias ha sido significativamente más baja (véase el gráfico 7.5). La regulación de sectores como el agua y el transporte está especialmente relacionada con la economía informal (pequeños agricultores, microempresarios del transporte, viviendas no registradas y otros). En el caso del agua o de la protección del medio ambiente, la presencia de intereses corporativos incrementa la importancia política de la regulación. A diferencia de los servicios financieros, telefónicos y energéticos, el consumo de agua y el transporte son *inputs* clave para la vida de muchas familias que operan en la informalidad económica. Las asociaciones de diversa índole, los gremios, las co-

ordinadoras y otras organizaciones de tipo informal constituyen importantes grupos de interés con mayores incentivos para la organización y la movilización. La importancia de la regulación sobre su forma de vida es mayor que para los consumidores, más desorganizados, de teléfono o de la red eléctrica. Estas presiones pueden muy bien derivar en manifestaciones, bloqueos u otras formas de protesta en los sectores regulados.

Estas protestas se manifiestan tanto contra las empresas multinacionales privadas como contra las mismas agencias reguladoras, que son consideradas más como sus «compinches» que como protectoras del consumidor. Esto ha quedado patente en Bolivia desde la denominada «guerra del agua» en Cochabamba y su posterior difusión a la ciudad de El Alto. Estas protestas han tenido como fruto el completo desmantelamiento de Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) en Bolivia y sólo subsistirá el sistema financiero. Pero otros procesos similares se han vivido en Lima o Río de Janeiro, donde la oposición popular ha revertido procesos de privatización en el sector del agua.

La informalidad política y económica opera, por tanto, en el proceso de consolidación institucional como restricciones a la viabilidad de determinados diseños institucionales. La emergencia y el cambio de las políticas y las instituciones reguladoras responden a factores nacionales, internacionales y sectoriales específicos para cada país. En el siguiente apartado se propone un marco más amplio para entender los efectos de estos factores de forma contingente, poniendo un énfasis especial en la dualidad formal vs. informal.

7.7. A modo de conclusión. Lecciones para la estrategia política y económica

La transformación del Estado no se puede entender sin tener en cuenta el peso de la informalidad. Los fundamentos de la economía institucional que marcaron la agenda de desarrollo de los años noventa no tuvieron en cuenta los incentivos informales de los gestores públicos y privados que lideran los procesos de cambio. Los riesgos políticos para la inversión, derivados de redes clientelares y por la ausencia de legitimidad social de las políticas, no fueron suficientemente considerados. Los procesos de privatización y de cambio regulador muestran que las mejoras *paretianas* no

se llevarán a cabo si existe desconfianza social hacia al funcionamiento de las instituciones políticas. Aunque las privatizaciones hayan beneficiado a unos pocos sin empeorar al resto, las «clases informales» perciben la situación como poco legítima, es decir, algo que sucede cuando sus referentes cognitivos perciben la situación como injusta. Cuando estas clases son suficientemente grandes y tienen capacidad para movilizarse políticamente, el riesgo de la inversión de las grandes multinacionales aumenta. Esto tiene implicaciones para las estrategias políticas de reforma institucional y los planes de inversión de las empresas multinacionales.

La mayoría de las operaciones emprendidas por las multinacionales en los países en desarrollo no alcanza sus objetivos financieros, conduciendo a unas pérdidas estimadas como el 10% del total de sus beneficios esperados (Henisz y Zelner, 2004). Los gestores de las grandes multinacionales cargan con gastos sustanciales y han de luchar con incertidumbres residuales en sus intentos de salvaguardar la inversión en infraestructuras. Existen importantes razones por las que la inversión en las economías emergentes resulta atractiva para las multinacionales de los servicios públicos, debido principalmente a la emergencia de las zonas urbanas (donde hay más demanda y el coste es menor) y ventajas tecnológicas relacionadas con las economías emergentes. En los países menos desarrollados no se han explotado zonas rentables y en los países avanzados el coste de la mejor tecnología disponible se ha reducido mucho desde que éstos extendieran sus servicios. Al mismo tiempo, las empresas y los países menos avanzados se pueden aprovechar del aprendizaje y de los mayores conocimientos adquiridos por las empresas de los países más desarrollados en la extensión de sus servicios, así como de la utilización de tecnologías que sabe que son más eficientes y no tan costosas y que no tienen que relevar a otras ya existentes.

La crisis fiscal de los estados latinoamericanos incrementó su predisposición a sustituir progresivamente la inversión pública por la privada (Pargal, 2003). La presión de los organismos internacionales ha incrementado las presiones formales e informales de los procesos de privatización y regulación, pero muchos de estos procesos se han enfrentado a la incapacidad de los gobiernos para garantizar el cumplimiento de las reglas del juego y la oposición de una parte importante de la población. Las instituciones políticas no han evitado que los actores políticos renieguen de compromisos anteriores debido a fines electorales o para mejorar los ingresos públicos.

Los estudios empíricos realizados para Latinoamérica muestran que la acción del gobierno encaminada a incrementar la credibilidad regulatoria y minimizar el riesgo de expropiación mediante el establecimiento de agencias reguladoras es un determinante fundamental del volumen de inversión privada en un país. La mayor credibilidad de las instituciones políticas está relacionada con menos volatilidad del gasto y de los ingresos fiscales (Henisz, 2004), de los niveles de inflación y déficit público (Treisman, 2000) y de mejores percepciones por parte de los inversores (Henisz, 2000).

Pese a que los procesos de privatización han aumentado la inversión, la rentabilidad y el acceso de muchos sectores (Pargal, 2003), no han revertido en estancamiento del sector económico informal ni han logrado reducir los niveles de clientelismo en la administración pública. Esto se explica por las barreras creadas entre clases sociales en Latinoamérica. La debilidad del Estado surge por la persistencia de redes clientelares y de padrinzgo muy densas y de un sector económico informal muy importante. Las élites políticas y administrativas se protegen con intercambios de favores, puestos de trabajo, encargos de consultoría, regalos, etc. Estas redes comparten niveles formativos, amistades, la jerga y diversos usos y costumbres. La falta de empleo en el sector público y la elevada fragmentación política incrementa el valor de la red y la importancia del intercambio de cargos como moneda de cambio entre múltiples partidos para alcanzar pactos. La polarización social todavía incrementa más este efecto y refuerza las barreras informales para acceder al Estado abiertas a las personas que no pertenecen a una misma familia y clientela. La existencia de redes clientelares puede subvertir la regulación formal y, con ello, la estructura y el proceso de regulación. Las redes clientelares reducen la apertura y la transparencia del proceso de regulación y, por tanto, aumentan la probabilidad de captura ejercida por los diferentes grupos de interés. Las instituciones informales condicionan la independencia, la competencia y la claridad de las directrices de la agencia reguladora, así como la existencia de una supervisión y una oportuna revisión judicial.

Las privatizaciones fueron «ventas» en muchos lugares por empresas, políticos y organismos multilaterales como la solución a males excesivos. Además, las políticas de regulación no tuvieron en cuenta las capacidades administrativas y judiciales de los países y se implantaron para cumplir con estándares internacionales a través de procesos de iso-

morfismo institucional. En muchos casos funcionó en mayor medida la coerción que la propia deliberación y adaptación a las necesidades nacionales. Esto ha provocado que en muchos lugares las instituciones reguladoras hayan sido puestas en duda por su falta de legitimidad en relación con los modelos preestablecidos, lo que ha tenido efectos perversos sobre la inversión extranjera. La inestabilidad y el mal funcionamiento de la regulación son una señal de debilidad institucional que aumenta el riesgo de la inversión.

La difícil situación que siguen padeciendo muchas familias es la raíz de la elevada desafección con los resultados de las reformas, que no han logrado equilibrar la distribución de la renta y generar un crecimiento sostenido de la renta por habitante (Gallup, Radelet y Warner, 1998). Las limitaciones cognitivas incluyen la privatización dentro de un paquete más amplio de medidas cuyos efectos tal vez hayan sido más perniciosos. Éste es el caso de las políticas de ajuste fiscal y la liberalización comercial, que seguramente han tenido más efectos sobre la reducción del gasto y la competencia internacional.

Los marcos de referencia constituyen puntos focales clave en comparación con aquellos con los que los individuos perciben la legitimidad de los cambios. Tal y como muestra la economía experimental (Kahneman, 2003) y los estudios sobre la felicidad (Easterlin, 2001; Graham, 2004) las percepciones de justicia y la sensibilidad de los individuos están más basados en los cambios relativos que en cambios absolutos en los niveles de bienestar. La respuesta de los individuos a las políticas dependerá de sus efectos redistributivos, y olvidar las percepciones de equidad puede traer consecuencias no deseadas que dificulten la aplicación de políticas.

La heurística de las decisiones de los ciudadanos muchas veces responde más al «sentido común» y a la forma natural de hacer las cosas que a raciocinios muy elaborados. En ausencia de información completa y perfecta, las personas recurren a la heurística para tomar sus decisiones. La heurística permite explicar un fenómeno o predecir sus consecuencias a través de la identificación de patrones regulares, la creación de iconos o estereotipos o la utilización de antecedentes. Los eventos vividos influyen también en la predisposición de la ciudadanía para adoptar una decisión.

La velocidad de los procesos de privatización está negativamente asociada con el éxito de la misma en términos de su contribución al creci-

miento. El gradualismo parece ser una estrategia más adecuada en el caso de que se produzca un elevado conflicto social porque permite desarrollar las instituciones necesarias para garantizar la adaptación de las políticas a las capacidades del país. Éste parece ser el caso de los países que mayores éxitos han obtenido en el proceso de incorporación de la participación privada, como China o Vietnam (Stiglitz y Godoy, 2006). En demasiados casos, la rapidez de los procesos de privatización ha facilitado la concentración del poder y facilitado las estrategias de supervivencia de la élite política y económica en detrimento de una mayor igualdad de oportunidades.

Teóricamente, el estudio de los procesos de privatización y regulación surgidos en Latinoamérica muestra algunas debilidades de la nueva economía institucional. Según el «Teorema de Coase» lo verdaderamente importante para la eficiencia económica y el desarrollo es la definición clara y la garantía de mantenimiento de los derechos de propiedad» sea cual fuese su distribución inicial. Como se ha mostrado, el compromiso con los derechos de propiedad es incompleto y ambiguo, en el sentido de que dicho compromiso está, en gran medida, determinado socialmente. Al margen de la precisión con que se definen los derechos de propiedad, los ciudadanos no garantizarán los acuerdos percibidos como ilegítimos mientras que jueces y administradores públicos sujetos a dinámicas clientelares pueden subvertir las normas en su propio provecho. El compromiso con la definición de los derechos de propiedad y las instituciones creadas para defenderlos es difícilmente creíble cuando no existe la legitimidad social derivada de una coalición política de base ancha.

Las percepciones sociales son difíciles de cambiar y se necesitan varias décadas para crear nuevos «mitos» y «simbologías». La percepción de que las políticas de privatización y regulación económica por sí mismas no conllevan un mayor desarrollo, unido a la percepción generalizada de favoritismo y clientelismo en las decisiones oficiales, conduce a la oposición sobre estos procesos. Esta oposición aumenta con las posibilidades de organización de los intereses creados y con la existencia de un sector informal. Los procesos de democratización han facilitado la organización de la sociedad civil, y la reducción del crecimiento a finales de los años noventa ha reforzado la capacidad organizativa y las percepciones sobre la ineficacia de los procesos y las instituciones de regulación para resolver los problemas de desarrollo.

8. Límites a la transformación del Estado y la economía en Bolivia. Estudio de los procesos de capitalización y regulación

Desde el año 1997, cuando llegué a este Parlamento, no he visto personalmente, ningún pacto por la democracia ni por la gobernabilidad, sino los pactos de la corrupción, pactos de cómo sacar plata de dónde y cómo; felizmente, esto tenía un límite y se acabó gracias a la conciencia del pueblo boliviano.

La forma de cómo engañar al pueblo, la forma de cómo subastar al pueblo. Nos dejaron un país loteado, un país subastado.

El Estado no controla al Estado, a sus instituciones. Una dependencia total, como hemos visto en lo económico, un país transnacionalizado. Su pretexto de capitalización sólo ha descapitalizado al país.

Estas políticas económicas implementadas por instrucciones externas, por recomendaciones externas, ¿que nos han dejado?: desempleo. Nos dijeron hace unos diez, quince años, o veinte años que aquí la empresa privada va a resolver los problemas de la corrupción y los problemas del desempleo. Pasan tantos años, más desempleo, más corrupción, que por tanto ese modelo económico no es solución para nuestro país, tal vez en algún país europeo o africano pueda ser una solución. En Bolivia el modelo neoliberal no va.

(Discurso del presidente Evo Morales en el Congreso, 23 de enero de 2006.)

La relación entre redes clientelares e informalidad económica han limitado históricamente el avance y la transformación del Estado y la economía en Bolivia. La victoria de Evo Morales ha abierto una nueva etapa de reformas políticas y económicas de alto nivel (nacionalización, Asamblea Constituyente y otras) que refleja cambios históricos en las relaciones de poder. La persistencia de la lógica del clientelismo y la incapacidad para transformar el modelo económico han deslegitimado el *statu quo* y faci-

litado la unión de nuevos movimientos sociales que, pese a sus intereses fragmentados, han encontrado en la deslegitimación del modelo político-económico y en los elementos simbólicos un discurso político común. Las mayores capacidades organizativas adquiridas en el proceso de democratización, junto con el bajo coste de oportunidad de la movilización debido a la persistencia de la pobreza y a los elevados costes internacionales de la represión política, han incrementado el conflicto social y facilitado la victoria electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) en diciembre de 2005. La importancia de la economía informal y del clientelismo son dos retos que superan las *limitaciones cognitivas* de los nuevos actores emergentes, y la capacidad de diálogo entre los «viejos» y los «nuevos» agentes políticos es la base para superar la parálisis política y emprender nuevas políticas. Evitar que el discurso resulte la suma «populista» de los intereses de todos los movimientos sociales y afrontar las contradicciones internas de los nuevos movimientos sociales es el primer paso.

Bolivia vive en un equilibrio social perverso caracterizado por la lógica clientelar y la dualidad economía formal-informal. El contexto de desempleo y la fragmentación política incrementan el valor del empleo público como moneda de cambio en las negociaciones políticas e, indirectamente, para financiar sus actividades políticas y disciplinar a los seguidores. El elevado coste de las campañas electorales y el gran peso de la economía informal (tanto legal como ilegal) reducen la capacidad de los partidos para financiarse únicamente mediante dinero del sistema público formal. Para mantener la financiación a través del sistema informal y los cargos en la administración pública, las redes clientelares y de padrinazgo deben evitar la aplicación (*enforcement*) de las reformas políticas y administrativas destinadas a introducir la fiscalización de los partidos y la profesionalización de la administración pública. Reduciendo el esfuerzo destinado a la supervisión de la norma, las redes clientelares pueden compaginar la reforma institucional con el control político de la administración. Las presiones y las condicionalidades internacionales para adoptar determinadas instituciones sólo han incrementado el valor de la estrategia clientelar.

En los últimos años, la persistencia de la pobreza, el clientelismo y el desigual reparto del progreso han frustrado las expectativas de gran parte de la población e incrementado la desafección social. Los procesos de democratización, la importancia del sector informal y la colaboración internacional han incrementado las capacidades organizativas de nuevos

movimientos emergentes, mientras que el estancamiento económico y el desempleo han reducido el coste de oportunidad de la movilización. Todo ello ha posibilitado una etapa de inestabilidad y conflicto que ha derivado en una etapa de «refundación nacional».

Históricamente, el modelo político-económico de Bolivia se caracteriza por el control del Estado por parte de una reducida élite que operaba en el sector formal de la economía. Esta dinámica persiste hoy en día y bloquea la transformación del Estado y la economía. Este capítulo analiza la lógica del clientelismo y la dualidad entre el sector formal e informal en Bolivia y se ilustra su importancia en el bloqueo de los procesos de capitalización y regulación. De esta manera se constata la importancia de la informalidad política y económica en la construcción de instituciones democráticas y económicas en Bolivia. A su vez, se analiza la importancia de la legitimidad, las percepciones y las limitaciones cognitivas en los procesos de reforma política y económica. En concreto, se muestra cómo, pese a sus efectos positivos, la inversión de multinacionales extranjeras y la creación de «islas de excelencia» en la administración han afrontado problemas de legitimidad mayores que otras reformas con peores efectos. La incapacidad de superar la lógica clientelar, la importancia de los elementos simbólicos y las mayores capacidades organizativas de nuevos movimientos han tenido un importante papel en el cambio político actual. La reforma institucional ha de tener en cuenta tanto los intereses económicos como las percepciones sociales para mejorar su implantación y capacidades de éxito.

La organización de los contenidos y la metodología de trabajo es la siguiente:

En primer lugar se muestra el contexto histórico y geográfico de Bolivia para resaltar la persistencia de la inestabilidad y los cambios en la orientación de las políticas, la dualidad de las clases sociales y la persistencia de un imaginario colectivo donde tienen una gran importancia la explotación internacional de los recursos del país y la exclusión indígena. La inestabilidad política y del patrón de crecimiento son fruto de una elevada competencia electoral entre una élite fragmentada en un contexto de presiones de empresas y organismos internacionales. Esto ha provocado una gran volatilidad de las políticas económicas y ha impedido profesionalizar al Estado y superar la pobreza. En ausencia de rendimientos sustantivos, el control político de la administración a partir de redes clientelares ha garantizado la supervivencia política de la élite y la

dualidad entre el sector formal e informal de la economía. La persistencia de esta situación puede tener graves consecuencias para el desarrollo a largo plazo.

En segundo lugar se explica la lógica del clientelismo en Bolivia. El elevado coste de las coaliciones políticas y el tamaño del sector económico informal en este país incrementan el valor de los cargos en la administración para acceder a la formalidad. Las redes de padrinazgo y clientelismo utilizan puestos (*pegas*) en la administración para garantizar el apoyo de los miembros de las redes, financiar sus actividades y evitar el cumplimiento de las normas que pudieran poner en peligro sus actividades. La falta de aplicación de la Ley de partidos y de la reforma administrativa muestra el alcance de esta estrategia. El clientelismo en la administración se describe cuantitativa y cualitativamente a través de los resultados de encuestas y entrevistas en profundidad realizadas en Bolivia en 2001, 2003 y 2005.

En tercer lugar se analiza la estructura social de clases en Bolivia y el impacto de la pobreza. A partir de las encuestas de hogares (MECOVI) realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia, se muestra que la pobreza va más allá de lo indígena y que, sobre todo, se concentra en los sectores informales menos educados. El incremento del desempleo en los sectores informales, derivado de la supresión de cerca de 20.000 puestos de trabajo en el sector de la minería y la fuerte erradicación del cultivo de coca a partir de 1999 han generado grandes tensiones sociales. La persistencia de la pobreza y la inseguridad laboral se han canalizado a través de fuertes movilizaciones y bloqueos que han incrementado la percepción de inseguridad y violencia social en el país. La alianza entre el microempresario y el proletariado informal ha ampliado las bases socioeconómicas de las protestas, mientras que las visiones compartidas se han construido a partir de la desafección social hacia las instituciones políticas y de unos marcos cognitivos simbólicos heredados, en gran parte, del pasado.

En cuarto lugar se estudian los procesos de reforma económica a través del proceso de capitalización. La singularidad de la capitalización responde a las resistencias iniciales a la incorporación multinacional en la economía por parte de fuerzas corporativas y a la necesidad de equilibrar los intereses sociales en conflicto. La asimetría entre las capacidades y las necesidades del Estado y las de los organismos multinacionales ha llevado a un pacto cuyo proceso y resultados no han sido bien perci-

bidos por la población. El aumento de la inversión y de la mejora en los servicios públicos ha alcanzado en menor medida a las «clases informales», que han participado menos de los beneficios de la mayor rentabilidad, acceso y calidad de los servicios. La deslegitimación creciente de la inversión extranjera en Bolivia y la presión popular han conducido a la tercera nacionalización del sector de los hidrocarburos en la historia de Bolivia.

En quinto lugar se estudia la transformación del Estado a través de la emergencia y crisis de legitimidad del sector regulador. Este proceso prueba la importancia de las limitaciones cognitivas y de los marcos de referencia en las percepciones. A través de encuestas estratificadas a más de 2.000 personas de todo el país sobre el funcionamiento del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), se pone de manifiesto que la deslegitimidad del sistema de regulación proviene de la percepción generalizada de clientelismo más que del nivel de renta. La creación de los sistemas de regulación y de Superintendencias es la principal transformación de la administración del Estado en Bolivia. Los organismos reguladores constituyen «islas de excelencia» en la administración pública que, en términos comparados, muestran menores indicadores de corrupción y padrinazgo. Pese a que hayan funcionado mejor que el resto de la administración, las Superintendencias están deslegitimadas por su asociación con los procesos de capitalización, las presiones internacionales y la persistencia del clientelismo. La crisis concreta de legitimidad del SIRESE y del sistema de agencias pone de manifiesto la importancia de las limitaciones cognitivas y los marcos de referencia. Pese a que distintos estudios muestran que el sistema de regulación se encuentra más profesionalizado que el resto de la administración, estas «islas de excelencia» han sido las bases de las críticas sociales.

Finalmente se concluye destacando la importancia de la transformación de la dinámica perversa entre clientelismo e informalidad económica. La construcción social de las instituciones reside en la superación del conflicto escondido tras la regla formal. Bolivia necesita ir más allá de la economía del gas y del clientelismo. Para ello, las redes entre los partidos, la alta burocracia, la magistratura, los organismos internacionales y las empresas multinacionales —que operan a través de proyectos de consultoría o de financiación y del intercambio de cargos (*revolving doors*)— se deben transformar para incluir las redes que operan en la informalidad económica y mejorar el control social de las instituciones. La innovación o la creatividad institucional son aspectos básicos para que

cada país adapte las reglas del juego a su estructura socioeconómica y cultural específica. Las formas institucionales de otros países pueden tomarse como referente, pero teniendo en cuenta que los principios que las justifican pueden funcionar bajo reglas formalmente distintas.

8.1. La historia se repite: recursos naturales, desigualdad e inestabilidad política

Los desafíos actuales de Bolivia vienen de lejos. La inestabilidad política, la desigualdad entre la clase formal y la informal y la volatilidad del patrón de desarrollo y la forma de explotación de los recursos naturales hunden sus raíces en la historia política y económica del país. El proceso de colonización y explotación de recursos naturales reforzó la dualidad de clases incaica y la desigualdad social. Los mecanismos de reproducción de la desigualdad y el *statu quo* han generado una senda de dependencia que han hecho al país prisionero de su propia historia. Los orígenes y la persistencia de la desigualdad social han acompañado a la inestabilidad política y la de las políticas todavía presentes hoy en día.

Las condiciones de partida: recursos, territorio y colonización

El precio de las coaliciones y de la estabilidad política en Bolivia ha sido históricamente muy elevado. La desigualdad y la fragmentación social y cultural han elevado los costes de transacción políticos y la desigualdad económica ha incentivado el uso de las instituciones políticas para garantizar el control de los recursos económicos. Esta desigualdad tiene sus orígenes en las condiciones de partida del país. Los recursos naturales, la geografía y la historia colonial explican unas condiciones especialmente adversas para la construcción de un Estado. El cambio frecuente de orientación política no ha hecho variar un patrón de crecimiento extractivo e intensivo en capital que ha ido consolidando una clase empresarial altamente asimétrica, formada por grandes empresas multinacionales ligadas al poder político y un pequeño empresariado informal donde se concentra la mayoría de la población (IIG, 2004).

Potosí era la ciudad más habitada a mitades del siglo xvii; 160.000 personas formaban parte de un sistema extractivo basado en la plata. Los colonizadores utilizaron instituciones originarias como la *mita* para procurarse trabajo. La dureza de la misma se ilustra en la casi total desaparición de la comunidad afroboliviana, utilizada como mano de obra esclava en la explotación de la minería de la plata. Pero como muestran empíricamente Acemoglu *et al.* (2001, 2002), con frecuencia los países colonizados más prósperos en su inicio, han afrontado después mayores problemas en la construcción de instituciones sólidas. Los efectos de la colonización dependen tanto de las instituciones y del modelo de desarrollo del país colonizador, como de las condiciones y oportunidades que ofrecía el lugar colonizado.

Los recursos mineros y energéticos del país, junto con la falta de productividad de la tierra provocaron que en Bolivia se siguiera una colonización del estilo «coge el dinero y corre». Al contrario de lo que se pudiera pensar, la explotación de recursos naturales se ha mostrado como un lastre para el desarrollo y la creación de las instituciones de un Estado. Como explica Boix (2005), la existencia de los elevados costes hundidos en la extracción y la distribución aumentan los incentivos políticos para renegar de sus acuerdos con objeto de apropiarse de las *cuasirentas*. Al mismo tiempo, la desigualdad incrementa el precio de la redistribución y, por tanto, de la construcción de instituciones democráticas. En este caso, la historia juega en contra. Como señalan Sala i Martín y Subramanian (2003), no existe un patrón de desarrollo extractivo eficaz en términos de desarrollo que no haya desarrollado instituciones sólidas antes de descubrir e iniciar la explotación de sus recursos naturales.

La escasa productividad de la tierra, la ausencia de salida al mar y la orografía interior son limitaciones territoriales y geográficas de amplio calado (Sachs, 2001). Las dificultades del desarrollo agrícola reducen las capacidades de modernización económica y crean dificultades para realizar la transición demográfica y un crecimiento ordenado de las ciudades. La existencia de una elevada población dispersa y una agricultura de subsistencia reflejan las dificultades inherentes de la orografía interior y los problemas que esto supone para la distribución de alimentos. La tecnificación de la agricultura sigue siendo un reto clave para la economía boliviana. En general, la ausencia de salida al mar y la abrupta orografía limitan el intercambio comercial y la integración del mercado interior. Junto a Paraguay, Bolivia es el único país americano sin salida al mar, lo

que restringe sus capacidades comerciales y aumenta su dependencia del desarrollo de los países de su entorno. Las dos principales ciudades, La Paz y Santa Cruz, se encuentran respectivamente a más de 500 y 800 km respectivamente del puerto más cercano. Estas distancias no sólo incrementan los costes de transporte, sino que también dificultan el control del territorio por parte del Estado. La guerra del Pacífico con Chile constituyó una pérdida histórica de un territorio rico en recursos y oportunidades que redujo los ingresos del país y generó una huella en el imaginario colectivo boliviano que todavía perdura hoy en día, como muestra la crisis social creada por la propuesta del gobierno de Sánchez de Lozada de vender el gas a través de Chile y que se desaprobó en referéndum en julio de 2005.

La importancia de la minería de la plata concentró las inversiones en infraestructuras de exploración y explotación y se olvidó de la integración del territorio. La inversión se orientó, sobre todo, en el territorio minero y no hacia la integración económica entre el Altiplano y Oriente. La escasa densidad poblacional del litoral pacífico provino de su abandono económico que, en última instancia, contribuyó a su posterior pérdida. Los intereses por las rentas derivadas de la plata eran mayores que los del desarrollo económico del eje litoral. La plata fue sustituida por el estaño a finales de siglo XIX; y el estaño, a su vez, fue sustituido a mediados de siglo XX por el petróleo y el gas, que en la actualidad son el 6,5% del PIB del país (UDAPE, 2003).

Otro recurso natural que está de actualidad es el cultivo de hoja de coca, que en Bolivia tiene una tradición incaica. Su producción industrial se inicia a mediados de siglo XX y con especial intensidad en la década de los setenta. La presión y los recursos norteamericanos contribuyeron a reducir el tráfico ilegal de drogas de 560 millones en 1994 a 190 en 2004 (Gamarra, 1995). Esto ha ocasionado un mayor desempleo en el sector informal de la economía y, sobre todo, en las regiones del Yungas (Dpto. de La Paz) y del Chapare (Dpto. de Cochabamba). Por tanto, en Bolivia la economía informal es en gran medida ilegal, una cuestión de importancia geoestratégica principalmente en la zona compartida con Ecuador y ligada a los cárteles colombianos.

Hoy, las dificultades objetivas para la integración de los mercados y la importancia de los recursos naturales siguen estando presentes. Tras la nacionalización de los hidrocarburos por el gobierno de Evo Morales en marzo de 2005, los conflictos territoriales han hecho que hoy la refor-

ma de la organización territorial del Estado sea la cuestión más conflictiva de la reforma constitucional de finales de 2006. Mientras que la nacionalización de los recursos naturales ha sido el eje sobre el que ha girado la política nacional desde 2004 hasta la nacionalización de 2006, hoy las distintas regiones o departamentos del país pugnan por la redistribución de los recursos del gas.

Inestabilidad política y del patrón de desarrollo

La historia política de Bolivia ha experimentado más de doscientos cambios de gobierno entre la independencia, en 1825, y a principios de 2005, más de uno por año (Kaufmann *et al.*, 2002). Tras la independencia del país en 1825, los gobiernos liberales y conservadores que se sucedieron edificaron un conjunto de mecanismos políticos y simbólicos para proteger los beneficios adquiridos. El faccionalismo en el seno de los partidos generó inestabilidad dentro de un mismo grupo social que había incrementado sus diferencias económicas y culturales con un sector económico informal creciente que se mantenía al margen del Estado.

La inestabilidad política contrasta con la inestabilidad de un modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales (inicialmente plata, luego estaño y petróleo y, más recientemente, gas) y la fuerte división entre grandes y pequeñas empresas. Las facciones de los partidos y dentro del ejército han provocado inestabilidad en el mismo régimen político y económico. En Bolivia el modelo de desarrollo se ha basado tanto en empresas privadas de propiedad multinacional como en empresas públicas y, en menor medida, en las privadas nacionales. Así pues, Bolivia ha experimentado con varios modelos de desarrollo pero únicamente ha tenido un patrón común basado en la extracción de recursos naturales y sujeto a una fuerte inestabilidad política. El cuadro 8.1 muestra la cronología de los principales cambios políticos y económicos acaecidos en el país y pone de manifiesto los vaivenes a que ha estado sometida la política económica, de los que las tres nacionalizaciones de los hidrocarburos (1952, 1969 y 2006) son un claro exponente.

La revolución nacional de 1952 fue un intento de cambiar el viejo régimen y superar el intenso conflicto político que sucedió a la guerra del Chaco (1932-1936). Cinco golpes militares consecutivos (1935, 1936, 1937, 1943 y 1951), dos insurrecciones urbanas (1946, 1952), conflictos

CUADRO 8.1
*Cronología de los principales cambios políticos y económicos
 en Bolivia (1952-2006)*

Período	Fase política	Ideología	Presidente	Forma de ascensión al poder	Medidas políticas	Tasa de crecimiento promedio (%)	Tasa de inflación promedio (%)
1952-1956	MNR (Movimiento Nacional Revolucionario)	Nacionalismo	Víctor Paz Estensoro	Revolución	Nacionalización de los recursos naturales; reforma agraria; subsidios agrícolas y a las manufacturas; construcción de infraestructuras.	-2%	127,9
1956-1960			Hernán Siles Suazo	Elección	Estabilización de precios; liberalización comercial; reducción de subsidios.	0,7	37,5
1960-1964			Víctor Paz Estensoro	Elección	Planificación económica para diversificar las exportaciones y sustituir importaciones; desarrollo público de la minería.	4,7	-5,6
1964			Víctor Paz Estensoro	Elección		4,8	-10,1

1964-1965	Régimen militar	Derecha	René Barrientos Ortuño	Golpe de Estado	Subsidios de crédito a las empresas estatales, inversión en el sector público; aumenta la inversión extranjera directa en los hidrocarburos y la minería.	6,0	-6,5
1965-1966		Derecha	Alfredo Ovando Candia (militar)	Designado por el ejército	Política continuista.	7	-4,9
1966-1969		Derecha	René Barrientos Ortuño	Elección	Política continuista.	6	6,2
1969		Centro derecha	Luis Adolfo Siles Salinas	Elección VP	Política continuista.	4,7	-2,2
1969-1970		Nacionalismo	Alfredo Ovando Candia	Golpe de Estado	Nacionalización de la Compañía Boliviana de Hidrocarburos y de otras empresas petroleras privadas.	5,2	3,0
1970-1971		Populista	Juan José Torres	Golpe de Estado	Nacionalización de otras empresas privadas.	4,9	3,7

CUADRO 8.1 (Continuación)

Período	Fase política	Ideología	Presidente	Forma de ascensión al poder	Medidas políticas	Tasa de crecimiento promedio (%)	Tasa de inflación promedio (%)
1971-1978		Derecha	Hugo Bánzer Suárez	Golpe de Estado	<i>Boom</i> de las exportaciones de gas y madera; comienzo intenso del cultivo de coca; aumentan los subsidios al sector privado.	5,4	18,8
1978		Derecha	Juan Pereda Asbun	Golpe de Estado		3,3	-10,4
1978-1979		Derecha	David Padilla Arancibia	Golpe de Estado		1,8	15
1979	Período de transición de gobiernos militares y de base parlamentaria.	Centro	Walter Guevara Arce	Designado por el Congreso		1,8	19,7
1979		Derecha	Alberto Natush	Golpe de Estado		1,8	19,7
1980-1981		Derecha	Luis García Meza Tejada	Golpe de Estado	Incremento de los cultivos de coca.	0,3	39,6
1981		Derecha	Juntas militares	Designado por el ejército		0,3	32,1

1981-1982	Derecha	Celso Torrelio Villa	Designado por el ejército	Designado por el ejército	2,8	77,8
1982	Derecha	Guido Vildoso Calderón			2,8	123,5
1982-1985	Fase democrática	Hernán Siles Suazo	Elección	Hiperinflación; aumento del salario mínimo; crece el sector informal.	-3,0	4.471,7
1985-1989	Centro derecha	Víctor Paz Estensoro	Elección	Plan de estabilización; liberalización comercial y de precios; fin de los subsidios.	1,8	-75,0
1989-1993	Centro derecha	Jaime Paz Zamora	Elección	Privatización de pequeñas empresas públicas.	3,9	-14,7
1993-1997	Centro derecha	Gonzalo Sánchez de Lozada	Elección	Privatización y capitalización de las grandes empresas públicas; creación de un marco regulación económico y social; Ley de Bancos, Ley del Banco Central Ley de Participación Popular.	4,4	-8,8
1997-2001	Centro derecha	Hugo Bánzer Suárez	Elección	Reforma judicial. Diálogo nacional. Plan antidroga. «guerra del agua».	-2,4	5,2

CUADRO 8.1 (Continuación)

Período	Fase política	Ideología	Presidente	Forma de ascensión al poder	Medidas políticas	Tasa de crecimiento promedio (%)	Tasa de inflación promedio (%)
2001-2002	Centro derecha		Jorge Quiroga	Dimisión por enfermedad del presidente; asume el cargo el VP.	Implantación de la estrategia de reducción de pobreza.	2,5	3,7
2002-2003	Centro derecha		González Sánchez de Lozada	Elección	Reforma impositiva. «guerra del gas».	2,5	4,5
2003-2005	Centro		Carlos Mesa Gisbert	Dimisión por conflicto social; asume el cargo el VP.	Referéndum por la nacionalización de los hidrocarburos y la salida al mar por Chile.	3,7 (p)	7,9 (p)
2005-2006	Centro		Eduardo Rodríguez Veltzé	Dimisión por conflicto social; asume el cargo el presidente de la Corte Suprema	Gestión de la transición hacia elecciones generales. Conflicto de los misiles.	3,6 (p)	7,4 (p)
Enero de 2006	Izquierda, populismo, nacionalismo		Evo Morales Ayma	Elecciones	Nacionalización de los hidrocarburos; Asamblea Constituyente; descentralización; reforma del sistema de regulación.	3,6 (p)	7,4 (p)

FUENTE: elaboración propia a partir de la actualización de Kaufmann *et al.* (2002) e Indicadores del Fondo Monetario Internacional (2006).

con víctimas entre sindicatos y el ejército (1942, 1947 y 1950) y una breve guerra civil (1947) muestran la intensidad del conflicto político que precedió el gobierno del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). Este movimiento se trataba de una coalición de gobierno de base amplia que respondía a trabajadores, agricultores y, por todo ello, a las comunidades originarias. El patrón de desarrollo económico cambió y se nacionalizaron las empresas mineras (principalmente la del estaño); así se inició una etapa de planificación encaminada a desarrollar una industria nacional. La coalición política que sostenía la revolución impulsó la democratización del país a través del sufragio universal, la redistribución económica a través de la reforma agraria y el establecimiento de los derechos humanos con la eliminación del «pongueaje», trabajo gratuito al que estaban obligados los campesinos indígenas de los latifundios, heredero en parte de una tradición incaica, la *mita*, que ya había sido utilizada desde los tiempos de la colonia.

La nacionalización económica, la reconfiguración y las purgas en el ejército y la parálisis general del gobierno de Paz Estensoro alimentaron los incentivos del ejército para promover un golpe de Estado en 1964. El General Barrientos implantó, doce años después de la revolución del MNR, una política de derechas favorable a la participación del sector privado en la economía centrada de nuevo en el sector de hidrocarburos. Esto se compaginaba con la promoción selectiva del sector privado a través de la banca pública y de los cargos en la administración. Los sucesivos golpes militares, fruto del faccionalismo en el ejército, fueron interrumpidos por el gobierno del general Bánzer. El autoritarismo de Bánzer mantuvo con mayor intensidad la política de patrimonialización de la administración pública. Como señalan Kaufmann *et al.* (2002), el empleo en el sector público entre 1970 y 1978 creció de 10.000 a 66.000 empleados. El control del empleo y la contratación pública generaban la «clientela» y los fondos para financiar la autocracia política. Además, en 1969 se nacionalizaron por segunda vez las empresas petroleras, como fruto del cambio de expectativas en los precios del petróleo. Esta dinámica promovió fuerzas estructurales que todavía perduran hoy en día.

La crisis económica y las presiones sociales impulsaron el proceso de democratización a finales de los años setenta bajo la opresión de un régimen militar que languidecía. Como no podía ser de otra manera, la inestabilidad caracterizó un proceso en el que entre 1978 y 1982 se sucedieron siete gobiernos militares y dos gobiernos civiles, con la dictadura

del general Luis García Meza (1981) como exponente más represor y corrupto. En esta última época aumenta el cultivo de la coca y son conocidos los lazos del general Meza con el tráfico ilegal. Tras la caída del general, Hernán Siles Zuazo es el primer presidente electo de la actual democracia boliviana. Esta época estuvo especialmente marcada por la difícil negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de una salida a la crisis de la deuda. La fragmentación sociopolítica y la crisis económica obligaron a Siles Zuazo a convocar elecciones anticipadas.

La crisis económica y la presión internacional facilitaron el consenso entre partidos y el surgimiento de la «democracia pactada». La transición democrática de 1985 entre el gobierno de Siles Zuazo (1982-1985) y el de Víctor Paz Estensoro (1985-1989) dio lugar al «pacto por la democracia» entre la «izquierda revolucionaria» del MNR y la derecha autoritaria, representada por Acción Democrática Nacional (ADN) y liderada por el ex general golpista Hugo Bánzer. El principal desafío del nuevo gobierno fue la hiperinflación, que llegó a alcanzar el 20.000%. Los pactos políticos y las expectativas sociales ante la crisis favorecieron el cambio hacia la Nueva Política Económica (NPE), que conduciría, como ministro de Economía, Gonzalo Sánchez de Lozada, el «Goni». Más tarde el «Goni» ganaría las elecciones en 1993 y 2002.

La NPE tenía como objetivos lograr la estabilización macroeconómica y avanzar en la liberalización y la participación privada en la economía. Ésta fue la *primera generación* de reformas en Bolivia que fundamentalmente, a través del Decreto Supremo 2168, implantó una política monetaria y fiscal restrictiva (incluida la devaluación de la moneda), la liberalización comercial y financiera e inició la reforma tributaria. Para evitar la distorsión de las tarifas se implantó una tarifa única del 20% para importaciones reduciendo los costes de administración. En el ámbito financiero se liberalizaron los tipos de interés y la cuenta de capital y se redujo la participación pública en el sector financiero. La Ley de reforma tributaria (1986) incrementó la imposición indirecta respecto a la directa para incrementar la recaudación, lo que se ha logrado paulatinamente y, mientras en 1986 los impuestos correspondían al 7,2% del PIB, a finales de los años noventa eran de casi el 15%. El principal conflicto social derivó de las restricciones en el gasto público y, más concretamente, de la reestructuración de Compañía Minera de Bolivia (COMIBOL), que dejó cerca de 21.000 mineros sin empleo (Molina y

Chávez, 2005). Pero la reducción de la inflación a un dígito y la recuperación de la economía legitimaban la acción del gobierno.

Pese a los éxitos alcanzados por la NPE, en las elecciones de 1989 el conflicto social y, sobre todo, el «acuerdo patriótico» entre el MIR y el ADN invistió en segunda ronda, en el Congreso, a Jaime Paz Zamora (MIR) como presidente, lo que dejó fuera al partido más votado, el MNR. Esta etapa fue más bien continuista y afianzó los profundos cambios y el despegue económico del país. El crecimiento del PIB por habitante fue constante desde 1987 hasta finales de los años noventa, cuando empuja a sufrir un importante estancamiento (IIG, 2004).

En 1993 un nuevo pacto, «el pacto por la gobernabilidad» entre el MNR, la Unión Cívica Solidaridad (UCS) y el Movimiento Bolivia Libre dio de nuevo la presidencia al «Goni» (MNR). En esta época se produce la *segunda generación* de reformas. Los procesos de capitalización y de reforma de las pensiones (1994), la creación de un sistema de regulación (1995), la descentralización del Estado a través de la participación popular (1994) y la descentralización administrativa constituyen importantes esfuerzos en la transformación del Estado y la economía. En conjunto, las reformas se han aprovechado por el sector formal de la economía, mientras que una gran parte de la población se ha mantenido al margen. El alcance de las reformas se explica más adelante en detalle, cuando se analizan los procesos de capitalización y regulación. Pese a los niveles de crecimiento, la vulnerabilidad de los sectores más pobres no se ha reducido.⁵⁰

El estancamiento económico y la escasa visibilidad de las reformas redujeron el apoyo electoral de Sánchez de Lozada, en las elecciones de 1999; la pugna se produjo entre Jaime Paz Zamora (MIR) y el general Bánzer (ADN). Tras su victoria con un 22,3% de los votos, Bánzer formó la denominada «megacoalición» con el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Nueva Fuerza Republicana (NFR), UCS y CONDEPA. Esta fase se caracteriza por la recesión económica iniciada en 1999, la combinación de las políticas de erradicación del cultivo de la coca (Plan dignidad) con la puesta en marcha de la Estrategia de reducción de la pobreza al incluirse Bolivia en los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) a través del Diálogo nacional (2000), y por el inicio de las movilizaciones populares y el conflicto social. Entre abril de 2000 y 2001, 54 personas murieron en doce confrontaciones entre agricultores y sindicalistas y las fuerzas de seguridad y orden. En agosto de 2001, Bánzer dimitió a favor de Jorge Quiroga Ramírez, el «Tuto».

En 2001 se inicia una tumultuosa sucesión de presidentes que recuerda los peores años de la historia política boliviana pero que tiene la peculiaridad de mostrar el conflicto permanente entre el gobierno y la pluralidad de movimientos sociales del país, encabezados por el MAS de Evo Morales. Aunque el conflicto y las crisis han formado parte de la historia democrática del país, en los últimos años la intensidad y la violencia han llegado a ser asfixiantes a escala económica y social. El trágico final del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada pone de manifiesto la importancia de las presiones sociales, que también forzaron a dimitir a Carlos Mesa Gisbert, vicepresidente independiente con el «Goni». Posteriormente, tras la dimisión del presidente del Congreso, Hormando Vaca-Díez, el presidente de la Corte Suprema, Rodríguez Veltzé, lideró el país unos meses hasta las elecciones generales de diciembre de 2006, donde por primera vez un partido en la historia de la democracia boliviana ganó por mayoría absoluta.

Bolivia es una democracia de baja intensidad por los incentivos y restricciones informales que operan a nivel político y económico; se ve atrapada en un círculo histórico vicioso en el que los elevados costes de transacción políticos se superan por medios clientelares que reducen la legitimidad social de las instituciones, lo que incrementa los costes de transacción políticos y así sucesivamente. Cuando la deslegitimación aumenta, crecen las posibilidades de cambios bruscos de gobierno. Los procesos de democratización y el estancamiento económico de las «clases informales» han aumentado las capacidades y las motivaciones para su movilización. La mayoría absoluta de Evo Morales en 2005, renovada en las elecciones a la Asamblea Constituyente de agosto de 2006, crea un nuevo escenario político caracterizado por el cambio en las redes informales que operan las instituciones políticas. La transformación económica y democrática dependerá de su capacidad para formalizar las relaciones económicas y superar el clientelismo. La Asamblea Constituyente de diciembre de 2006 es una excelente oportunidad para sentar las bases colectivas del cambio, pero el desarrollo provendrá principalmente de la superación de la lógica clientelar y del peso de la economía informal.

8.2. La lógica política y económica del clientelismo, o por qué «la ley se acata pero no se cumple»

Desde una perspectiva comparada, en Bolivia el modelo político se caracteriza por la elevada fragmentación, volatilidad y polarización en el sistema de partidos (Alcántara, 2004; Molina y Chavez, 2005). La elevada competencia entre partidos políticos exige fuertes ingresos para sobrevivir. El gasto de los partidos en las campañas electorales de Bolivia supone 2,5 dólares por habitante, cantidad que en América sólo superan países muy superiores económicamente a Bolivia, como son Estados Unidos y Costa Rica (2,8 y 3 dólares por habitante respectivamente).⁵¹ La elevada volatilidad política existente (es el segundo país en Latinoamérica por detrás de Perú) y las necesidades de financiación para la realización de campañas incrementan el valor de los cargos en el sector público como fuente de ingresos y del clientelismo como forma de supervivencia política.

En este contexto, en Bolivia los partidos políticos adaptan sus estructuras al contexto de elevada competencia e incertidumbre. En Bolivia los partidos son maquinarias electorales altamente volátiles y fragmentadas (Alcántara, 2004). La literatura teórica señala cómo la fragmentación incrementa el precio de la coalición política e incentiva el uso de los cargos en la administración como moneda de cambio (Chubb, 1981). La fragmentación incrementa las necesidades de apoyos electorales para gobernar y, por tanto, el número de concesiones que se deben realizar. Más allá del intercambio de cargos en la negociación política, el clientelismo más perverso conlleva el uso de estos cargos para obtener recursos económicos y realizar acciones para el partido o la persona. Para ello es necesario mantener la disciplina sobre el partido y sobre los cargos en la administración. Tradicionalmente los partidos han utilizado distintas reglas para disciplinar a sus parlamentarios y reducir los costes adicionales de la competencia intrapartidaria, como la firma por adelantado de la dimisión como diputado o senador a disposición del presidente del partido. Pero el control de los cargos en la administración procede a través del control sobre la carrera de los funcionarios, de las capacidades para despedir arbitrariamente, de las contribuciones «forzosas» al partido y de otras acciones de presión que actúan como sistema de incentivos para la captura de la administración por el partido.

El uso político de la administración pública ha limitado el alcance de las reformas políticas y administrativas. En la arena política, la refor-

ma de la Ley de partidos en 1997 supuso un cambio en los mecanismos legales disponibles para perseguir la financiación ilegal de los partidos tras sonados casos de financiación ilegal. El fenómeno del padrinazgo es un caso particular de clientelismo muy extendido en Bolivia y documentado (Banco Mundial, 2000). El padrinazgo *stricto sensu* es un fenómeno muy extendido por el cual el «padrino» otorga alguna especie de favor o protección a varios «ahijados». En Bolivia la captura política de la administración pública ha funcionado a través del padrinazgo, que es un sistema jerárquico en que el «padrino» utiliza las atribuciones del cargo político para contratar cargos y ampliar así su base de lealtades para facilitar su supervivencia política y económica. El padrinazgo se puede producir simultáneamente con el nepotismo; es decir, la inclusión en la red de los familiares del «padrino». Pero el padrinazgo va más allá de la esfera política y es un fenómeno que tradicionalmente ha ligado a las familias de clase alta y baja mediante el intercambio de seguridad y empleo por lealtad y servicios económicos.⁵² En contextos de elevada pobreza e incertidumbre económica, el padrinazgo ha garantizado seguridad económica para un elevado número de ciudadanos que carecían de la formación y las capacidades básicas para encontrar trabajo.

Más allá de la fragmentación y la competencia en la esfera política, en Bolivia la intensidad del clientelismo también se explica por la importancia del sector económico informal. El control de los cargos y las rentas de la administración pública ha sido básico para mantener los intereses ligados al *statu quo* del modelo económico. El elevado peso de la economía informal provoca que en gran medida los partidos se financien al margen del Estado y que la financiación pública apenas llegue al 20% de máximo (*La Razón*, 29 de febrero de 2002). Esto incrementa los incentivos de los partidos políticos a utilizar fórmulas alternativas al Estado para obtener sus ingresos y evitar la construcción de un sistema más transparente y neutro de financiación. El control de la administración pública permite que los partidos políticos reduzcan el nivel de fiscalización de su financiación y, por tanto, que puedan extraer recursos del sector informal de la economía. De esta manera pueden combinar los recursos de la financiación de carácter informal (tanto legal como ilegal) con los derivados del sistema formal.

La relación de los partidos con el sector informal de la economía se mantiene a través de redes que utilizan los cargos públicos para obtener recursos económicos y evitar el cumplimiento formal de normas que va-

yan en contra de sus intereses. Para maximizar sus ingresos, las redes clientelares evitan el cumplimiento de normas formales que reduzcan la capacidad del partido para obtener nuevos recursos. Esto es más probable a través de redes de un tamaño suficientemente pequeño como para disciplinar y generar confianza y seguridad y de partidos políticos como los del sistema tradicional (principalmente MNR, ADN, MIR y UCS) caracterizados por ser máquinas electorales fuertemente personalistas. El estilo de liderazgo en los partidos de Bolivia y las estructuras jerárquicas propias del padrinazgo facilitan el control sobre los cargos y sus acciones.

Como se puede observar en el cuadro 8.2, en Bolivia la administración pública se encuentra altamente politizada. Las encuestas realizadas a más de 2.000 funcionarios en el conjunto de la administración por Gingerich (2004) son contundentes. Aunque existe una gran diferencia entre los organismos autónomos y el resto de la administración, las conexiones políticas son extremadamente importantes a la hora de acceder a un cargo, mientras que los despidos tienen, sobre todo, motivaciones políticas. La mitad de los trabajadores de la administración creen que es probable que pierdan su trabajo en el futuro, lo que incrementa todavía más sus incentivos a servir al partido para que éste posteriormente le provea de algún otro trabajo. El nivel de pertenencia a partidos en la administración es elevado y las probabilidades de control ante actos fraudulentos es muy reducida. Todo ello apunta a que en Bolivia la captura política de la administración es un hecho que difícilmente puede ponerse en duda y cuyos extremos sobrepasan el límite democrático.

La estrategia de falta de garantía de cumplimiento de la norma: el caso de la Ley de partidos

El control político de la administración reduce el cumplimiento de las leyes contraproducentes para la maquinaria electoral que pudieran poner en riesgo el equilibrio político-económico. Esta falta de garantía de cumplimiento de las normas (*enforcement*) se ejemplifica en el caso de la Ley de partidos y de las reformas en la administración pública, que no se han aplicado a todos los efectos por sus consecuencias sobre el sistema de financiación de los partidos y sobre la utilización de los cargos de la administración tanto como moneda de cambio en el intercambio político como para potenciar las actividades del partido. Como se-

CUADRO 8.2
El control de los partidos de la administración: la percepción de los funcionarios

% que responde	MIN A	MIN DE	MIN DS	Aduanas	BC	FPS	INRA	SIN	SI	SIRESE	SNC	SUPAG	SUPBAN	SUPH	SUPPEN
«Los recursos de su institución se utilizan en beneficio de los partidos»	0,47	0,22	0,30	0,13	0,12	0,24	0,22	0,14	0,06	0,22					
«Pertenezco a un partido político»	0,24	0,39	0,62	0,06	0,08	0,13	0,10	0,05	0,13	0,07	0,07	0,03	0,04	0,04	0,06
«Tengo una carrera política»	0,13	0,34	0,46	0,04	0,05	0,10	0,09	0,02	0,09	0,02	0	0	0	0	0
«Las conexiones políticas son muy importantes para obtener cargos»	0,27	0,34	0,51	0,16	0,20	0,24	0,14	0,14	0	0,18	0,40	0,03	0,04	0,04	0,17
«Los despidos sobre todo tienen motivaciones políticas»	0,70	0,76	0,80	0,17	0,19	0,41	0,38	0,32	0,05	0,28	0,40	0,03	0,30	0,30	0,34
«Las conexiones políticas son el factor más importante para promocionar en la organización»*	0,66	0,65	0,70	0,11	0,19	0,43	0,30	0,21	0,11	0,26	0,29	0,02	0,21	0,21	0,17

«Menos de un año trabajando en la institución»	0,35	0,34	0,49	0,10	0,06	0,13	0,40	0,34	0,09	0,19	0,31	0,02	0,08	0,17
«Existe una elevada probabilidad (subjetiva) de perder el trabajo en el futuro»	0,32	0,30	0,39	0,16	0,06	0,12	0,55	0,14	0,22	0,11	0,38	0,02	0,15	0,14
«Existe una elevada probabilidad de auditorías internas y externas ante malversaciones»	0,05	0,10	0,10	0,03	0,07	0,03	0,04	0,07	0,09	0,25	0,25	0,02	0,04	0
«El incremento esperado en los ingresos anuales de la corrupción es mayor del 100%»	0,12	0,16	0,17	0,15	0,13	0,23	0,08	0,15	0,55	0,11	0,11	0,24	0,22	0,10

MIN A: Ministerio de Agricultura. MIN DE: Ministerio de Desarrollo Económico. MIN DS: Ministerio de Desarrollo Sostenible. BC: Banco Central. FPS: Fondo Productivo Social. INRA: Instituto Nacional de Reforma Agraria. SIN: Servicio Impuestos Nacional. SI Superintendencias. SIRESE: Sistema de Regulación Sectorial, incluye las Superintendencias General y de Transportes, Telecomunicaciones, Energía, Aguas y Saneamiento básico e Hidrocarburos. SNC: Servicio Nacional de Caminos. SUPAG: Superintendencia de Aguas. SUPBAN: Superintendencia de Bancos. SUPH: Superintendencia de Hidrocarburos. SUPPEN: Superintendencia de Pensiones. * Las alternativas de respuesta eran: buen desempeño, tiempo de servicio, conexiones personales y conexiones políticas.

FUENTE: elaboración propia a partir de Gingerich (2004).

ñala Gingerich (2004), la debilidad de la Corte Nacional Electoral (CNE) responde a los incentivos de los partidos para evitar la implantación *de facto* del control sobre los ingresos de los partidos. La falta de supervisión efectiva por parte de la CNE permite a los partidos políticos obtener la financiación pública implantada por la Ley de partidos en función del número de votos, a la vez que financiarse a través de otros mecanismos, principalmente del sector económico informal y el uso de los recursos de la administración (camiones, propaganda y otros). La crisis de la CNE ilustra su falta de eficacia. Las presiones políticas provocaron la primera resignación de varios miembros de la CNE, incluido su presidente en 2001 y posteriores problemas con el registro llevaron a todos los miembros a abandonar el cargo. Finalmente, las presiones de los sectores sociales (Iglesia y ONG principalmente), de las agencias multilaterales y de los propios partidos políticos hicieron volver a los miembros de la CNE. La inestabilidad en la CNE y, especialmente, su incapacidad para sancionar e imponer multas han limitado el alcance de su control sobre los partidos.

La Ley de partidos ilustra también las fuertes conexiones entre el sistema político y la economía informal de tipo ilegal. Esta ley surge en gran medida como respuesta a las vinculaciones probadas del ex presidente Paz Zamora (1989-1993) con Isaac «Oso» Chavarría, uno de los principales narcotraficantes del país. Aunque formalmente no pudo ser acusado porque existía un vacío legal que lo impedía, este suceso impulsó el recelo popular e internacional en la financiación de los partidos en Bolivia hasta el punto que Estados Unidos denegó el visado al ex mandatario. Pero históricamente en Bolivia la financiación de los partidos siempre se ha relacionado con actividades ilegales y la compra-venta de votos. Los casos más sobresalientes son las acusaciones de relaciones económicas con el narcotráfico de la dictadura de García Meza y, ya en la democracia, las del ex presidente Paz Zamora (1989-1993), y los vínculos de familiares del general Bánzer con el tráfico ilegal de droga. Prácticamente todos los gobiernos democráticos del país se han enfrentado a escándalos ligados a negociaciones o a la pertenencia a redes de narcotráfico (Gamarra, 1995).

La nueva Ley de partidos introdujo la financiación pública basándose en sus resultados electorales, así como en la supervisión de los ingresos privados de los partidos por la CNE, encargada del padrón electoral y de resolver los conflictos electorales. Pero los incentivos derivados

de las presiones sociales y de los organismos internacionales no son suficientes para compensar a los partidos políticos por recurrir al sistema informal. La presión de los organismos internacionales genera la posibilidad de obtener recursos para realizar reformas y crear nuevos puestos de trabajo bien remunerados si se adoptan organizaciones *de iure*. La presión de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) a través de procesos de isomorfismo difunden las tecnologías organizativas a cambio de contraprestaciones económicas. En este contexto, los partidos políticos tienen incentivos para adoptar políticas formales *de iure* que les permitan obtener recursos informales *de facto*.

Las redes de clientelismo requeridas para compaginar formalidad e informalidad a escala política y económica pervierten el funcionamiento de las instituciones y no permiten ordenar la competencia política en el país. La persistencia de la dualidad económica se explica por las inercias del patrón histórico de crecimiento de Bolivia y el clientelismo en la administración pública. La deslegitimación de las instituciones del Estado, junto con la mayor capacidad organizativa de las «clases informales», ha incentivado el surgimiento de nuevos movimientos sociales y políticos. Pero Bolivia persiste en la dualidad social. Ésta y los elementos que han provocado el cambio en el *statu quo* del sistema de partidos desde los inicios de la fase democrática se estudian en el apartado siguiente.

8.3. Estructura sociocultural y empresarial en Bolivia: el peso de la informalidad

La utilización política de los cargos públicos incrementa el coste de la formalidad a la vez que deslegitima las instituciones aumentando la distancia entre sociedad y Estado. En Bolivia el déficit institucional se ha traducido en menores tasas de crecimiento y creación de empleo y en una pobreza persistente (Kaufmann *et al.*, 2002). La pobreza afecta al conjunto de las culturas del país y, sobre todo, a las clases sin acceso a la educación. Las reformas económicas de los años noventa y la persistencia de un modelo de desarrollo poco diversificado, basado en grandes empresas multinacionales intensivas en capital, reducen las oportunidades en el sector formal de la economía, que ha aumentado del 67,1% del PIB en 1999 al 68,3% en 2003 (Schneider, 2005).

CUADRO 8.3 (Continuación)

	Capitales de departamento		Otras áreas urbanas		Área rural		%
	Pobreza	Extrema pobreza	Pobreza	Extrema pobreza	Pobreza	Extrema pobreza	
Empleo							
Empleado	39,9	16,1	62,0	28,8	80,2	57,2	53,6
Población no activa	45,8	20,7	71,5	36,7	77,0	50,3	44,0
Desempleado	50,3	23,9	76,9	47,3	41,4	34,5	6,4
Tipo de empleo							
Obrero (trabajadores de cuello azul)	53,3	11,6	73,6	31,8	71,5	42,1	8,13
Empleado (trabajadores de cuello blanco)	28,3	8,9	49,7	17,4	40,2	18,8	20,77
Trabajador por cuenta propia	47,0	22,3	61,8	29,4	78,5	54,5	40,22
Empleadores	21,3	7,9	60,3	24,6	51,5	20,7	1,0
Trabajo familiar o de aprendiz no remunerado							
Trabajador doméstico	57,5	34,1	74,7	45,2	88,1	67,3	25,7
	30,2	6,4	66,7	27,6	36,0	16,3	1,89
Sector económico****							
Informal	50,4	23,6	73,9	39,5	83,3	60,6	67
Formal	32,5	9,3	58,1	22,6	57,4	30,7	33

* % de población según Hernani (2002) y Banco Mundial (2000). ** Albó y Molina (2006) y Molina y Chávez (2005) según INE (2001) y MECOVI (1999); en este caso se considera el idioma materno de los hogares. *** En el caso de las culturas de origen, los datos por capitales de departamento corresponden a las áreas urbanas definidas por el Instituto Nacional de Estadística, MECOVI (1999). El % en la población de las culturas de origen se calcula a partir de la lengua más hablada por los mayores de 6 años; INE, Censo Nacional de Población y Vivienda (1992-2001). Los datos entre paréntesis indican la agrupación por autoidentificación. **** % de población del sector económico informal según MECOVI (1999) y Schneider (2002).

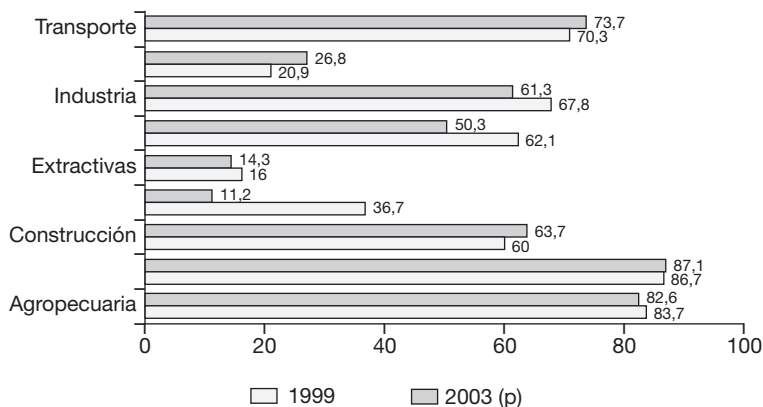
FUENTE: MECOVI.

vel educativo, el género, la cultura, el sector de ocupación y el tipo de economía en el que opera. El riesgo relativo en el hecho de ser pobre aumenta con menores niveles de educación, con el desempleo, con la falta de cultura y según el sector de la economía en que se opera. Como se observa, la incidencia de la pobreza es prácticamente similar en el caso de ser indígena u operar en el sector informal. Sin embargo, la diferencia en términos de pobreza entre los que operan en el sector formal e informal (32,5 y 50,4% respectivamente) de la economía es mayor que la que existe entre indígenas y no indígenas (50,6 y 44,8%, respectivamente). Las culturas originarias medidas por la lengua hablada indican que el número de pobres que habla español (3,1 millones) es mayor que el de los pobres que habla quechua y aymara (2,8 millones). No obstante, si se utiliza la lengua materna en vez de la hablada, los resultados se invierten. Y las diferencias en términos de pobreza se intensifican cuando se tiene en cuenta la autopercepción, caso en el que sólo cerca de 700.000 pobres se definen a sí mismos como españoles. La percepción de la pobreza está fuertemente ligada al hecho indígena y rural.

El empleo afecta a la estructura de la pobreza, aunque no garantiza su superación. Una importante parte de la población no es activa y cerca del 40% de los empleados son pobres. El desempleo afecta, especialmente, a los quintiles más pobres de la población. Mientras que la tasa de desempleo abierto del quintil más pobre ha aumentado entre 1999 y 2003 del 10,66 al 15,18%, el quintil más rico ha visto cómo su tasa de desempleo se ha reducido del 6,12 al 5,37% (INE Bolivia, Encuesta de hogares). La creación de empleo ha recaído, sobre todo, en los hogares más ricos, de mayor nivel educativo y con mayores conexiones en la empresa y la política.

La mayoría de las personas de Bolivia vive del sector informal de la economía, que en 2003 alcanzaba el 68% del PIB. Como muestra el gráfico 8.1, las principales actividades económicas que se realizan en la informalidad son el comercio, la agricultura, el transporte, la construcción y, curiosamente, la actividad financiera. Esta última ilustra la importancia de las prácticas informales de préstamo y, por tanto, la oportunidad para la práctica de la usura y otras fórmulas que dificultan enormemente la capacidad para formalizarse de las clases más pobres. También es importante señalar que los ingresos laborales de los trabajadores del sector formal e informal son claramente desiguales. En el año 2003, los informales ganaron en promedio la mitad que los trabaja-

GRÁFICO 8.1

Población ocupada en el sector informal por actividad económica

FUENTE: INE (2006).

dores en el sector formal (370 frente a 797 bolivianos de 1990 respectivamente, INE Bolivia). Estas diferencias salariales constituyen una de las fuentes económicas de los conflictos sociales y de la elevada desigualdad del país.

Las culturas originarias son pobres sobre todo por su falta de acceso a la educación y su escasa vinculación con el sector económico formal de la economía. Andersen *et al.* (2003) muestran estadísticamente que la discriminación salarial se debe sobre todo al acceso a la educación, mientras que los efectos de la discriminación étnica son prácticamente inexistentes. No todos los pobres son de las culturas originarias y prácticamente dos de cada cinco pobres no son indígenas, lo que indica que en Bolivia la estructura social de la pobreza no guarda una relación directa con la cultura. El trabajador doméstico, principalmente personas de las culturas originarias, tienen un índice de pobreza más reducida que los trabajadores por cuenta propia, los obreros o los trabajadores familiares o de aprendiz no remunerados, profesiones donde el porcentaje de mestizos es mucho mayor (véase el cuadro 8.3).

Las limitaciones de datos complican el estudio de las relaciones entre el sector informal de la economía y los lazos culturales. La dualidad entre el sector formal e informal se extiende mucho más allá de la cultura; en el sector informal no se encuentran sólo las comunidades de ori-

gen. La menor incidencia de la pobreza se da en el sector formal de la economía, entre los empleadores y los trabajadores de «cuello blanco». Éstos son los que tienen mayor acceso a la educación y a empleos más estables, normalmente en la gran empresa privada y en el sector público. Aunque va más allá de las diferencias étnicas y culturales, en Bolivia la dualidad social todavía perdura hoy en día y ha facilitado la construcción de un imaginario colectivo de raíces étnicas y desigualdad económica a través de mitos y simbologías que sirve más para distinguir entre adversarios políticos que para describir la realidad socioeconómica.

Los profesionales de «cuello blanco» y los grandes empleadores únicamente representan el 20,3% de la población aunque generan el 60% del PIB (FUNDES, 2003). El cuadro 8.3 muestra la estructura empresarial y del empleo en Bolivia. Los microempresarios sólo generan el 25% del PIB pero dan empleo al 83% de la población. Las grandes empresas petroleras y el sector agroexportador contrastan con las más de 600.000 unidades campesinas y los 50.000 pequeños proveedores de bienes y servicios (Molina, 2004). Esta asimetría se traduce, políticamente, en una capacidad asimétrica de influencia política por los problemas de acción colectiva que afrontan los microempresarios en relación con las grandes empresas, así como a la propia captura política de la administración (IIG, 2004).

La persistencia de la pobreza ha sido especialmente importante en el sector informal de la economía, asociado al trabajo poco cualificado, rural y perteneciente a alguna de las culturas originarias de Bolivia. La incertidumbre creada por la crisis económica de finales de los años noventa y la incapacidad de la economía para generar empleo incrementó aún más el valor de la seguridad de los cargos públicos en el sector formal. En este contexto, el incremento de la movilización y el conflicto social reducían aún más incentivos por sacrificar la captura de rentas en busca de reformas a medio y largo plazo. Todo ha derivado en una pérdida progresiva de legitimidad de las instituciones políticas que ha ido acompañada de protestas y de un elevado conflicto social.

CUADRO 8.4

Estructura empresarial en Bolivia: la importancia de la informalidad

Tamaño de la empresa (n.º de trabajadores)	% sobre el PIB	Empleo urbano	Empleo urbano (%) sobre total	Empleo rural	Empleo rural (en %)	Empleo total	Empleo total (en %)
De 1 a 9	25,52	1.411.970	72,58	1.571.533	96,6	2.853.303	83,1
De 10 a 19	2,74	147.277	7,57	23.014	1,40	170.291	4,7
De 20 a 49	3,35	108.474	3,59	14.302	0,37	122.976	3,4
50 o más	65,34	277.436	14,26	33.014	2,13	312.650	5,7
Ajuste	3,04						
Total	100	1.945.351	100	1.643.843	100	3.589.221	100

FUENTE: FUNDES (2003).

Reformas económicas, deslegitimación del Estado y conflicto social en Bolivia

Las reformas de la década de los noventa en Bolivia no lograron reducir los niveles de pobreza (IIG, 2004). Los efectos de las políticas sobre el sector económico informal de la economía y sus mayores capacidades organizativas han provocado un incremento de los conflictos y las movilizaciones que han desestabilizado la vida política del país. El mismo Evo Morales llegó a advertir que no necesitaba la financiación pública y que renunciaba a la misma, dando muestras evidentes de su dependencia de los recursos de la economía informal. El éxito de la táctica de la movilización que finalmente provocó el triunfo del MAS en 2005 pone de manifiesto las relaciones entre el sector informal y el modelo político.

El aumento de los problemas de clientelismo y el estancamiento de la economía informal forman parte de una visión compartida por la mayoría de la población. Por un lado, distintos tipos de trabajadores han encontrado un nexo común en la deslegitimación del Estado y sus raíces culturales. Por otro lado, las reformas estructurales encaminadas a mejorar el rendimiento del sector formal han incrementado el tamaño y los problemas del sector informal. La deslegitimación del Estado se ha pro-

ducido al mismo tiempo que han aumentado las capacidades de movilización del sector informal, lo que ha reducido el coste de oportunidad de la movilización. Sin embargo, existe una importante distancia entre el funcionamiento del Estado y una percepción colectiva que, si bien genera la unión de distintos colectivos y agrupaciones sociales, está sometida a importantes limitaciones cognitivas y a problemas de información.

El incremento de la fragmentación política a partir de 1997 con el gobierno de Bánzer (1997) y luego con el de Sánchez de Lozada (2002) marca el inicio de una etapa de mayores costes de transacción políticos y de mayor importancia de las «pegas» o cargos como moneda de cambio en la negociación política. El gobierno del ex dictador reforzó el carácter neoliberal de las políticas y basa su apoyo legislativo en el reparto de cargos, lo que también se produjo en el de Sánchez de Lozada.⁵³ Los efectos de las políticas de reforma sobre la estructura del desempleo, asociadas a la escasa capacidad de generar alternativas económicas, han sido una fuente de presión social.

Los trabajadores de la coca y los mineros han incrementado la oferta de trabajo de «proletariado informal», aumentando la competencia y presionando los salarios a la baja, haciendo más atractiva la subcontratación de empresas o trabajadores informales. La pérdida de trabajo en el sector de la minería y de los cultivos de coca en el Chapare tienen su máxima expresión en la misma vida personal del actual presidente Evo Morales y constituyen importantes desencadenantes de las movilizaciones por sus efectos sobre el «proletariado informal». Además, la falta de alternativas productivas y las limitaciones de una población con bajos niveles de capital humano también contribuyen a reducir el coste de oportunidad de la movilización.

La mayor presencia de la cooperación internacional incrementó la supervisión del avance democrático, así como la lucha contra el sector informal del cultivo de coca. Como señala Gamarra (1995), el Plan dignidad logró, entre 1999 y 2002, erradicar 30 hectáreas de cultivo de la hoja de coca en el Chapare y el desmantelamiento de los laboratorios químicos y las principales vías de suministro de la pasta base hacia Ecuador y Colombia. Los recursos provenientes de Estados Unidos (110 millones de dólares aproximadamente) y la militarización de la zona contribuyeron al éxito de la política. Pero el éxito también drenó del país entre 500 y 700 millones de dólares (1% del PIB) y supuso un golpe para el 60% de la población que vive en la economía informal. Las alternati-

vas productivas se han intentado promover facilitando la ayuda técnica para establecer cultivos alternativos en vez de dar contraprestaciones económicas, que se había demostrado que incentivaban para cultivar más coca. Los cultivos en la zona dan unos beneficios anuales de cerca de 80 millones de dólares. En la actualidad, las 14.000 hectáreas de la zona de Yungas y la distribución a través del Altiplano constituyen el principal reto de la lucha contra el tráfico ilegal.

Las mayores capacidades organizativas de los movimientos sociales y el menor coste de oportunidad de la movilización, debido al desempleo y el aumento de los costes de la represión política, han contribuido a cambiar esta dinámica. Los procesos de democratización y la presencia de organismos internacionales y ONG contribuyen a la formación y la disponibilidad de recursos de los agentes sociales y reducen los costes de la organización política. En muchos casos, nuevos movimientos sociales de los países en desarrollo facilitan la movilización de los agentes sociales de Bolivia (como gremios, sindicatos, coordinadoras, juntas vecinales y otros).

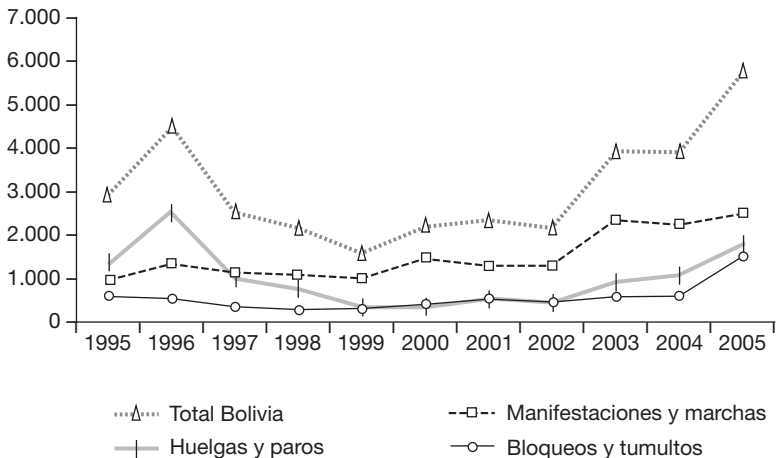
La intensidad de las movilizaciones ha sido muy elevada y la parálisis ha provenido de múltiples intereses en conflicto. El gráfico 8.2 muestra la escalada de la violencia en el país y su progresivo aumento desde 2002. Las movilizaciones más duras han provenido de las marchas y bloqueos en la ciudad de La Paz por parte de sindicatos, grupos gremiales y juntas vecinales. El eje de conflicto en los movimientos sociales abarca intereses económicos distintos (cocalleros, agrarios, mineros o transportistas), territoriales (comités cívicos de departamentos), y culturales (movimientos indígenas). Los conflictos con las multinacionales han sido especialmente graves, como la «guerra del agua» en Cochabamba en 2001, o contra la multinacional Aguas del Illymani, filial de la empresa Suez, en 2004 y, más recientemente, en el proceso de nacionalización de los hidrocarburos. El conflicto territorial ha provenido del departamento de Santa Cruz, actualmente el más próspero y que demandaba una mayor autonomía política y económica. El conjunto de estos conflictos ha hundido al país en una escalada de violencia.

Como se muestra en el gráfico 8.3, las encuestas de percepción de los principales problemas del país muestran cambios significativos en las preocupaciones de la población. Desde 1997 se observa una creciente percepción de corrupción, y a partir de 2002 un intenso aumento de la preocupación por la violencia. En consonancia, el apoyo a la democracia se ha reducido del 64% en 1996 al 45% en 2001, mientras que en estos

mismos años la satisfacción hacia la democracia se había reducido del 25 al 16% (Latinobarómetro, 1996-2004). En cambio, el desempleo y la pobreza se muestran como preocupaciones persistentes a lo largo de la década de los noventa y son problemas estructurales que las reformas no han logrado atajar. En estos momentos existe una fuerte preocupación compartida de que los problemas de violencia, corrupción, empleo y pobreza son acuciantes en el país.

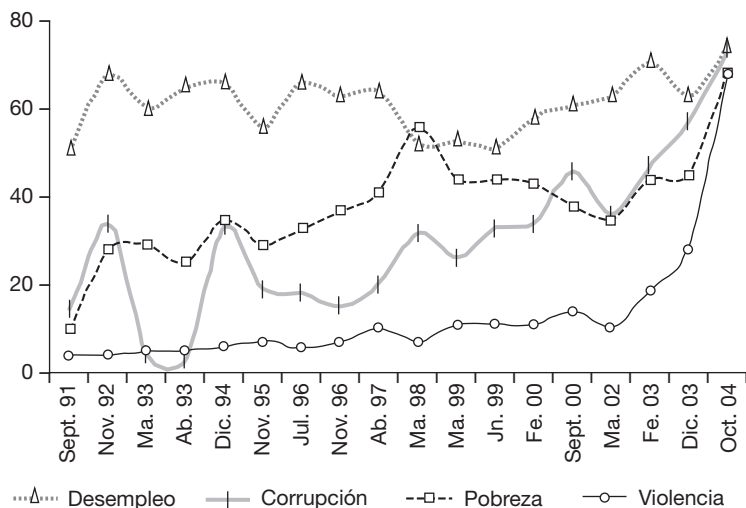
La victoria del MAS en las elecciones de 2006 se debe a su capacidad de integrar el descontento social y los distintos movimientos sociales. De esta forma, el MAS se ha convertido en un partido de amplio alcance que engloba intereses heterogéneos (*catch all party*). El alcance de su estrategia se puede convertir, no obstante, en su principal debilidad si no logra superar las contradicciones internas inherentes a la heterogeneidad socioeconómica del movimiento. Este gobierno constituye una nueva oportunidad histórica de avanzar hacia la superación de la dualidad económica y el inicio del cambio de modelo económico. Esto implica un reequilibrio de las relaciones de poder en el país. Sobre este cambio pesa la espada de Damocles de la inercia del tradicional equilibrio político-económico entre clientelismo y sector informal.

GRÁFICO 8.2
Disturbios civiles en Bolivia (1995-2005)



FUENTE: INE (2006).

GRÁFICO 8.3
Percepción sobre los principales problemas de país



FUENTE: Molina (2004).

8.4. El proceso de capitalización en Bolivia: limitaciones informales a la reforma económica

La implantación del modelo neoliberal en Bolivia se ha realizado sobre estructuras sociales preindustriales y basadas en la fuerte dualidad formal e informal. Este problema, general en Latinoamérica (Centeno y Portes, 2006), es, si cabe, más evidente en el caso de Bolivia debido al peso de la informalidad y la desigualdad de su estructura social. Los procesos de privatización sobre estructuras socioeconómicas como la boliviana tienen fuertes dificultades para llegar a los hogares más necesitados bien, al contrario, tienden a incrementar el peso de la informalidad por los despidos que acarrear en el sector público, en el que se basa la escasa clase media latinoamericana. Las políticas neoliberales corren el riesgo de conducir al declive al sector formal y de incrementar el número de microempresarios. La estructura social de Bolivia no estaba preparada para que la participación de la empresa multinacional tuviera el impacto esperado.

El proletariado y los empresarios formales creados a la luz de los procesos de sustitución de importaciones han tenido muy difícil sobrevivir políticamente durante la puesta en práctica de las políticas del Consenso de Washington (Tokman 1982). El remedio puede haber sido peor que la enfermedad, porque se ha supuesto que los mercados y las instituciones funcionan indistintamente de la estructura social en la que operan. Así, estas políticas «han favorecido a los inversores del primer mundo, que han encontrado nuevos nichos rentables para sus inversiones, en gran medida fruto de la venta de las empresas estatales y privadas nacionales a buen precio» (Centeno y Portes, 2006: 45).

La combinación de las habilidades de la empresa multinacional con las de la estructura social y productiva de Bolivia genera una asimetría de recursos y capacidades que favorece a la multinacional. Estas empresas cuentan con mejor tecnología y mejores profesionales y por lo general tienen mayor experiencia en el sector y recursos económicos. Además, el inversor multinacional busca, sobre todo, el beneficio a corto plazo fruto de los incentivos de sus gerentes, cuyo salario está vinculado, en gran parte, al rendimiento de las acciones de las empresas (*stock options*). El poder de negociación de las empresas multinacionales aumenta todavía más porque operan ante un Estado con fuertes necesidades financieras y, en gran medida, capturado por los partidos políticos.

Como sostiene Evans (1986), la lógica sugiere que en Latinoamérica la debilidad de las empresas de los países requiere la protección del Estado antes de su exposición a la competencia internacional. El éxito de las empresas brasileñas Embraer y Petrobras o la empresa chilena CODELCO muestran la viabilidad de este modelo. Incluso en Chile, la economía más avanzada de América Latina, las políticas neoliberales *stricto sensu* no han logrado generar empleo de calidad para la mayoría de las familias más pobres. Las políticas económicas que finalmente tuvieron éxito en Chile no fueron las propuestas por la ortodoxia liberal y el éxito económico no ha logrado reducir la pobreza más extrema ni la desigualdad.

Al igual que en el resto de Latinoamérica, en Bolivia el proceso de privatización y capitalización se caracteriza por la intensidad de las diferencias entre los efectos económicos de las privatizaciones y su percepción social. Esta brecha causa la pérdida, en términos relativos más que en absolutos, de las clases más pobres. Pese a que las privatizaciones han

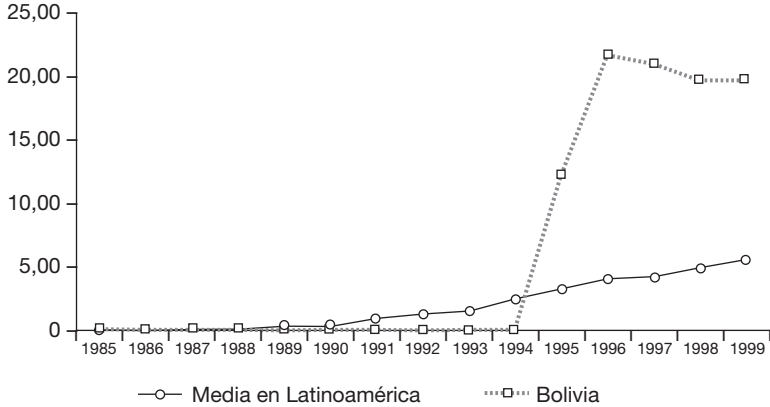
beneficiado a los pobres, en general la mejora de las clases medias ha sido mayor. Como las causas del estancamiento económico y el elevado clientelismo no se pueden definir claramente, las transnacionales han sido además utilizadas en el discurso político para animar el descontento y reavivar antiguos mitos sobre la «colonización de Bolivia». Todo ello ha desencadenado violentas pugnas sociales, sobre todo en el sector del agua, generando un proceso que finalmente ha derivado en la nacionalización de los hidrocarburos el 1 de mayo de 2006. A continuación, se describe el proceso de privatización y capitalización, sus principales efectos económicos y sociales, la importancia de los «modelos mentales» y las limitaciones cognitivas en el cambio institucional y de modelo económico.

El proceso de privatización y capitalización en Bolivia

El proceso de privatización en Bolivia es singular, tanto por su intensidad como por su forma. El presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993) fue el primero en plantearse la necesidad de incrementar la participación privada en la economía, pero el gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) fue el que llevó a cabo la gran mayoría del proceso de privatización y capitalización. Tras la primera generación de reformas (1985-1993) en que se liberalizan los precios, se abre el país al comercio exterior y se ponen las bases para controlar el déficit fiscal; en una segunda generación se diseñan las acciones destinadas a la reestructuración del Estado y para introducir la iniciativa privada en la economía. Estas últimas reformas empiezan con el programa «Plan de todos» de Gonzalo Sánchez de Lozada, que respondía a las necesidades de inversión del país derivadas de la crisis fiscal del Estado y de sus empresas públicas, y que se enfrentaba a la reticencia e incertidumbre de los inversores privados, dada la histórica inestabilidad política del país.

El gráfico 8.4 muestra la intensidad del proceso de privatizaciones en Bolivia en relación con el PIB de cada año y la media latinoamericana. Desde 1995, en Bolivia el valor de las privatizaciones fue extraordinariamente elevado y llegó a ser más de tres veces superior al de la media latinoamericana. Esto incrementa la importancia del estudio de la singularidad de los procesos de privatización en dicho país.

GRÁFICO 8.4
La intensidad de las privatizaciones en Bolivia (1985-1999)



FUENTE: Lora (2001).

El proceso de «desestatización» de la economía tiene lugar de dos maneras. Por un lado, las pequeñas y medianas empresas estatales (dedicadas, en su mayor parte, a la producción o comercialización de bienes) se privatizan de la forma tradicional; es decir, el gobierno transfiere la mayoría de la propiedad de la empresa pública a la empresa privada que ha realizado la mejor oferta y luego tiene absoluta libertad para gastar estos ingresos. Por otro lado, las grandes compañías propiedad del Estado,⁵⁴ prestadoras de servicios públicos o dedicadas a la extracción de recursos no renovables, se capitalizan, una nueva modalidad destinada principalmente a maximizar la inversión por encima de los ingresos y, en el caso de Bolivia, a reformar el sistema de pensiones. El cuadro 8.5 muestra las principales empresas privatizadas y capitalizadas, así como su valor, la compañía inversora y los compromisos de inversión realizados hasta 2000.

La capitalización consiste en el aumento del capital de una empresa con recursos privados. El incremento del patrimonio surge por la incorporación de activos a la compañía en forma de nuevas inversiones. En el modelo boliviano, la empresa capitalizada es transformada en una sociedad anónima de capital mixto cuyo nuevo socio estratégico, escogido mediante licitación pública, pasa a poseer el 50% de las acciones de la

nueva compañía, así como su control social. Por su parte el Estado, que disfruta del 45% de las acciones de la empresa, distribuye gratuitamente a todos los ciudadanos bolivianos mayores de 21 años, el 31 de diciembre de 1995, la titularidad de sus acciones a través de fondos de pensiones. El 5% restante queda en manos de los empleados, aunque en el caso de YPFB este valor llegó al 16%. El Estado no vende su patrimonio sino que lo aporta para formar una sociedad con el 50% de participación de un socio estratégico.

CUADRO 8.5
Recursos generados por la privatización y la capitalización

Empresas creadas	Año	Valor de la privatización	Valor de la capitalización	Inversión	Compañía inversora
				2000 (% s/comprometido)	
Millones de dólares estadounidenses					
Petróleo y gas					
Chaco S.A.	1997		306,66	100,00	Amoco
Andina S.A.	1997		264,77	154,2	YPF-Perez Compac-Plus Petrol
Transredes S.A.	1997		263,50	213,0	Enron-Shell
EBR S. A.	2000	102,00			Petrobras (y otras)
Oil Tanking S.A.	2000	12,05			Oil Tanking
Electricidad					
Corani S.A.	1995	39,90		86,6	Dominion Energy Inc.
Guarachachi S.A.	1995	50,30		139,2	Energy Initiatives, Inc
Valle Hermoso S.A.	1995		58,79	115,6	Constellation Energy, Inc
TDE S.A.	1997		47,13		Unión FENOSA
Elfec S.A.	1995		33,92		EMEL, S.A.
Telecomunicaciones					
ENTEL S.A.	1995		610	76,9	ETI Euro Telecom.
Transportes					
LAB S.A.	1997		47,47	100	VASP
FCO S.A.	1996		25,85	160,6	Cruz Blanca
FCA S.A.	1996		13,25	103,1	Cruz Blanca
TOTAL		215,35	1.671,34		

FUENTE: elaboración propia a partir de Barja y Urquiola (2001).

En el sistema de capitalización, la empresa inversora toma la gestión de la empresa y se compromete a invertir en su desarrollo la cantidad ofrecida para adquirir el 50% de la empresa. Esta inversión se debe llevar a cabo en un período entre 6 y 8 años. Además, el inversor también asume compromisos en cuanto a metas de expansión de los servicios y de calidad y para someterse al régimen de tarifas establecido por el Estado. El proceso de capitalización de Bolivia busca incrementar la inversión más que reducir el déficit público. Dado lo avanzado del proceso de liberalización, la capitalización se utilizó sobre todo para atraer Inversión Extranjera Directa (IED).

El marco legal y organizativo que sirvió de base al proceso de capitalización es el siguiente:

- a) La Comisión de Evaluación de la Empresa Pública (CEEP); creada mediante el Decreto Supremo 22.407, tiene como objetivo determinar la situación actual y las perspectivas de futuro de las empresas que cabe desestatizar.
- b) La Unidad Ejecutora del Reordenamiento de la Empresa Pública (UEREP); funciona como la secretaría técnica de la CEEP y, además de ejecutar la política de reestructuración de las empresas públicas, es responsable del asesoramiento técnico en relación con la privatización y la capitalización.
- c) El Ministerio de Capitalización; es el responsable del desarrollo tanto de las primeras privatizaciones como de las posteriores capitalizaciones de empresas públicas. Asimismo y junto con dichas compañías, tiene la función de elaborar la Ley de capitalización, la Ley del sistema regulatorio sectorial y otras leyes de carácter sectorial.
- d) La Ley 1.330 de privatización; se promulga el 24 de abril de 1992 y tiene como objetivo dar soporte legal al poder ejecutivo para implantar la transferencia de los activos de las empresas públicas al sector privado, así como para cumplir las imposiciones de los organismos multilaterales en materia de desestatización de la economía boliviana. Garantiza el carácter redistributivo de las reformas, puesto que determina el destino de los recursos obtenidos a las áreas de salud, educación e infraestructura básica.
- e) La Ley 1.544 de capitalización; aprobada por el Congreso Nacional el 21 de marzo de 1994, establece cómo se debe producir

el proceso de capitalización, sentando las bases de un modelo basado en un sistema de pensiones.

- f) La Ley 1.600 del sistema de regulación sectorial (Ley SIRESE, 1994) y las leyes sectoriales de electricidad (Ley 1.604 de 21 de diciembre de 1994), de telecomunicaciones (Ley 1.632 de 5 de julio de 1995) y de hidrocarburos (Ley 1.689 de 30 de abril de 1996). Estas leyes permiten viabilizar la venta de las empresas que actúan en régimen de monopolios naturales y tienen el objetivo de diseñar el marco regulatorio de los mercados contemplados, definir el régimen de concesión de servicios y establecer la política tarifaria que cabe adoptar.

Motivaciones técnicas y políticas de la capitalización en Bolivia

La capitalización de las empresas públicas durante el período 1993-1997 es un proceso de incorporación de la participación privada a la economía con objetivos y motivaciones distintas a la privatización convencional. Mientras que en la privatización el objetivo fundamental son los ingresos fiscales, la capitalización tiene como objetivo fundamental incrementar la inversión en el país (Jemio, 2004; Barja y Urquiola, 2001). Sin embargo, existen motivaciones adicionales en el proceso de capitalización entre las que destacan las posibilidades que éste genera para la redistribución de riqueza y la activación de ahorro interno a través de la reforma del sistema de pensiones, así como para la superación de las presiones sociales nacionalistas y sindicales.

La capitalización permitía incrementar los niveles de inversión a la vez que superar las presiones sociales; es decir, permitía combinar razones técnicas con razones de viabilidad política. En Bolivia, las empresas públicas de recursos extractivos tradicionalmente han sido utilizadas como estrategia para financiar el desarrollo de los servicios sociales y la industrialización del país. Estas empresas públicas debían realizar importantes transferencias⁵⁵ al gobierno (a través del pago de regalías, impuestos y transferencias corrientes y de capital) y a los trabajadores a través de mayores salarios. Esto reducía sus capacidades para retener recursos y reinvertirlos en el interior de la empresa. La falta de recursos derivó en un mayor endeudamiento⁵⁶ y en el rezago tecnológico e inversor de las empresas públicas. La crisis del estaño de 1985 obligó a cerrar COMIBOL,

mientras que YPFB afrontaba fuertes problemas de endeudamiento y capacidad tecnológica que limitaban en exceso su capacidad inversora. Así, además, la elevada volatilidad económica a la que están sometidas las empresas públicas extractivas genera fuertes variaciones en los niveles de ingresos, como fruto de la oscilación de los precios en los mercados internacionales, lo que dificulta la planificación económica.

Desde los años setenta hasta las capitalizaciones, el conjunto de las empresas públicas generaba transferencias al Tesoro General de la Nación que se situaban entre el 6 y el 10% del PIB del país, mientras que el nivel de inversión se encuentra entre el 2 y el 4%. Ambos niveles se fueron reduciendo con el paso del tiempo (Jemio, 2004). Antes de la capitalización, las transferencias alcanzaban el 9% del PIB y el 90% de las mismas provenía de YPFB. Pero la falta de inversión había llegado a un punto en el que la falta de capacidad productiva del sector de los hidrocarburos impedía satisfacer la demanda interna, lo que podía obligar a Bolivia a importar petróleo a finales de los noventa si no se revertía la situación (Müller, 2004). La falta de inversión, el elevado endeudamiento y las necesidades tecnológicas empujaron a tomar la decisión de capitalizar las empresas.

En el ámbito político, hay que tener en cuenta que la desestatización se produce en un contexto de reforma estructural que, en el caso del sector minero, había implicado la pérdida de 21.000 empleos. La oposición sindical, ejercida por la Central Obrera Boliviana (COB) y otros movimientos sociales, denunciaban constantemente la venta del país a las multinacionales y la forma con la cual el ejecutivo conseguía implantar las medidas de carácter privatizador, utilizando la táctica conocida como «rodillo parlamentario». Esta fórmula consiste en la supresión, por parte de los partidos oficiales con mayoría en las cámaras del Congreso, de los debates sobre los proyectos de ley, votándose inmediatamente y no abriendo espacio para la participación de legisladores de la oposición.

La reforma del sistema de pensiones sirvió, a estos efectos, para garantizar la redistribución de los beneficios de la capitalización entre un amplio conjunto de bolivianos. Esta reforma se emprendió a pesar de la fuerte oposición por parte de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), lo que muestra la importancia de la soberanía nacional y las necesidades electorales sobre las presiones internacionales (Weyland, 2004). La participación del Estado en las empresas capitalizadas (50%) se cobra a través de fondos de pensiones constituidos al efecto y gestionados por Administradoras de Fondos de Pensiones

(AFP).⁵⁷ Al igual que hizo Chile, este sistema suponía el cambio *de facto* del sistema de reparto por el sistema de capitalización. En mayo de 1997 se empezó a repartir el «bonosol» (que suponía 250 dólares por jubilado al año) gracias a los dividendos rendidos por la capitalización a todos los bolivianos y justo tres meses antes de las elecciones. Tras la victoria de Bánzer, el bonosol se terminó de pagar en enero de 1998, dejándose de pagar durante dos años por el elevado coste fiscal de la reforma, que suponía cerca del 4% del PIB.⁵⁸ Posteriormente se ha reanudado el pago con algunas correcciones a la baja en la cantidad y cambios en la fórmula de cómputo.

Los costes de transición a un sistema de capitalización son elevados, puesto que hay que pagar las pensiones presentes sin utilizar los recursos de las personas económicamente activas que pasan a contribuir para los fondos de pensiones privados. Pero la elevada informalidad económica y la debilidad de los sistemas de registro dificultan los cálculos y las proyecciones. Debido a errores de cálculo en las proyecciones demográficas y al escaso avance del mercado de capitales donde operaban las AFP, las aportaciones a los fondos privados se tuvieron que utilizar para comprar deuda pública que pudiera financiar los costes inesperadamente mayores de las pensiones. Esto convertía al sistema de capitalización en un sistema de reparto *de facto*, puesto que las contribuciones de los trabajadores actuales seguían financiando las pensiones. Sin las complicaciones del sistema de pensiones, se calcula que el gobierno hubiera tenido un superávit fiscal desde 1998 (Weyland, 2004).

Paradójicamente, al principio la reforma del sistema de pensiones contribuyó a la viabilidad política del sistema pero luego generó inestabilidad social debido a sus efectos sobre la denominada *generación sandwich*, formada por aquellos que habían aportado contribuciones al nuevo sistema pero no el tiempo suficiente como para beneficiarse todavía del mismo. En esas condiciones, tenían poco tiempo para que sus aportaciones a los fondos privados capitalizaran lo suficiente como para garantizar una renta mínima. Estas personas, junto con los movimientos sociales que se produjeron, protagonizaron importantes marchas y bloqueos que contribuyeron a deslegitimar el sistema de capitalización en su conjunto. Esto iniciaba un proceso de descontento generalizado de raíces profundas.

Efectos y reacciones a la capitalización: el papel de las limitaciones cognitivas

Aunque la elevada informalidad económica limita la capacidad de los procesos de privatización para alcanzar a los núcleos rurales y urbanos más pobres, los estudios realizados hasta el momento muestran que en todos los sectores privatizados o capitalizados los beneficios han alcanzado incluso a los segmentos más necesitados. Sin embargo, en Bolivia los efectos beneficiosos de las capitalizaciones y las privatizaciones contrastan con la percepción generalizada y la deslegitimación de la actuación de los inversores extranjeros y el gobierno.

Los efectos positivos de los procesos de privatización se han producido tanto en términos absolutos como cuando se tiene en cuenta su impacto sobre las clases más pobres. Nellis (2003) y Chong y López de Silanes (2005) revisan un gran número de trabajos empíricos y concluyen que las privatizaciones han sido, en realidad, económicamente beneficiosas pese al «mito» contrario presente en gran parte de la población. El caso de Bolivia concuerda con los estudios de las privatizaciones a escala internacional y que muestran los efectos positivos de las privatizaciones sobre los niveles de acceso a los servicios, la IED y la reducción de costes operativos de las empresas.

En términos generales, en Bolivia los efectos de las privatizaciones también han sido positivos. Tal y como muestra el trabajo de McKenzie y Mookherjee (2003), basado en presupuestos familiares, Bolivia comparte con el resto de países estudiados los efectos positivos de la inversión privada multinacional sobre los consumidores, incluidos los más pobres y necesitados (véase el cuadro 8.6). En general, la desigualdad no ha tendido a aumentar o sólo lo ha hecho ligeramente en algunos sectores. En cuanto a sus efectos sobre las empresas, el trabajo de Garrón, Machicado y Capra (2003) analiza el impacto de la capitalización y la privatización en 31 empresas, de las 91 privatizadas en total, y concluye que principalmente las privatizaciones han logrado reducir los costes operativos, el empleo a escala de empresa y los activos fijos.

Pese a que se puede pensar que las capitalizaciones han tenido dificultades para llegar a los más pobres porque, sobre todo, alcanzan a las capitales de departamento (Ajwad y Wodon, 2000), las mejoras en la electricidad, el saneamiento básico y las conexiones telefónicas también

llegan a las clases menos necesitadas. El trabajo más exhaustivo de Barja y Urquiola (2001) examina los efectos de los procesos de capitalización y privatización sobre los distintos quintiles de renta y muestra que las clases más pobres se han beneficiado de los procesos de privatización y capitalización. El estudio empírico de esos autores concluye que «los beneficios de la capitalización no sobrepasaron a los pobres y, en algunos casos, los más pobres han resultado especialmente beneficiados» (Barja y Urquiola, 2001: 31).

CUADRO 8.6
*Efectos distributivos de las privatizaciones en Bolivia, Argentina,
México y Nicaragua*

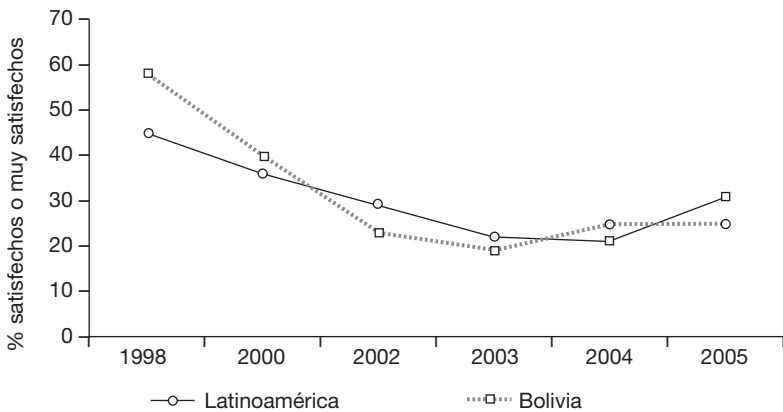
	Cambios en el acceso (%)	Cambios en los precios (%)	Efectos sobre el bienestar de los consumidores	Efectos sobre el bienestar de los consumidores pobres	Efectos sobre la desigualdad
Argentina					
Electricidad	3,8	-16,1	Positivos	Positivos	Reducción
Telefonía	33,3	-32,5	Positivos	Positivos	Reducción
Aguas		-16	n.d	n.d	n.d
Bolivia					
Electricidad	2,9	-8,3	Muy positivos	Positivos	Reducción
Telefonía	21,6	26,2	Muy positivos	Positivos	Aumento
Aguas	14,3				
La Paz,					
El Alto		-10,5	Positivos	Positivos	Reducción
Cochabamba		43	Negativos	Positivos	Ninguno
México					
Telefonía	41,4	47,9	n.d	n.d	n.d
Aguas	6,8	9,2	n.d	n.d	n.d
Nicaragua					
Electricidad	11,7	24,2	Mixtos	Ligeramente positivos	Pequeño aumento

FUENTE: adaptado de McKenzie y Mookherjee (2003) y Shirley (2004).

A pesar de los beneficios de las privatizaciones, su legitimidad se ha reducido con el tiempo. Como muestran los datos del Latinobarómetro (véase el gráfico 8.5), mientras que en 1998 el 40% de los bolivianos consideraba que las privatizaciones no habían resultado beneficiosas para el país, en 2004 este porcentaje era del 75%. Además, la percepción negativa de las privatizaciones varía según el nivel social. Como muestra el trabajo empírico de Carrera *et al.* (2005), la desafección con las privatizaciones está relacionada con el nivel de pobreza y la educación del encuestado, la desigualdad existente en el país, una rápida privatización sobre todo de los servicios de agua y electricidad y todo ello cuando el país sufrió agudas crisis macroeconómicas.

Esta falta de popularidad muestra que los cambios paretoóptimos no tendrían que ser legítimos socialmente. Esto se debe a problemas de información, a limitaciones cognitivas y a la utilización estratégica de simbologías y mitologías pasadas. Los problemas de información son especialmente importantes debido a las dificultades inherentes para divulgar los efectos y transparentar el proceso de privatización, cuyos detalles resultan muy técnicos y en algunos casos son secretos. Las limitaciones cognitivas imposibilitan a los ciudadanos distinguir entre los efectos de

GRÁFICO 8.5
La percepción de las privatizaciones en Latinoamérica (1998-2005).
¿Cree que las privatizaciones han sido beneficiosas?



FUENTE: Latinobarómetro (varios años).

las políticas de ajuste estructural y, en el caso de Bolivia, especialmente de la desaparición de la empresa minera COMIBOL. Estas limitaciones cognitivas las pueden utilizar estratégicamente los más dañados por las reformas con la finalidad de reunir voluntades en contra de la propia reforma. Éste es el caso de la lucha contra las multinacionales, que muchas veces recupera simbologías populares arraigadas en la tradición colonial de los países latinoamericanos. En el caso de Bolivia, la importancia de la historia colonial y de la explotación de los recursos naturales por invasores extranjeros hacen más sencillo recurrir al mito «del pobre sentado en el sillón de oro» para despertar a los sectores más pobres y necesitados de la población.

El caso de la «guerra del agua» de Cochabamba y, más recientemente, las fuertes manifestaciones en contra de la participación privada en la empresa de Aguas de Illymani durante 2005 en la ciudad de El Alto, ponen de manifiesto la fuerza de las movilizaciones sociales a pesar de surgir mejoras en la cobertura. Tal y como señalan estudios muy recientes, tras la concesión del servicio de aguas y alcantarillado aumentó la cobertura tanto en Cochabamba como en El Alto, pero el aumento constante de la población, el estancamiento económico, sobre todo de las clases informales y el surgimiento del movimiento indígena aymara a través del MAS incentivaron la aparición de movimientos de protesta contra la concesión del servicio de aguas. Paradójicamente, los servicios de agua y alcantarillado han aumentado en los lugares donde se ha concesionado el servicio, pese a que ello también ha facilitado la movilización popular.

La falta de credibilidad del gobierno actúa contra su capacidad de difundir los beneficios de las reformas e incrementa la deslegitimación de sus políticas de reforma económica. Por un lado, la rapidez del proceso en el que se llevaron a cabo las privatizaciones no contribuyó a facilitar su difusión a un amplio conjunto de la población. Por otro lado, la politización de la administración pública también se convertía en un problema adicional que restaba credibilidad a sus acciones. La falta de confianza interpersonal que existe en Bolivia, según la Encuesta Mundial de Valores, encuentra su nexo común en la lucha contra el clientelismo y la corrupción. Esto es lo que manifestó claramente el presidente Evo Morales en su discurso ante el Congreso de la República en su toma de posesión, cuando afirmó que «nos dejaron un país loteado, arrasado por la corrupción».

En el caso de las privatizaciones resulta especialmente relevante la deslegitimación de la acción del sistema de regulación, sobre todo del SI-RESE. Como se muestra a continuación, la deslegitimación de las instituciones se ha extendido a la administración pública y, especialmente, a las agencias de regulación. Sin embargo, paradójicamente de nuevo las instituciones reguladoras han funcionado mejor en términos relativos que el resto de la administración pública. Esta aparente paradoja confirma la importancia de las limitaciones cognitivas que afronta la acción colectiva y que afectan a sus reformas políticas.

8.5. La transformación del Estado en la informalidad: los límites de la reforma administrativa y regulatoria

Los gobiernos de coalición propios de Bolivia afrontan fuertes costes de transacción políticos debido a la polarización social y la fragmentación y volatilidad del sistema de partidos. La negociación política conlleva el intercambio de votos, políticas y cargos entre los principales partidos. Como las políticas han estado en gran medida condicionadas por presiones sociales e internacionales (como en el caso de las privatizaciones o de la regulación) y su incumplimiento resulta muy costoso tanto en términos políticos como económicos, el intercambio se produce, sobre todo, entre cargos políticos, ya que las políticas tienen que seguir siendo las mismas si se quiere contar con la ayuda internacional. La administración se convierte en el mercado político perfecto donde negociar y pagar por el apoyo legislativo a las políticas. Sin embargo, la contratación política está inversamente relacionada con el profesionalismo, que es el precio de las coaliciones realizadas por el gobierno. Pero a medida que aumenta la necesidad de un Estado profesional capaz de realizar inversiones públicas eficaces, redistribuciones de bienestar equitativas y una captación de impuestos eficiente, el precio del profesionalismo resulta demasiado elevado para el desarrollo.

La creación de una burocracia «weberiana», compuesta por funcionarios escogidos según el mérito, con sentido de misión y blindada ante el soborno y la corrupción, es una precondition del desarrollo que han eludido la gran mayoría de países de Latinoamérica. En este contexto, se ha convertido en una prioridad la creación de «islas de excelencia» ad-

ministrativas que sobrepasen las maquinarias del Estado (Evans 1995). Sin embargo, en algunas circunstancias estos esfuerzos se enfrentan a fuertes problemas de legitimidad social incluso cuando logran cierto grado de mejora con respecto a la administración pública. En el caso de Bolivia, éste parece ser el problema de las agencias reguladoras, que son vistas como «islas de poder» del *stablishment* político. De esta manera, las «islas de excelencia» se contagian de la desafección social con el resto de la administración pública, de la cual son sus máximos exponentes.

Los esfuerzos realizados en los últimos años para transformar el Estado en Bolivia se han enfrentado a las fuertes resistencias del sistema político y la lógica clientelar. Describiremos los esfuerzos de reforma de la administración emprendidos por los distintos gobiernos y su limitado alcance. En concreto, aquí se analizan las reformas en la administración pública (La Reforma Administrativa y del Servicio Civil, el Plan de Integridad Nacional y el Plan de Reforma Institucional) y la creación de los diversos sistemas de regulación (financiera, sectorial y de los recursos naturales). El apartado siguiente muestra las limitaciones de las sucesivas reformas administrativas para establecer un sistema de control *ex post* en la administración pública. Al igual que ha sucedido con la Ley de partidos, en el caso de la administración pública los esfuerzos para garantizar el cumplimiento de la norma han sido prácticamente ineficaces. Además se señala cómo sólo la creación del sistema de regulación parece haber podido superar parcialmente la lógica clientelar y de padrinazgo político del sistema, aunque este esfuerzo no ha sido percibido por la población. El abuso del recurso al sistema de Superintendencias expresa el uso estratégico de la delegación por los cargos políticos para ganar legitimidad ante la comunidad internacional. La proliferación de Superintendencias y la fuerte desafección social han contribuido a la crisis actual del sistema de regulación.

Limitaciones al cumplimiento de las reformas administrativas: el problema del enforcement

En las últimas décadas han existido varios intentos de profesionalizar la administración pública en Bolivia. Las reformas se han logrado con resultados dispares. El cuadro 8.2 anterior muestra que la profesionalización ha alcanzado en mayor medida a los organismos autónomos con

más autonomía financiera y política. Estos datos los confirma el trabajo del Banco Mundial (2002), que muestra que en las agencias reguladoras la contratación política y la corrupción son menos importantes que en el resto de la administración. A su vez, las agencias están más orientadas a objetivos y cuentan con más personal profesionalizado. Sin embargo, la injerencia política en el ámbito regulador también ha sido importante, como claramente ponen de manifiesto la inestabilidad de sus cargos políticos y los cambios en el marco regulador, con la reciente nacionalización de los hidrocarburos como máximo exponente.

Las mayores dificultades para reformar la administración pública en relación con las agencias reguladoras tienen una doble explicación. En primer lugar, a diferencia de las agencias reguladoras, la reforma administrativa no puede contar tan fácilmente con el instrumento de la delegación politicoeconómica, que resulta incompatible con el desempeño de muchos servicios públicos. En la administración pública resulta más fácil la captura política que en las agencias independientes que no dependen del Tesoro General de la Nación, manejado políticamente y que facilita el control económico por parte del nivel político. El uso de los fondos del Tesoro General de la Nación aumenta las oportunidades para que surja el padrínazgo y facilita la capacidad de control de distintos «clientes».

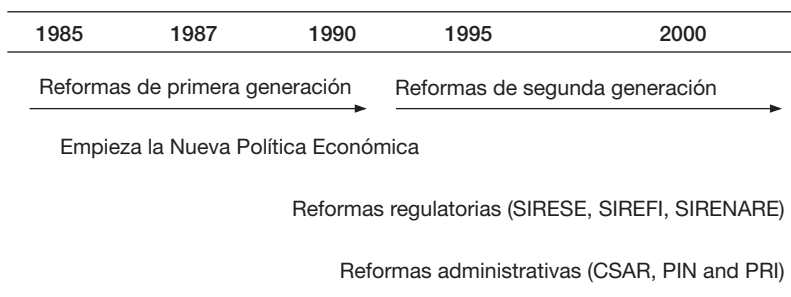
Por otro lado, la reforma administrativa no ha contado con el refuerzo del sector privado (como en el caso de la reforma regulatoria) ni de la sociedad civil (como en el caso de la descentralización y la participación popular) como partes interesadas en el seguimiento de sus tareas, lo que supone un freno al control y la supervisión. Únicamente los partidos políticos y las agencias multilaterales (especialmente el Banco Mundial) controlan la reforma y, por tanto, existen fuertes limitaciones debido a los incentivos a la contratación política y las limitaciones e imperfecciones existentes hacia la intervención de las agencias multilaterales en el seno de las administraciones de los Estados. A su vez, el apoyo financiero puede que nunca sea suficiente en comparación con el valor que tiene la supervivencia política. En términos comparados, hasta la fecha en Bolivia la reforma administrativa ha padecido serios problemas de cumplimiento o *enforcement* y de credibilidad en comparación con otras reformas.

Las principales reformas administrativas de los últimos veinte años han sido la Reforma Administrativa y del Servicio Civil (RASC), el Plan de Integridad Nacional (PIN), y el Plan de Reforma Institucional (PRI). Estos tres planes suceden a la implantación de la Ley SAFCO, que pre-

tendía instaurar un sistema de control financiero efectivo para la administración y el gobierno.⁵⁹ Promulgada en 1990, la ley SAFCO pretendía cambiar el énfasis hacia el control *ex post* (ejercido por la Controlaría General de la República - CGR) y crear la Unidad Ejecutiva del Servicio Civil. Como la ley no especificaba su proceso de implantación ni la creación de un sistema de mérito, en 1993 el gobierno de Jaime Paz Zamora (MIR en coalición con ADN), lanzó por decreto el Programa de Reforma Administrativa (Decreto 23326), cuyas principales prioridades eran la modernización y la reducción del empleo en el sector público. En 1993 el actual presidente, González Sánchez de Lozada, accedió por primera vez al poder con otras prioridades de reforma, en particular con el plan de capitalización y un programa de descentralización y participación popular. En referencia a la reforma administrativa, y considerando la pérdida de las posibilidades de padrinazgo político causados por los procesos de privatización y capitalización y la devolución de poder político a los gobiernos municipales, nació el proyecto de Reforma Administrativa y del Servicio Civil con un objetivo mucho menos ambicioso, centrándose en algunas agencias y en personal altamente cualificado.

El proyecto de reforma del gobierno de Sánchez de Lozada no alcanzó los objetivos esperados y en 1997 el general Bánzer elaboró el Plan de Integridad Nacional (PIN). El PIN tenía una perspectiva más amplia: buscaba el establecimiento de una carrera administrativa, la mejora de los salarios para retener al personal más cualificado, la reducción del tamaño del sector público y la creación de una Comisión del Servicio Civil fuerte. A su vez, la Unidad Ejecutiva del Servicio Civil (UESC) fue

DIAGRAMA 8.1
Las reformas administrativas en Bolivia (1985-2000)



sustituida por el Servicio Nacional de Administración Pública (SNAP). La nueva agencia administrativa, creada para regular la carrera administrativa, no obtuvo ninguna asignación presupuestaria del Tesoro General de la Nación hasta 1999. Esta falta de asignación presupuestaria mostraba la escasa voluntad de aplicar la norma, reflejando los problemas que caracterizan a las reformas administrativas en Bolivia.

Tras el escaso impacto del PIN, en 2000 se elaboró el Plan de Reforma Institucional (PRI). Este plan intentó, por cuarta vez en la corta historia de la administración democrática boliviana, fortalecer la implantación de un sistema de mérito orientado a resultados. Contando con más de 175 millones de dólares, el plan se estructuró en dos principales fases. Primero se emprendieron reformas horizontales destinadas a crear un marco estable para la carrera administrativa, la gestión de recursos humanos y el control presupuestario (intentando otra vez implantar las directrices marcadas por la ley SAFCO). Los resultados a este respecto han sido más bien pobres. En una segunda fase se implementaron las reformas verticales. Esta fase tenía por objeto crear ciertas agencias «piloto» (como el Servicio Nacional de Aduanas, El Servicio Nacional de Impuestos Internos, el Ministerio de Agricultura o el Ministerio de Educación) donde se pensaba incrementar las competencias de la agencia más allá de las reformas horizontales a través de preacuerdos y Acuerdos de Reforma Institucional (ARI) controlados por la Comisión del Servicio Civil. Estos acuerdos establecían nuevos requerimientos profesionales para las incorporaciones a las agencias, su procedimiento, el número de empleados que cabía sustituir por las nuevas incorporaciones y otros requerimientos específicos según la agencia, así como la informatización de determinadas tareas y procedimientos. Esta reforma a escala de agencia que comenzó en 2001 muestra mejores resultados que la primera fase, en el sentido que en algunas agencias el reclutamiento de profesionales y las técnicas de gestión informática (como en el caso del Servicio Nacional de Aduanas) se han ido introduciendo progresivamente. El cuadro 8.2 muestra el éxito del PRI en la reforma del Servicio Nacional de Aduanas en relación con el resto de la administración.

Tras los esfuerzos realizados, la administración boliviana aún es débil y, en gran medida, sigue existiendo padrinazgo en las asignaciones a la mayoría de cargos de la función pública. La escasa aplicación de la Ley SAFCO responde a la estrategia de los partidos políticos de facilitar la captura política de la administración. La lógica del «cuoteo» y el re-

parto de «pegas» sirve para financiar a los partidos tradicionales y establecer coaliciones políticas que operan para reducir el nivel de cumplimiento de las normas «formales» que puedan poner en riesgo el funcionamiento del modelo político.

La deslegitimación de las «islas de excelencia»: el caso del SIRESE

Entre la administración pública destaca, por su especial independencia respecto a la «contratación política», el sistema de superintendencias. En Bolivia, la creación del Estado regulador surge con fuerza en 1987 en el ámbito financiero, aunque la Superintendencia de Bancos se creó en 1928⁶⁰ y la Superintendencia de Seguros funciona desde 1975. El fortalecimiento de las instituciones de regulación económica se produce en el contexto de la Nueva Política Económica y en su objetivo de apertura económica y cambio hacia un modelo económico de mercado. En el afán de controlar el proceso hiperinflacionario de los años ochenta y ante la presión externa para adoptar medidas de ajuste estructural que garantizaran la estabilidad económica del país, se inicia un proceso de reforma del Estado. Los procesos de liberalización económica y de capitalización requieren nuevas organizaciones administrativas capaces de supervisar las actividades de las empresas privadas en el ámbito económico y financiero. El nacimiento del sistema regulador boliviano es el resultado necesario de la transición de un Estado productor a uno normativo y regulador, como consecuencia de las reformas institucionales que tienen lugar en el país a partir de 1985 y, muy especialmente, de los primeros años de la década de los noventa (Prats, 2003). En este apartado se describen los distintos sistemas reguladores del país y, especialmente, el SIRESE para, seguidamente, destacar la crisis de legitimidad que ha afrontado en los últimos años.

En Bolivia la regulación se ejerce a través de tres sistemas: el Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), el SIRESE y el Sistema de Regulación de Recursos Naturales (SIRENARE). El esquema de la regulación en Bolivia se refleja en el diagrama 8.2. Aunque formalmente el primer sistema que se crea es el SIRESE mediante la Ley 1600 de octubre de 1994, éste no empieza a operar realmente hasta 1997, cuando se completa la mayoría de capitalizaciones. El SIRESE está formado por la

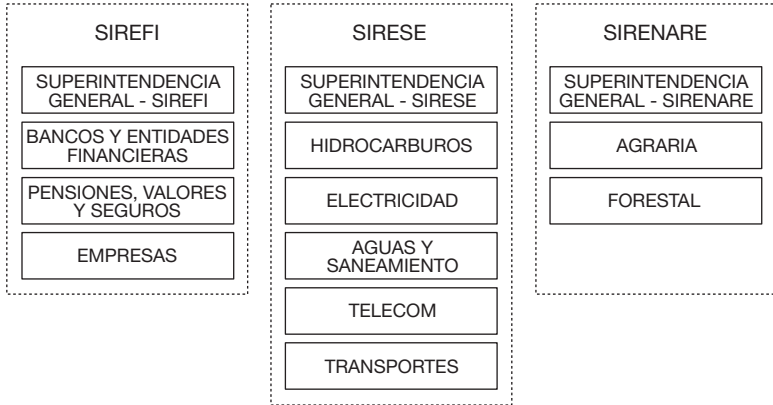
Superintendencia General y las de Hidrocarburos, Electricidad, Telecomunicaciones, Transportes y Aguas y Saneamiento Básico. Este sistema regula los servicios de utilidad pública (*public utilities*) y será comentado más adelante con más detenimiento.

La existencia de Superintendencias Generales en cada uno de los sistemas de regulación responde a la tradicional separación entre autoridades de supervisión y de regulación presente en el derecho administrativo boliviano (Morales, 2000). Mientras que la regulación recae en las Superintendencias de cada sector, la Superintendencia General se encarga de fiscalizar el funcionamiento de cada una de las Superintendencias del sistema, así como de resolver, en segunda instancia, los recursos contra del sistema. Éste es un proceso administrativo propio de los sistemas de regulación con el que no cuenta el resto de la administración. Sin embargo, las funciones de fiscalización han avanzado muy lentamente debido en parte a la escasez de recursos y a la falta de capacidad para sancionar la mala gestión de los Superintendentes por parte de la Superintendencia General (IIG, 2005).

Las primeras superintendencias que entran en funcionamiento son la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) y la Superintendencia de Valores y Seguros. Esta última posteriormente pasaría a denominarse Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) por la entrada en funcionamiento del nuevo sistema de «capitalización individual». El SIREFI como tal se crea mediante la Ley 1732 de noviembre de 1996 a partir de las instancias mencionadas, y ya en 2002 se incorporaría la Superintendencia de Empresas, destinadas al fortalecimiento del tejido empresarial. En el ámbito financiero, las superintendencias resuelven el problema de consistencia temporal de las políticas y, por tanto, proporcionan credibilidad al marco regulador restringiendo los incentivos del gobierno para alterar la política monetaria y financiera *ex post*. Siguiendo la doctrina internacional, el sistema de superintendencias se extendió al sector de los servicios de utilidad pública (como la electricidad, las telecomunicaciones, el agua, los hidrocarburos o el transporte) e incluso al de los recursos naturales.

El SIREFI contaba inicialmente con una Superintendencia de Recursos Jerárquicos (SRJ) para resolver recursos de segunda instancia o jerárquicos interpuestos por particulares y empresas contra las distintas Superintendencias del SIREFI, que resolvían los recursos en primera instancia. La remodelación de 2002, mediante la Ley del bonosol, cambió el

DIAGRAMA 8.2
Los sistemas de regulación en Bolivia



FUENTE: elaboración propia.

nombre de la Superintendencia, que pasó a denominarse Superintendencia General y, tal y como la del SIRESE y del SIRENARE, asume también funciones de fiscalización del sistema.

La misma Ley del bonosol crea la Superintendencia de Empresas, destinada a controlar y supervisar a las empresas respecto al gobierno corporativo, la defensa de la competencia, la reestructuración y liquidación de empresas y el registro de comercio. El funcionamiento de esta Superintendencia se ha visto fuertemente limitado por su dotación de recursos económicos y por la amplitud y vaguedad de sus funciones.⁶¹ En muchos aspectos la creación de la Superintendencia de Empresas responde a la difusión del modelo de superintendencia para la resolución de gran parte de los problemas de la administración. Esta especie de «superintenditis» ha contribuido a la perversión del modelo de agencia autónoma por las fuertes diferencias que existían, en el plano «formal», en su funcionamiento «real».

Éste es el caso también del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), creado con el objetivo de preservar el uso sostenible de la tierra, de los bosques y de la biodiversidad. El SIRENARE también cuenta con una Superintendencia General, una Superintendencia Forestal y una Agraria. El complejo entramado institucional no contribuye a la tarea reguladora. Las competencias no están

bien delimitadas y, por ejemplo, un gran número de organismos, tales como el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR), el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP), la Superintendencia Agraria, la Superintendencia Forestal y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) se incluyen en la gestión de la tierra. Además, es notoria la desconexión entre las políticas públicas sectoriales nacionales y los espacios locales de aplicación de proyectos y programas transectoriales en los municipios y mancomunidades.⁶²

Las relaciones agrarias, caracterizadas por el enfrentamiento, el desorden, la corrupción y el prebendalismo, generan fuertes presiones sociales que dificultan enormemente la autonomía política del regulador. En este contexto, las disposiciones «formales» son poco viables, lo que reduce la transparencia y deslegitima el proceso. Esto ha pasado en las superintendencias del SIRESE, donde las presiones políticas han sido mayores, tal y como pone de manifiesto el estudio a partir de entrevistas en profundidad y encuestas que se detalla a continuación.

a) Organización y funcionamiento del Sistema de Regulación Sectorial en Bolivia (SIRESE)

El SIRESE regula los servicios de utilidad pública, *public utilities*, como la electricidad, las telecomunicaciones, el agua, los hidrocarburos o el transporte. Las *public utilities* se definen por los elevados «costes hundidos», fuertes economías de escala y alcance, y su consumo masivo. Como señalan Spiller y Tommasi (2005), lo que caracteriza a las *public utilities* es la combinación de estas tres características y no una en particular. Estas características son la raíz de la politización inherente a su regulación. Los «costes hundidos» implican que, una vez realizada la inversión, su valor para usos alternativos se reduce y, por tanto, aumentan los incentivos a la expropiación directa (de los activos) o indirecta (por medio de precios, impuestos, calidad y otros). Las economías de escala conllevan que la organización de la industria se cimiente a través de monopolios y oligopolios que actúan como fuertes grupos de interés. Finalmente, los consumidores casi configuran el total de los votantes, lo que crea incentivos para utilizar la regulación de precios con finalidades electorales.

Las características de los servicios de utilidad pública inducen al gobierno a recurrir al oportunismo para obtener las *cuasirentas* de las inversiones específicas realizadas por las empresas y los votos de los usuarios de los servicios, a la vez que incrementan el riesgo de la captura del regulador. En Bolivia, las empresas multinacionales que invierten en los sectores de los hidrocarburos, las telecomunicaciones, el agua o la electricidad afrontan importantes riesgos políticos, puesto que el gobierno puede cambiar la regulación cuando los beneficios político-electorales superan los costes en términos de reputación y pérdida de inversiones futuras. Esto es más probable cuando a) el horizonte temporal de las políticas es reducido y, por tanto, existen más incentivos para sacrificar los beneficios a largo por los beneficios a corto plazo, y b) los costes jurídico-administrativos de incumplir con el acuerdo con las empresas son reducidos. Como ya se ha dicho, esas dos características se cumplen en Bolivia debido a la elevada volatilidad de las políticas y a la captura de la administración pública. Este último aspecto queda de manifiesto en el hecho de que el SIRESE jamás ha perdido en el Tribunal Constitucional frente a una empresa privada, lo que refleja la indefensión de las empresas y de las debilidades que comportan la ausencia de una Ley de lo contencioso-administrativo.

Además de los incentivos al oportunismo, los contratos entre gobierno y empresas son acuerdos altamente complejos sometidos a importantes contingencias, como los cambios de gobierno o de los precios internacionales. Los precios del servicio han de permitir recuperar tanto la inversión inicial como los costes de operación sin comprometer la calidad del servicio y garantizando un beneficio suficiente para realizar inversiones futuras. Para gestionar esta situación, las superintendencias deben restringir de manera creíble los incentivos al oportunismo del gobierno en el establecimiento de los niveles de precios y calidad. La capitalización de las seis grandes empresas estatales reclama la necesidad de prestar atención a los mercados eléctricos, aéreo, minero, de telecomunicaciones, de hidrocarburos y de transporte por ferrocarril, así como contar con un organismo que acompañe la transferencia al sector privado de las compañías públicas con gran poder de mercado y que se anticipe al surgimiento de imperfecciones en el mismo.

El funcionamiento de las superintendencias del SIRESE ha dependido, en gran medida, de su capacidad para hacer frente a las fuertes presiones políticas con las que han coexistido. La autonomía políti-

ca del superintendente quedaba garantizada por un sistema de designación diseñado con la intención de fortalecer su respaldo parlamentario. Por esta razón la Ley SIRESE establece que el superintendente sea escogido por 2/3 del Parlamento de una terna presentada por el presidente de la República y el cargo tiene una duración de 5 años. Esto ha estado lejos de cumplirse. Este sistema tiene elevados costes de negociación política que hacían que el proceso se volviera muy lento. Así, pese al sistema formal de designación, normalmente los superintendentes han sido cargos interinos escogidos directamente por el presidente de la República cuya rotación supera con creces la esperada por el sistema de designación (véase el cuadro 8.7). Salvo contadas excepciones, como las de Claude Bessé en la Superintendencia General, las superintendencias han mostrado interinidad y rotación. La alta rotación señalada ha dado lugar a que en 2001 sólo el superintendente de Hidrocarburos siguiera en su cargo. A mediados de 2006, los superintendentes de todos los sistemas de regulación eran interinos. Aunque estas características obedecen a diversos factores, existe un aspecto común a ellos que es la presión política. Así pues, no existe una independencia plena del sistema y hay una fuerte inadecuación de la norma a la realidad política del país.

Más allá del superintendente, el SIRESE tampoco ha estado exento de una elevada rotación en los cargos públicos. Los superintendentes tienen la facultad de nombrar a sus directores, normalmente ente 6 y 8 cargos, pero la rotación ha sido mucho mayor.⁶³ Los cargos en la superintendencia son altamente valorados por su mayor remuneración que en el resto del sector público y por las oportunidades que proporcionan de trabajar en la empresa privada más adelante, fenómeno que se denomina de «puertas correderas» (*revolving doors*). Este fenómeno ha sido frecuente en Bolivia debido a los mayores recursos de las empresas reguladas (sobre todo en telecomunicaciones, hidrocarburos y energía), la escasez de recursos humanos existentes y la ausencia de un régimen claro de incompatibilidades.⁶⁴ Por ello la política de recursos humanos, pese a ser mejor que el resto de la administración pública se ha enfrentado a importantes debilidades.

En cuanto a la gestión, los superintendentes han afrontado los problemas debido a la falta de dirección política —provocada por la elevada rotación en los ministerios— y a importantes vacíos e inconsistencias legales. La rotación ministerial es consecuencia de la inestabilidad polí-

tica del país y dificulta la sincronía entre el trabajo de las superintendencias, encargadas de supervisar la norma, y el de los ministerios, encargados de crear la norma. La falta de capacidad normativa del SIRESE reduce los incentivos a la captura del regulador, lo que puede ser positivo dadas las limitaciones comentadas.

Las debilidades del sistema han provocado que, pese a su nivel de autonomía formal, la injerencia política haya sido elevada. Diez años después de la transición de un Estado productor a uno regulador, en el ejecutivo todavía existe la sensación de que el sistema de regulación está despojando de poder a sus miembros y aún perdura la opinión de que «los reguladores son unos incapaces bien pagados que no dan la cara y que no tienen responsabilidad política». Esto ha generado una corriente de oposición política y social al sistema regulatorio que ha conducido a una importante crisis de legitimidad.

b) Apropiación social y crisis del sistema de regulación

La legitimación social de las «islas de excelencia» del SIRESE se ha enfrentado a fuertes limitaciones debido especialmente a la percepción de clientelismo generalizado. Como pone de manifiesto la encuesta realizada por la consultora KPMG a más de 2.000 personas en los años 2002 y 2005, la percepción ciudadana de las superintendencias del SIRESE es mala. Los ciudadanos apenas conocen el funcionamiento del SIRESE y únicamente un 5% de la población sabe qué es el sistema de regulación. Aunque el número de personas que había oído hablar de las superintendencias aumentó de un 35% en 2002 a un 42% en 2005, el desconocimiento del funcionamiento de las agencias reguladoras es muy elevado. Existen fuertes diferencias entre el ámbito rural y urbano, mientras en la zona urbana un 55% conocía la existencia de superintendencias, en la zona rural únicamente el 20% las conoce.

A esta falta de conocimiento se une la percepción del clientelismo, y el 61% de la población cree que las superintendencias dependen de los partidos políticos. Esta percepción contrasta con la que tienen los propios trabajadores del SIRESE, que tal y como se observa en el cuadro 8.8, se otorgan a sí mismos una puntuación media de 5,25 sobre un total de 7.

CUADRO 8.7
Nombramientos, dimisiones y permanencia de los distintos superintendentes (1997-2003)

Superintendencia	Fecha de inicio de actividades	Permanencia de los superintendentes			Nombre	
		De	A	Situación del superintendente		Permanencia en el cargo (meses)
General	24/11/95	24/11/95	13/11/96	Titular	12	Juan Cariaga
		14/11/96	10/03/97	—	5	Acefalía Claude
		11/03/97	31/12/03	Titular	82	Bessé
Electricidad	06/01/96	06/01/96	30/07/97	Titular	19	Orlando Jofré
		31/07/97	22/10/97	Interino	3	Mario Heredia
		23/10/97	22/10/97	Interino	9	A. Nowotny
		04/08/03	04/08/03	Titular	60	A. Nowotny
		05/08/03	31/12/03	Interino	5	Oswaldo Irusta
Hidrocarburos	30/04/96	30/04/96	11/03/97	Interino	10	
		11/03/97	11/03/02	Titular	60	
		11/03/02	05/08/03	Interino	17	
		05/08/03	31/12/03	Interino	5	

Telecomunicaciones	24/11/95	24/11/95	14/10/97	Titular	22	Carlos Saravia
		31/10/97	18/12/97	Interino	2	Guido Loayza
		19/12/97	19/12/02	Titular	60	Guido Loayza
		20/12/02	19/01/03	—	1	Acefalía
		19/01/03	31/12/03	Interino	12	René Bustillo
Aguas y						
Saneamiento Básico	30/06/97	30/06/97	31/807/00	Interino	37	Luis Uzin Johnny
		01/08/00	31/12/03	Titular	41	Cuéllar
Transportes	13/03/96	13/03/96	25/11/97	Titular	21	Branimir Lobo
		26/11/97	03/08/98	—	8	Acefalía
		04/08/98	04/08/03	Titular	60	Jaime Aliaga
		05/08/03	31/12/03	Interino	5	Eric Larrazábal

FUENTE: SIRESE (2003).

CUADRO 8.8
Percepción de las superintendencias
¿Con qué nota calificaría en general su superintendencia?

Superintendencia	Media	N	Desv. típ.
Superintendencia General	4,91	33	0,765
Superintendencia Hidrocarburos	5,31	16	0,873
Superintendencia Saneamiento Básico	5,48	42	1,087
Superintendencia Transportes	5,09	22	0,811
Superintendencia Electricidad	5,45	33	0,971
Superintendencia de Telecomunicaciones	5,22	96	0,920
Total	5,25	242	0,936

La crisis de legitimidad de las superintendencias tiene sus raíces más importantes en la percepción de clientelismo. La regresión logística que se plantea en el cuadro 8.9 trata de explicar qué conduce a las personas a pensar que es bueno que existan las superintendencias. Como se observa, la variable independiente más significativa es el clientelismo, estimado a partir de la pregunta de si las superintendencias responden a los intereses de los partidos. Esta variable es más significativa que el conocimiento de qué son las superintendencias y el nivel socioeconómico de las personas.

La crisis de legitimidad del SIRESE ha conducido a su posterior crisis política. El nuevo gobierno de Evo Morales ha planteado su completa revisión y en estos momentos lo más probable es que las distintas superintendencias sectoriales pasen a formar parte de sus respectivos ministerios. Un análisis más detallado, a partir de encuestas en profundidad, permite analizar las raíces de la falta de legitimidad y distinguir entre las razones por el lado de la oferta y las de la demanda. Por un lado, el SIRESE no ha logrado una verdadera autonomía política ni financiera y, por otro, la ciudadanía carece todavía de una cultura de la regulación. Esta situación ha sido aprovechada estratégicamente por el discurso político, que ha cargado contra las superintendencias asociándolas a las grandes multinacionales de las cuales obtienen su financiación y a la lógica del clientelismo político en una administración pública de la que son su máximo exponente. A continuación se ahonda un poco más en estos argumentos.

CUADRO 8.9

Resultados de la regresión logística. Legitimidad y clientelismo en el SIRESE a partir del resultado de encuestas (2001)

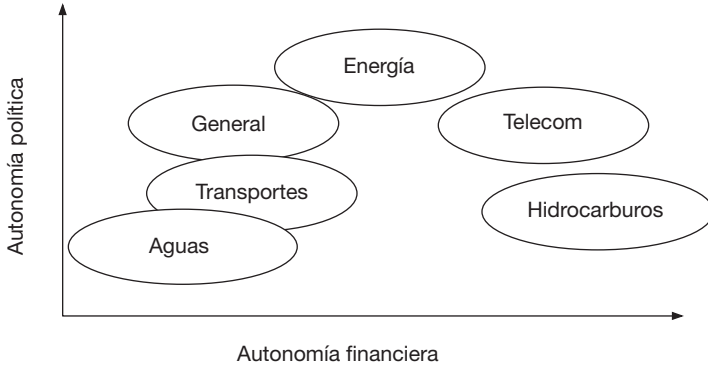
Variables independientes	Variable dependiente legitimidad
	Pregunta: «¿Es bueno o malo que existan las superintendencias?». 1. Es bueno 2. Es malo.
Clientelismo o padrinazgo	-1,959*
Pregunta: «¿Las superintendencias dependen de los partidos?»	(0,30)
1. Sí. 2. No.	
Conocimiento del SIRESE	-0,608
Pregunta: «¿Ha oído hablar del algún superintendente?»	(0,737)
1. Sí. 2. No.	
Nivel socioeconómico	0,091
Nivel socioeconómico del entrevistado:	(0,185)
De 1 (muy bajo) a 7 (muy alto).	
Constante	0,311
	(1,398)
R-cuadrado	0,1
Número de observaciones	468

* Significativa al 99%. Error típico entre paréntesis. Datos de 2001.

FUENTE: elaboración propia.

Las distintas superintendencias del SIRESE han afrontado fuertes presiones políticas que han limitado su autonomía. Estas presiones han sido mayores en aquellos sectores que regulan actividades de mayor contacto y efectos sociales (como el del transporte y el agua) y aquellos que generan importantes recursos para el Estado (como el de los hidrocarburos). A su vez, las restricciones presupuestarias de las Superintendencias de Transportes y Aguas y Saneamiento Básico dificultan aún más su autonomía respecto al ministerio correspondiente. Las entrevistas realizadas con más de 30 personas de las superintendencias y de los grupos focales permiten clasificar las superintendencias en un doble eje según su autonomía política y financiera. Conviene destacar la especial debilidad de las Superintendencias de Aguas y de Transportes, que se consideran las «superintendencias pobres» del SIRESE por su escasa capacidad de recaudar recursos lo que, unido a la fuerte movilización de sus sectores regulados, ha provocado su mayor deslegitimación política.

DIAGRAMA 8.3
Autonomía política y financiera de las superintendencias del SIRESE



FUENTE: elaboración propia.

Las limitaciones a la autonomía de las superintendencias se han enfrentado también a los problemas de cultura de la regulación de la ciudadanía y de las propias empresas, que en un primer momento se negaron a pagar la tasa de regulación a partir de la cual se financian las mismas y a proporcionar la información solicitada por la superintendencia. El consumidor no se encuentra protegido y opera una relación muy asimétrica entre las capacidades de influencia de las empresas y los consumidores. Éstos carecen de mecanismos de representación y sus reacciones se producen por medio de huelgas y movilizaciones. La inexistencia de asociaciones que representen a los usuarios constituye un problema que el SIRESE ha percibido demasiado tarde. En este sentido, el ciudadano no sólo desconoce los nuevos mecanismos puestos a su disposición, sino que ignora todavía cuál es la función social del sistema regulatorio. Existe por tanto la percepción simplificada entre muchos usuarios de que el SIRESE es un organismo que «cobra de las empresas transnacionales y que, por tanto, responde sobre todo a sus intereses».

La elevada informalidad presente en los sectores de transportes y aguas hace que resulte más complicada su supervisión, a la vez que aumentan las presiones sociales como fruto de la falta de reconocimiento formal de muchos usuarios y trabajadores. La informalidad limita la capacidad de regular por parte de las superintendencias, que han reaccionado tarde ante este problema. La inexistencia de viviendas registradas en las áreas rurales y en la periferia urbana hace muy difícil establecer detalles en

los contratos con las empresas privadas y esto limita la cobertura de dichas zonas. Las políticas de acceso y servicio universal tampoco han sido capaces de solucionar el problema y sólo cuando la conflictividad social puso en crisis el modelo, las tarifas sociales y la ampliación de la cobertura pasaron a ser una prioridad para las superintendencias (Prats, 2003).

Ante la incapacidad de las superintendencias para mejorar el acceso de los informales y la elevada inseguridad que éstos afrontan, las superintendencias han sido objeto de fuertes reproches. De esta manera, aunque en términos comparados han funcionado mejor que el resto de la administración pública, los movimientos sociales han visto en las superintendencias unos aliados de la estructura de clientelismo tejida por los partidos tradicionales y por las multinacionales. Esto queda claro en las encuestas de percepción mostradas anteriormente, así como en el discurso de los propios movimientos sociales.

Las superintendencias son consideradas como «superpoderes» del modelo de privatización, mientras que para los miembros del SIRESE y de los organismos internacionales (especialmente el Banco Mundial) constituyen un sistema administrativo ejemplar. La pérdida de poder de los municipios respecto a la concesión de licencias y la fijación de tarifas ha sido también motivo de queja por parte de las organizaciones sociales, que además no tienen mecanismos de participación en las decisiones del SIRESE. Los ciudadanos únicamente pueden realizar reclamaciones, aplicaciones y acudir a las audiencias públicas para expresar su opinión o queja, pero no pueden participar ni son informados *ex ante* en el proceso de fijación de las tarifas, concesiones, tasas de regulación o multas. No hay control social sobre las superintendencias, lo que podría mejorar su apropiación por una sociedad dividida entre formales e informales y donde la pobreza y la desconfianza hacia el gobierno alcanzan cotas muy elevadas.

Ante esta situación, los movimientos sociales que empujan el gobierno de Evo Morales han provocado que éste promueva cambios en el modelo de superintendencias. El 9 de agosto de 2006 el ministro de Hidrocarburos dijo que «desmantelar la Superintendencia de Hidrocarburos llevará tiempo para que pase a ser una dirección de su ministerio» (*La Razón*, 14 de enero de 2007). Todos estos cambios pueden tener repercusiones sobre el funcionamiento de los mercados y, más concretamente, sobre la seguridad de las empresas en la aplicación de las tarifas según lo establecido en los contratos.

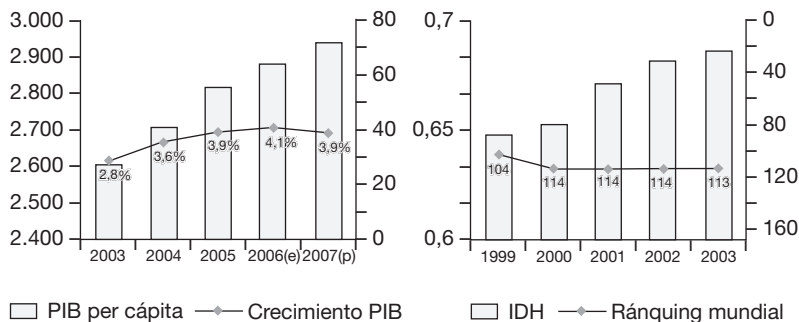
Las primeras medidas del presidente Evo Morales para ejecutar una reducción generalizada de salarios probablemente resulten insuficientes para mejorar la legitimidad social de las Superintendencias y hagan más fácil que muchos trabajadores se planteen ir a la empresa privada o incluso abandonar el país. En ausencia de un futuro claro para las «islas de excelencia», sólo es posible señalar la importancia de su función y de alinear las características de cada sector con el diseño organizativo e institucional de las superintendencias. Sólo cuando las presiones políticas son escasas resulta posible garantizar la autonomía. Para mejorar la legitimidad social, también es importante difundir el modelo y sus beneficios.

8.6. A modo de conclusión: desafíos a corto y largo plazo

Este capítulo trata de mostrar que en Bolivia el desarrollo requerirá la superación del círculo vicioso que existe entre informalidad económica y clientelismo. Esta dinámica impide la transformación del modelo económico y político del país. La transformación de las redes informales que cruzan la economía y la política en múltiples sentidos es el elemento básico para romper con una historia de inestabilidad y bajo desarrollo. Desde finales de siglo xx, los niveles de desarrollo humano se han estancado aunque, pese al conflicto social, desde 2003 en Bolivia el producto por habitante ha crecido y el país ha recuperado una senda de crecimiento de dicho producto cercana al 4% (véanse los gráficos 8.6 y 8.7). El aumento del precio de las materias primas, especialmente del gas, ha fortalecido un modelo económico basado en la explotación de recursos naturales.

El cambio político y económico impulsado por Evo Morales, a través de la Asamblea Constituyente y de la nacionalización de los hidrocarburos, tiene por objetivo la transformación del Estado y el impulso del desarrollo en el país. El éxito de estos cambios dependerá, a largo plazo, de la superación de la lógica del clientelismo y el padrinozgo y del cambio de modelo económico. A corto plazo, el reto estriba en la superación de las contradicciones internas, de los intereses heterogéneos de los movimientos sociales y de sus limitaciones cognitivas. A medio y largo plazo el desafío es cambiar el modelo económico y político del país.

GRÁFICOS 8.6 Y 8.7

Evolución del crecimiento del PIB y desarrollo humano en Bolivia

FUENTE: Banco Mundial y PNUD (varios años).

Retos a corto plazo: la Asamblea Constituyente

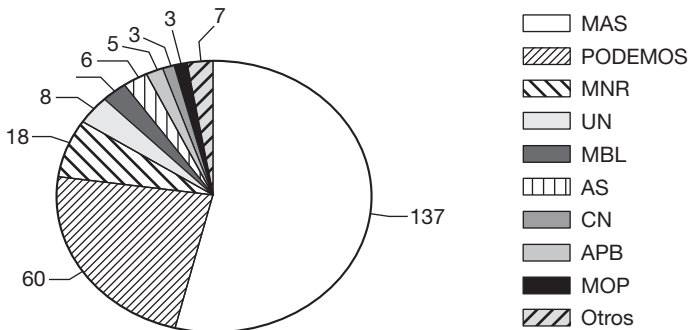
La agenda política de Bolivia está marcada por el funcionamiento de la primera Asamblea Constituyente formada por representantes elegidos por voto directo. Como señalara Evo Morales, «ha llegado el jacha uru (gran día)». Pero la Asamblea Constituyente se desenvuelve en un contexto de fragmentación de intereses y polarización cuyo superación parece complicada. Las dificultades inherentes a combinar representatividad y eficacia en la toma de decisiones ponen en riesgo el ritmo de avance y el consenso efectivo. La declaración de la Asamblea Constituyente como «originaria» y el sistema de votación son los puntos más disputados y conflictivos en la redacción del Reglamento de debates de la Asamblea Constituyente, lo que ilustra la importancia de combinar representatividad y eficacia. En este contexto, la contención de las movilizaciones constituye la máxima prioridad actual del gobierno, puesto que éste sabe que el conflicto y la polarización paralizan el avance de las cuestiones clave para el país y amenazan el éxito del proceso constituyente y el surgimiento de un nuevo modelo económico.

La actividad de la Asamblea Constituyente se ha desarrollado en un clima de fuerte polarización⁶⁵ aunque la correlación de fuerzas tras las elecciones para la Asamblea Constituyente da una clara mayoría al MAS (137 entre 255 asambleístas) sobre el principal partido de la oposición, PODE-

MOS (60). Pero las negociaciones entre partidos serán imprescindibles porque la mayoría del MAS no llega a los 2/3 requeridos para la aprobación de una nueva Constitución. Pese a que la Ley especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente, en su artículo 25 prescribe la aprobación del texto de la nueva Constitución con 2/3 de los votos, el vicepresidente Álvaro García Linera, la Confederación Sindical Única de Campesinos de Bolivia (CSUTB), la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), la Confederación de Campesinos de Bolivia y otros movimientos sociales defienden la idea de que «en democracia las mayorías son las que deciden». Todo parece que un pacto puede incluir el intercambio de la definición de la Asamblea Constituyente como «originaria» por el mantenimiento de la regla de decisión de los 2/3. Además también se baraja la posibilidad de someter a referéndum la Constitución por encima del Parlamento para evitar la parálisis en el seno de la Asamblea Constituyente.

La paz que ha reinado desde la victoria de Evo Morales se va diluyendo poco a poco. Cívicos, parlamentarios y constituyentes de Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz han convocado paros en rechazo al manejo hegemónico del MAS de la Asamblea Constituyente y a sus intenciones de bloquear la descentralización del Estado. En especial, están en contra de la regla de votación de los 2/3, que facilitaría el bloqueo del MAS a la creación de un Estado autonómico. En cambio, de momento las relaciones de Evo Morales con los movimientos sociales no departamentales son buenas, aunque dichos movimientos han expresado en reiteradas

GRÁFICO 8.8
Composición de la Asamblea Constituyente



FUENTE: elaboración propia a partir de la Corte Nacional Electoral.

ocasiones su independencia de los partidos políticos y su voluntad de supervisar el proceso democrático.

La negociación entre los nuevos y los viejos actores del sistema político en Bolivia requerirá esfuerzos mutuos. En la escena política, el MAS tendrá que controlar las tendencias populistas al maximalismo derivadas de presiones fragmentadas a menudo contradictorias. En este proceso resultará básico que los representantes del sistema tradicional de partidos y los nuevos movimientos emergentes sacrifiquen el control político de la administración por la eficacia de las políticas. El contexto de pugna social no favorece la superación del clientelismo porque incrementa el valor de los cargos en la administración para la lucha política. En la actualidad, las pugnas tienen múltiples dimensiones: territorial, socioeconómica, cultural y étnica.

El avance del proceso de nacionalización a través de la refundación de Yacimientos Fiscales Petroleros de Bolivia y el previsible aumento de los recursos públicos reducen las tensiones sociales. El cambio en el modelo político-económico requerirá reformas más estructurales en la economía y el establecimiento de nuevos fundamentos políticos para el desarrollo. Las relaciones informales políticas entre el sistema tradicional de partidos y los nuevos actores emergentes han de ir cambiando progresivamente la orientación de las políticas públicas y fortalecer el funcionamiento de la administración. El proceso de cambio ha de destinarse a mejorar los servicios públicos y a combinar las inversiones estratégicas con facilidades para que las empresas que actúan en la informalidad económica se desarrollen y pasen a la formalidad.

Los desafíos del modelo político y económico: más allá del gas y el clientelismo

La importancia política de los recursos naturales no se corresponde con su bondad para el modelo de desarrollo del país. La explotación de recursos naturales tiene efectos perversos sobre la estructura social. En los últimos años Bolivia ha intensificado su dependencia de los recursos naturales y, en la actualidad, el 50% de las exportaciones de Bolivia son de gas y petróleo, mientras que en 1999 únicamente eran el 7% (Andersen y Faris, 2002). Los ingresos derivados del gas no contribuyen a reducir la desigualdad y la pobreza porque los sectores de hidrocarburos son alta-

mente intensivos en capital y generan poco empleo. Además, aunque incrementan los ingresos del Estado, los beneficiarios del gasto público son los trabajadores cualificados, como los maestros, los funcionarios públicos o los consultores, y no alcanzan a los sectores más necesitados, el «proletariado informal» y los pequeños agricultores. Una redistribución asistencialista podría subsidiar a estos sectores y reducir las presiones sociales, pero no supondría un avance en la creación de una estructura industrial y una clase media amplia en el país.

El aumento del precio del barril de petróleo de 20 dólares a finales de 2000 a 60 dólares en 2005 ha incrementado los ingresos de las exportaciones y del gobierno, puesto que el precio del gas está ligado a una canasta internacional de precios del petróleo. Las expectativas de ingresos impulsaron las presiones sociales a favor de la nacionalización, que finalmente tuvo lugar el 1 de mayo de 2006. Previamente, el gobierno de Evo Morales había incrementado los *royalties* del 18% acordados durante la capitalización al 82% a los dos mayores campos de gas (San Alberto y Sábalo) y al 50% para el resto.

La transición hacia la nacionalización ha sido complicada, pero la negociación final, cerrada en noviembre de 2006, puede generar la estabilidad requerida para cambiar el modelo político. Las acusaciones de corrupción hacia el presidente de la empresa estatal petrolera YPFB, Jorge Alvarado, han acabado con su destitución por parte del mismo presidente de la República⁶⁶ y el vicepresidente García Linera ha tomado el liderazgo en la negociación del precio del gas boliviano en Argentina, Brasil, España y Estados Unidos. El plazo para que las compañías de hidrocarburos que operan se avengan a las nuevas reglas del juego que vencía el 1 de noviembre ha sido aceptado por las principales multinacionales afectadas.

El final de la nacionalización también puede mejorar las alianzas internacionales de Evo Morales. La nacionalización ha despertado, por ejemplo, voces críticas en Estados Unidos que está en contra de otorgar los próximos 600 millones de dólares de ayuda internacional en el marco de los objetivos del milenio. La concesión de este y otros préstamos de los organismos internacionales —como un préstamo de 40 millones de dólares con el Banco Mundial y el BID para ejecutar la ampliación de la tercera fase del gasoducto al altiplano— son cuestiones estratégicas para el desarrollo del país. Por ejemplo, el dinero internacional resulta básico para financiar las carreteras que conectarán el norte y el sur del país con los principales centros metropolitanos, así como para apoyar a la pequeña y mediana empresa.

La estabilidad del modelo de explotación de los recursos energéticos es imprescindible para impulsar reformas complementarias destinadas a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas y la generación de empleo en el sector formal de la economía. Estas reformas son estratégicas para la seguridad básica de las personas. Es clave que el conflicto institucional no paralice la toma de decisiones en los ámbitos que tienen mayor impacto sobre la calidad de vida de las personas. La creación de la Agencia de Construcción para el fomento de las infraestructuras, la concesión de créditos a iniciativas viables de las pequeñas y medianas empresas o el proyecto Propaís, destinado a generar empleo en sectores vulnerables son políticas importantes que deben recibir los esfuerzos que merecen. El modelo de explotación de recursos naturales puede ser una lacra si no se impulsan las políticas que las debilidades de la estructura social del país necesita.

La eficacia de las políticas dependerá de la superación de la lógica clientelar de la administración. La redistribución efectiva de los recursos

CUADRO 8.10
El mercado del gas. Algunos datos básicos (1998-2005)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005(p)
Producción de gas*								
Mercado exterior	154	101	295	371	47	544	813	1006
Mercado interior	109	195	198	90	96	112	127	171
Total	263	206	313	461	570	657	940	1177
Precio del gas**								
Mercado externo	0,74	0,68	1,34	1,45	1,19	1,62	1,71	2,20
Mercado interno	0,87	0,81	0,93	0,81	0,76	0,74	0,73	0,58
Impuestos***								
Royalties			180,1	187,7	172,7	219,3	209,2	317,4
IVA			19,0	25,3	7,9	8,6	2,0	6,3
Impuestos de								
transacciones			0,8	0,5	1,1	3,0	11,4	15,4
Impuestos/renta			7,3	22,1	6,9	10,6	23,6	63,1
Bonus			9,2	8,2	8,2	7,4	6,1	4,8
Impuesto a la producción de hidrocarburos (IDH)								288,5
TOTAL			216,3	243,9	196,8	248,8	253,3	695,4

* En millones de pies cúbicos/día.

** En dólares por millones de BTU. *** En millones de dólares. Ministerio de Hidrocarburos.

FUENTE: elaboración propia a partir de la Superintendencia de Hidrocarburos y Andersen *et al.* (2006).

del gas no puede sobrepasar a la administración pública. Cuando los servicios de ésta son incapaces de canalizar la redistribución, las políticas públicas corren el riesgo de patrimonializarse por parte de intereses corporativos con influencia política y recaer en grupos particulares sin crear un sistema público de carácter universal. La escasa confianza en la administración y las dificultades legales para actuar en la informalidad económica limitan la transformación de ésta y de los servicios públicos. Con el 60% de la economía sumido en la informalidad, la creación de una cultura de los servicios públicos y el establecimiento de un pacto fiscal entre ciudadanos y Estado son muy complicados. Además, los cambios en la administración son incrementales y requieren tiempo, mientras que la ciudadanía pide resultados a corto plazo.

El modelo político debe garantizar el cumplimiento de las normas y regular la competencia entre partidos de forma creíble. La financiación de los partidos y la profesionalización de la administración pública son las bases para la aplicación de políticas públicas que permitan recuperar la legitimidad del Estado y transformar el modelo económico. En gran medida, el éxito dependerá de la capacidad de los nuevos liderazgos de vencer a las tentaciones y presiones de los distintos grupos en que basan su apoyo y de convencerles de la necesidad de realizar sacrificios y de tejer puentes de encuentro con otros grupos rivales. La recuperación de valores por encima de simbologías y mitologías pasadas es un paso importante para ligar a distintos grupos socioeconómicos, a la vez que para proporcionar un nuevo sistema de creencias compartido.

Estos cambios a medio y largo plazo dependen de la agencia política y de la identificación de las prioridades de la reforma. La secuenciación es básica para afrontar primero las prioridades de reforma institucional más urgentes para avanzar en el cambio estructural. Las necesidades de la estructura social indican que las diferencias se encuentran en los niveles de educación, mientras que la creación de empleo está limitada por la capacidad de las microempresas y los productores agrícolas con objeto de incrementar su productividad y los salarios de los trabajadores. La gestión del cambio en las organizaciones e instituciones destinadas a crear mejores oportunidades de educación y trabajo debe constituir la prioridad del conjunto de fuerzas políticas. Destinar los esfuerzos de gestionar el conflicto social hacia la operatividad de las políticas públicas es el cambio que deben avanzar los agentes políticos del país.

9. Conclusiones

Este libro ha pretendido despejar un poco más el camino en la búsqueda de los determinantes esenciales del desarrollo. A través del diálogo y de la revisión crítica de las distintas aproximaciones teóricas y el estudio de la transformación del Estado y la economía en Latinoamérica y Bolivia se ha pretendido avanzar en la economía política del desarrollo y de las instituciones. Desde una perspectiva multidisciplinar se ha ahondado en los determinantes de la construcción de instituciones, prestando especial importancia al papel de las instituciones informales en el proceso de desarrollo. Esto permite comprender mejor por qué no han funcionado las estrategias de reforma institucional y cuáles son las limitaciones intrínsecas al «monocultivo institucional».

Este apartado se propone recoger las principales ideas desarrolladas en este texto y señalar cuáles son las futuras líneas de investigación que se derivan. De acuerdo con el esquema planteado, en primer lugar se presentan las conclusiones de la revisión teórica de los estudios de desarrollo, el estudio empírico de la influencia de las instituciones para el desarrollo humano y el análisis de las relaciones intrínsecas que existen entre instituciones y dotaciones iniciales de factores. En segundo lugar se ofrece el corolario relativo a la crítica a la Nueva Economía Institucional y el papel fundamental que tienen las instituciones informales en el desarrollo. En tercer lugar se concluye recordando la importancia de la informalidad en el bloqueo del cambio de modelo político y económico en Latinoamérica y Bolivia, mostrando los vínculos y la complementariedad inherente entre informalidad política y económica y las causas más profundas del descontento creciente con las políticas de reforma emprendidas. Finalmente se señala la importancia de estudios más detallados de

las redes de informales, de clientelismo y de padrinazgo y su transformación en el curso del desarrollo, así como de las decisiones y reacciones sociales que escapan de la estricta lógica económica.

9.1. Dotaciones, instituciones y desarrollo humano

La evolución de la teoría y la práctica del desarrollo ha llegado al consenso sobre la importancia de las reglas y la dimensión no económica del bienestar. El objetivo último del desarrollo no es únicamente aumentar el nivel económico sino también tener presente aspectos subjetivos que se entienden mejor desde lo que se ha dado en denominar la aproximación de las capacidades. Desde esta perspectiva, no sólo son importantes los bienes que posee una persona sino sus capacidades para transformarlos en realizaciones que ésta tiene razones para valorar. La posición relativa de las personas es importante en el momento en que implica distintas capacidades, no opciones de vida. Cada cual ejerce su libertad según sus valores y razones; lo verdaderamente importante es que este ejercicio se dé en unas condiciones y bajo unas reglas de igualdad básicas. Este marco normativo revaloriza el papel de las reglas que permiten acceder a las capacidades y reorienta la medición del desarrollo hacia fórmulas alternativas al PIB por habitante.

El análisis positivo de los determinantes fundamentales del desarrollo también ha evolucionado. Desde el énfasis inicial en las dotaciones de capital físico y humano, se ha pasado al énfasis en la tecnología y las instituciones. Éstas son los incentivos económicos, sociales y normativos que estimulan la adopción de mecanismos cada vez más eficientes. El abandono del «fundamentalismo del capital» se ha visto acompañado por la revisión de los modelos de crecimiento neoclásicos desde el nuevo institucionalismo económico. Los agentes económicos y políticos operan en un mundo con fricciones. La racionalidad limitada, las asimetrías de información o los problemas de compromiso son elementos clave en la interacción entre agentes que afectan a las decisiones económicas y políticas. Las instituciones, o las reglas formales e informales que pautan la interacción, articulan la acción colectiva y son clave para el desarrollo.

Los estudios empíricos recientes han enfatizado la importancia de las instituciones para el desarrollo y un gran número de trabajos ha de-

mostrado empíricamente la importancia de las instituciones para el desarrollo (véase Jütting, 2003 para una amplia revisión del conjunto de estos trabajos). El ejercicio empírico realizado en este libro complementa los precedentes demostrando la importancia de las instituciones no únicamente para el crecimiento del PIB por habitante, sino también para los niveles de desarrollo humano. Este ejercicio muestra la importancia causal de las instituciones para el desarrollo humano *vis-à-vis* con otras variables como la geografía o la fragmentación etnolingüística. El análisis controla, mediante distintas variables, la mejora de la robustez y, especialmente, introduce variables instrumentales que permiten resolver los fuertes problemas de endogeneidad que existen entre desarrollo e instituciones.

A partir del análisis teórico y empírico de las instituciones es posible llegar a los corolarios siguientes:

Corolario I: las instituciones son el elemento fundamental del desarrollo humano a largo plazo, tanto desde una dimensión positiva como normativa.

No obstante, los estudios empíricos tienen algunas limitaciones que se derivan de las características intrínsecas de los mismos indicadores de instituciones y de las técnicas de regresión. En cuanto a los indicadores institucionales, pese a la intensidad de su proliferación y a su utilización en informes y estudios, presentan serias limitaciones, por ejemplo el sesgo subjetivo, los problemas de endogeneidad, la incapacidad de vincular percepciones a formas institucionales concretas, la elevada correlación existente entre tipos de indicadores y, en general, su falta de correspondencia con la definición más amplia de instituciones, entendidas como las reglas estables que pautan la interacción social a través de incentivos y restricciones, limitan la utilidad de los indicadores.

En cuanto al uso de regresiones, aunque se ha avanzado mucho en la introducción de variables de control, la corrección en los problemas de heterogeneidad de los parámetros y los problemas de endogeneidad, todavía persisten los errores expuestos en la medición de la variable independiente (instituciones) y, especialmente, en las limitaciones de las regresiones para realizar recomendaciones de política y analizar los vínculos que existen entre dotaciones territoriales y geográficas y calidad institu-

cional. Como ha señalado con especial énfasis Dani Rodrik (2005), los coeficientes de las variables de política que se obtienen de las regresiones no sirven para derivar recomendaciones de política, puesto que no recogen las verdaderas intenciones del gobernante. A escala institucional, los errores de medición impiden reconocer con exactitud cuál es la dirección de las reformas. Las singularidades están por encima de las tendencias generales de reforma.

Corolario II: los errores de medición de las instituciones y las singularidades de los países limitan el alcance de las regresiones para orientar la reforma institucional y refuerzan la importancia de los estudios de caso y la narrativa analítica.

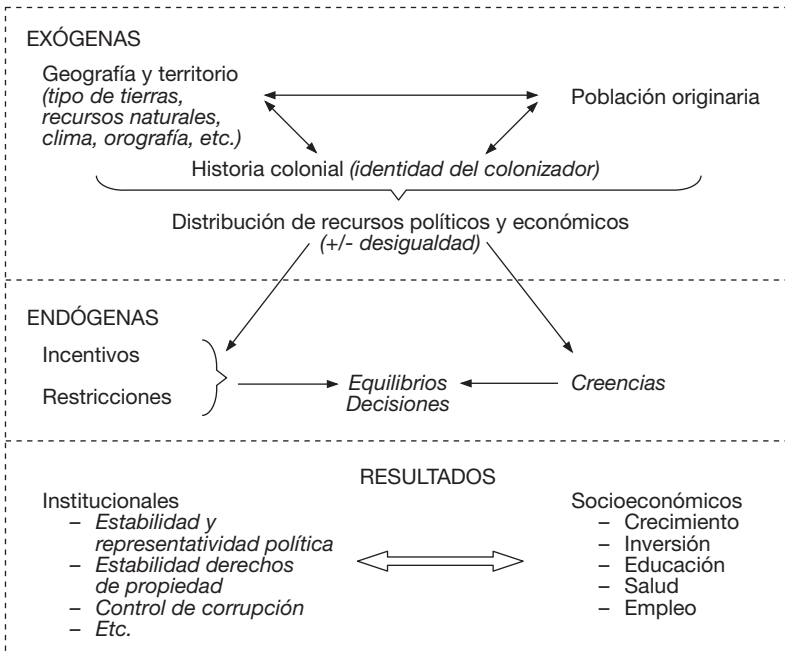
El estudio de las relaciones entre dotaciones de recursos, historia y calidad de las instituciones ha avanzado en los últimos años con los estudios surgidos desde la historia económica y la disponibilidad de nuevos datos. A partir de los trabajos de Engerman y Sokoloff (2005) se ha puesto de relieve la importancia de las dotaciones de factores para la calidad de las instituciones actuales y el papel especialmente relevante que desempeña la desigualdad. Las dotaciones de factores y la historia colonial influyen sobre la desigualdad inicial y, por tanto, sobre los incentivos a la democratización y el interés de controlar políticamente las raíces de los privilegios económicos, como pueden ser las tierras, el acceso a otros recursos naturales e incluso a bienes públicos como la educación. La desigualdad en la distribución de los recursos desincentiva el cambio institucional porque incrementa el precio de la redistribución en relación con los beneficios de mayor apertura política. Esto agrava el problema del compromiso y reduce los incentivos al cambio institucional.

Corolario III: las dotaciones iniciales (naturales e históricas) afectan a la distribución del poder económico y político y, por tanto, a los precios relativos del cambio institucional.

Desde esta lógica, el punto de partida es importante aunque no determinante. La evolución histórica depende de la composición de las élites y de sus interacciones estratégicas, singulares a cada país. No existe un de-

terminismo histórico-institucional aunque sí fuertes restricciones exógenas e importantes herencias del pasado. Todo ello configura un mapa de presiones y fuerzas que, de forma exógena y endógena, afectan al desarrollo de las políticas y las instituciones. El diagrama 9.1 recoge de forma sintética los principales factores exógenos y endógenos del análisis institucional. Del nivel exógeno, los actores políticos heredan una distribución de recursos económicos y políticos que hunde sus raíces en la interacción entre la historia y las condiciones iniciales del país a escala geográfica y poblacional. El marco exógeno forja las creencias y establece los incentivos y restricciones bajo los que operan los agentes políticos, económicos y sociales. Éste es el nivel en el que se forman las instituciones y se deciden las políticas y es específico para cada país. La calidad de las instituciones es el resultado de los equilibrios alcanzados por la interacción estratégica de actores que operan en distintos niveles

DIAGRAMA 9.1
Factores exógenos y endógenos en el proceso de desarrollo



FUENTE: elaboración propia.

institucionales. Así, el grado de capital social, el respeto por los derechos de propiedad o la representatividad de las instituciones políticas son endógenas, al igual que los resultados socioeconómicos. El desarrollo institucional y el socioeconómico se complementan mutuamente a través de círculos que pueden ser virtuosos o perversos, según los incentivos y restricciones que afronten los distintos agentes.

9.2. Las nuevas fronteras del institucionalismo

En el último cuarto de siglo, las distintas escuelas del institucionalismo han avanzado enormemente en la comprensión de los bloqueos al desarrollo. Recogiendo los desarrollos teóricos del tercer cuarto del siglo XX, especialmente desde la teoría de la elección racional y de la acción colectiva, el nuevo institucionalismo se ha desarrollado desde la teoría de la organización, la historia económica y la sociología económica. Cada una de estas aproximaciones ha destacado problemas distintos aunque complementarios y es cada vez más necesaria una mayor integración de sus marcos de análisis para mejorar las estrategias de desarrollo institucional.

Las instituciones han funcionado de manera distinta según cada país; el fracaso del «trasplante institucional» y la definición de estrategias más adaptadas a la realidad de los países requieren un marco analítico más interdisciplinar que mejore nuestra comprensión de las instituciones. Concretamente, es importante ampliar nuestro conocimiento de las instituciones informales, es decir, de los acuerdos implícitos cuya garantía de cumplimiento proviene fundamentalmente de la reputación y las sanciones colectivas. El análisis de la relación entre formalidad e informalidad abre un vacío en la literatura institucional actual que limita la comprensión de los procesos de emergencia y cambio institucional. La dualidad formalidad-informalidad contribuye especialmente a entender por qué no ha funcionado el «monocultivo institucional» y a desarrollar nuevas estrategias más adaptadas a los requerimientos nacionales.

El estudio de las escuelas del institucionalismo pone de manifiesto cómo sus complementariedades ayudan a explicar las diferencias entre *formas* y *funciones* de las instituciones y la importancia de la secuenciación para la reforma institucional. Hasta la fecha, la integración se ha

producido principalmente entre las escuelas de la vertiente más económica, que engloban sobre todo la teoría de juegos, la teoría de la elección social, las teorías de la agencia y de los costes de transacción y el institucionalismo histórico. Este bloque se ha integrado bajo el nombre de Nuevo Institucionalismo Económico, aunque más adelante también ha recibido el nombre de Economía Política, cuando ha abordado cuestiones más relacionadas con la lógica política de la intervención económica. La integración con las escuelas sociológicas ha sido mucho menor, lo que ha generado un importante vacío en la comprensión de la relación que existe entre creencias e intereses en el cambio institucional, así como del alineamiento entre instituciones con diferente frecuencia de cambio y los incentivos formales e informales que afrontan los diferentes actores.

La superación de los problemas de compromiso y de acción colectiva requiere de un adecuado acomodamiento de las reformas institucionales a la estructura social y de las políticas a las capacidades institucionales. La sociología económica y del desarrollo ha mostrado cómo los procesos de coerción y emulación internacionales dificultan la acomodación de las instituciones a la estructura social y resultan ineficaces para el desarrollo. Esto explica que muchas instituciones que han funcionado en un lugar no puedan implantarse en otros sitios. Las políticas de reforma han de tener en cuenta el momento histórico y el contexto social e institucional en el que tienen lugar.

Las escuelas de pensamiento que componen el institucionalismo han mostrado las diferencias que existen, según el nivel en el que operen las instituciones. Las instituciones que operan a un nivel más *macro* tienen períodos de cambio más dilatados y reglas más abstractas que las instituciones *micro*. La sincronía entre instituciones de carácter *macro* y *micro* requiere considerar muy especialmente la secuencia de las reformas. En ausencia de esta sincronía se pueden producir crisis de legitimidad y conflictos sociales. Esto nos hace plantear la importancia de la secuencia de las políticas de reforma institucional. Los problemas de secuenciación de las reformas han sido especialmente graves en la crisis asiática (Stiglitz, 2002) y explican en gran medida el distinto éxito que han obtenido Rusia y China en su proceso de reformas (Giavazzi y Tabellini, 2005). Esto nos permite reafirmar la importancia de la interdisciplinariedad como final de este corolario.

Corolario IV: las relaciones entre el nivel institucional macro (estructura y percepción social) y el micro (juego de intereses y toma de decisiones) determinan el funcionamiento de las instituciones.

El nuevo institucionalismo no ha tenido en cuenta la relación entre formalidad e informalidad. Desde el análisis económico, las instituciones informales han sido abordadas sobre todo como la ausencia de formalidad; como señala North (1990a) la informalidad se corresponde con una fase previa del desarrollo en la que bastaba con las relaciones para gobernar las transacciones. Las instituciones informales también han sido confundidas con conceptos como los de estructura social y cultura, con los que comparten similitudes pero también diferencias. La sociología económica y del desarrollo tiene una mayor tradición en el estudio de las instituciones informales. Esta tradición ha sido omitida por el nuevo institucionalismo, lo que ha tenido importantes implicaciones para la reforma institucional.

Esta situación ha derivado en una explicación incompleta del proceso de emergencia y de cambio institucional. El análisis de las características de las institucionales informales proporciona nuevas categorías de análisis a partir de las cuales cabe entender el proceso de desarrollo. Las instituciones informales se distinguen de las formales por el tipo de información que se transmiten los agentes y los mecanismos que utilizan para garantizar el cumplimiento de las normas. En la informalidad, la información es fundamentalmente privada y difícilmente verificable. La garantía de cumplimiento de las normas informales (*enforcement*) se realiza a través de la reputación y las sanciones colectivas. Estos mecanismos requieren un contacto constante con un mismo grupo reducido de personas. El aumento de la escala y de la frecuencia del intercambio reduce la eficiencia de los mecanismos de *enforcement*. Pero la informalidad no desaparece en el proceso de desarrollo y la creación de instituciones formales no elimina la informalidad. La informalidad se transforma y mantiene una relación constante con la formalidad.

El funcionamiento de las instituciones formales depende en gran medida de la informalidad para resolver los problemas de la información asimétrica y la acción colectiva. Desde esta perspectiva, la transformación de las instituciones informales resulta clave en el proceso de desarrollo. A medida que se amplía el número de agentes e intercambios, los

mecanismos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de las relaciones informales son demasiado costosos e ineficientes. Cuando aumenta el número de agentes económicos, el coste de coordinación para aplicar sanciones colectivas es demasiado elevado y, como la probabilidad de que dos personas se vuelvan a encontrar en el mercado se reduce, la reputación sirve menos como mecanismo de garantía para el cumplimiento de los acuerdos. Pero esto no quiere decir que las relaciones informales no cumplan una función básica.

La instituciones informales fortalecen a las instituciones formales evitando su captura por intereses particulares y garantizando su supervisión y cumplimiento. Las instituciones informales reducen los costes de supervisión porque facilitan el intercambio de información y la detección de oportunidades económicas. Esto es así cuando las instituciones informales vinculan grupos de agentes previamente separados o proporcionan mecanismos informales para reducir los problemas inherentes a la medición de objetivos políticos difusos como, por ejemplo, la calidad de la administración o de las políticas de educación. Como señaló Granovetter (2005), en el proceso de desarrollo las redes informales cambian y se hacen cada vez más abiertas. La interacción entre grupos separados contribuye a formar las creencias compartidas sobre el funcionamiento de las normas, mientras que la reputación y las sanciones colectivas siguen siendo funcionales para gobernar relaciones basadas en información implícita y difícilmente formalizable.

Corolario V: el desarrollo depende tanto de cambios en las instituciones formales como en las informales. En ausencia de cambios en las relaciones informales, las instituciones formales no se aplicarán (clientelismo) o responderán a intereses particulares de grupos de interés (captura de rentas).

La importancia de las instituciones informales contribuyen a explicar por qué las instituciones no se pueden trasplantar y cuáles son los límites de la denominada ingeniería constitucional. Las instituciones formales importan, establecen los incentivos e influyen sobre las preferencias. Pero las instituciones informales también importan, puesto que afectan al ámbito de las relaciones y son básicas para el funcionamiento efectivo de las instituciones formales. Desde esta lógica, no existen

instituciones políticas formales óptimas; las instituciones dependen del contexto, cambian con el tiempo y dependen de la interacción entre formalidad e informalidad.

Las instituciones informales son el vínculo entre la cultura y la estructura social y las instituciones formales. Las instituciones formales pueden cambiar fácilmente la voluntad política, pero las instituciones informales reflejan prácticas culturales y socialmente construidas (*embedded*) difíciles de percibir, de medir y de manipular a través de reglas formales. Las instituciones informales establecen los límites del diseño institucional o lo que se ha dado en denominar «ingeniería constitucional». Aunque el diseño institucional puede modificar el número de partidos, incrementar la disciplina parlamentaria o las relaciones entre el gobierno y los entes subnacionales a través de cambios en el sistema electoral, las leyes de partidos o las reformas fiscales, en última instancia el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas y económicas dependerá de la interacción de las normas formales e informales. El éxito de las reformas depende en gran medida del conocimiento local sobre las redes informales. La agenda de investigación y las estrategias de reforma institucional deben invertir más en estudios aplicados basados en conocimientos locales que en regresiones de corte transversal.

9.3. Informalidad, Estado y economía en Latinoamérica y Bolivia

Latinoamérica vive una importante época de cambios que se refleja a escala política en el giro hacia la izquierda en países como Brasil, Argentina, Uruguay o Chile, y en las presiones de los denominados nuevos populismos representados por el gobierno de Bolivia y Venezuela, así como por las alternativas finalmente vencidas por un estrecho margen en México y Perú. El descontento con la segunda generación de reformas se ha hecho cada vez más evidente en las urnas y en las movilizaciones sociales. Los retos de esta nueva etapa son, no obstante, viejos. La persistencia del clientelismo y la informalidad económica son importantes debilidades estructurales que amenazan el desarrollo a largo plazo. La coyuntura económica actual es favorable para muchos países, como fruto del alza de

los precios de las materias primas, pero ésta es un arma de doble filo que tanto puede impulsar como evitar la adopción de las reformas estructurales necesarias. Las nuevas reformas deberán tener presente las lecciones del pasado, especialmente las limitaciones de la informalidad y la importancia de que la reforma institucional se adapte a la estructura socio-política del país.

La informalidad ha limitado la transformación de la economía y el Estado en Latinoamérica, lo que ha provocado desafección social y, en última instancia, cambios políticos. En algunos lugares han existido importantes movilizaciones sociales y un conflicto civil que ha costado vidas humanas. Este proceso no se puede explicar sólo desde la lógica de *Homo economicus* y es necesario combinar la lógica de los intereses con la de las percepciones y los elementos simbólicos para comprender la reacción social ante las políticas de reforma institucional y económica. Desde esta perspectiva se puede comprender por qué reformas que suponen mejoras paretianas no han sido aceptadas por la población y por qué reformas que funcionaron en los países occidentales, en Latinoamérica han tenido un alcance limitado y han encontrado fuertes resistencias.

El estudio de la transformación del Estado y la economía en Latinoamérica y en Bolivia a través de los procesos de privatización y de la creación de agencias de regulación ha puesto de relieve el alcance de la lógica del clientelismo y los bloqueos que provienen del sector informal de la economía. La persistencia histórica de la dualidad entre formalidad e informalidad en el ámbito político y económico impide el avance social. El equilibrio alcanzado en Latinoamérica hace que el clientelismo sea básico para la construcción de coaliciones políticas, lo que impide la profesionalización del Estado y facilita la captura de rentas. En este contexto, los procesos de privatización y regulación han tenido un alcance muy limitado sobre el sector informal de la economía, que por definición no se incluye en los contratos con los operadores económicos privados y puede ser objeto de regulación formal. Pese a los resultados alcanzados, la percepción general del proceso y de los resultados ha sido negativa. La deslegitimación de las instituciones y las consecuencias distributivas de las reformas incrementan la desafección social, que responde a percepciones y emociones.

La informalidad política surge del valor de los cargos en el sector público como moneda de cambio para la negociación política, así como

para evitar la aplicación de las normas formales que pudieran poner en peligro el funcionamiento del partido y los propios cargos en la administración. La elevada fragmentación política en muchos países andinos incrementa los costes de negociación y los cargos (*pegas*) son cruciales para alcanzar acuerdos. Como los partidos son poco programáticos y los organismos internacionales exigen la aplicación de determinadas políticas, el intercambio de cargos es el principal instrumento para formar coaliciones de gobierno. Los cargos sirven para crear redes de protección personal y de los intereses del partido. Además, el sector económico informal incrementa los incentivos a la contratación política en la administración pública. La importancia de la economía informal, junto con la elevada competencia política, provoca que los partidos recurran al sector informal de la economía para financiar sus actividades. Los cargos en la administración pública sirven para realizar actividades de partido y evitar el cumplimiento de las reglas formales que pudieran poner en peligro el funcionamiento del sistema político. Desde esta óptica, la falta de aplicación de las normas (*enforcement*) es la estrategia que permite, en gran medida, compaginar el sector formal e informal de la economía. El padrinazgo y el clientelismo en la administración responden a las necesidades de los partidos para compaginar competencia política, informalidad económica y presiones internacionales.

Corolario VI: las redes clientelares reducen la supervisión de las normas que impiden recurrir al sector informal de la economía e intercambiar los cargos en la administración para la negociación política. Esto ha impedido la reforma política y administrativa.

La transformación de la economía también se ha enfrentado a los límites que provienen de la informalidad. La incorporación de la inversión multinacional a la economía a través de las políticas de privatización no ha alcanzado por igual al sector formal y al informal de la economía. La inversión multinacional se basa en contratos formales y la especificación precisa de metas de cobertura y expansión cuantificables. La regulación de la inversión no alcanza a las personas que no tienen registrada su vivienda y actividad. Esto es especialmente cierto en el sector del agua y del alcantarillado, del que viven muchos pequeños empresarios que operan en la informalidad. La estructura socioeconómica de las políticas del

denominado «Consenso de Washington» ha limitado su alcance. Esta situación ha provocado una reacción en contra que a menudo ha revertido la reforma económica.

Como pone de evidencia con más detalle el estudio de caso de Bolivia, la reacción contra las reformas deriva tanto del cálculo racional de los costes y los beneficios de la movilización como de la percepción social, sometida a fuertes limitaciones cognitivas y a elementos simbólicos. Los costes de la movilización se han reducido, mientras que han aumentado sus beneficios esperados. El desempleo reduce el coste de oportunidad de la movilización, mientras que los procesos de democratización incrementan la influencia política de sectores sociales antes excluidos, a la vez que reducen la capacidad de represión por parte del Estado. La presión y la supervisión internacional incrementan el valor de la democratización, aunque sólo sea en un nivel formal.

Corolario VII: la percepción social de las reformas depende de sus resultados económicos y del juicio social de valor sobre la legitimidad del proceso. Esta legitimidad depende de los efectos distributivos, de los elementos simbólicos y de las emociones.

Más allá del cálculo de coste-beneficio, la percepción social también tiene un papel clave para explicar el conflicto y la desafección social. La desconfianza en las instituciones políticas, fruto de la percepción generalizada de clientelismo, deslegitima la acción del Estado, mientras que la legitimidad de los resultados económicos no deriva únicamente de sus efectos en términos absolutos, sino también en términos relativos. La desconfianza en las instituciones políticas se expresa muy a menudo a través de elementos simbólicos. En el caso de las privatizaciones y de la regulación económica, las presiones y la influencia internacional permiten la emergencia de la simbología del «colonizador malevolente» y la recuperación de la memoria histórica ligada a la herencia colonial. Los nuevos líderes emergentes suelen utilizar estratégicamente los elementos simbólicos con la finalidad de lograr la unión entre intereses heterogéneos. Todo ello se puede resumir en el siguiente corolario.

Corolario VIII: los elementos simbólicos contribuyen a unir intereses heterogéneos en conflicto que comparten unas bases socioeconómicas y un interés común de mejorar su influencia política.

La transformación del Estado y de la economía depende de la sincronía entre formalidad e informalidad. Cuando las políticas no responden a la realidad social pueden tener efectos indeseados. El diseño de las reformas políticas y económicas desde la nueva economía institucional ha subvalorado el peso de la informalidad. El alcance de las reformas se ha visto limitado por la estructura socioeconómica. Las relaciones informales no se han transformado y han bloqueado el funcionamiento de reformas políticas y económicas. El escaso avance de la profesionalización en la administración pública es fruto de la importancia del clientelismo para la supervivencia política de las élites de los partidos tradicionales en un contexto de fragmentación social y de informalidad económica. Las presiones y condiciones impuestas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) han aumentado todavía más el valor de los cargos públicos y la estrategia del clientelismo. En estas condiciones resulta clave encontrar mecanismos para garantizar la aplicación efectiva de las reformas y la adaptación de las reformas económicas a la estructura socioeconómica de cada país.

9.4. La importancia de la innovación institucional: más allá de la «lógica económica»

El sentido de eficiencia y la forma de evaluar los resultados desde la estricta racionalidad económica no capturan ciertos fenómenos que influyen en cómo los individuos perciben su bienestar. La inseguridad en el trabajo, el riesgo y la vulnerabilidad ante la pobreza, las diferencias relativas de renta o la legitimidad de las instituciones políticas son elementos difícilmente mesurables que influyen en la percepción de bienestar de las personas. La medición del bienestar únicamente en términos económicos se enfrenta a serias limitaciones para comprender y prevenir la desafección social con el Estado y, por tanto, dificultar el proceso de construcción social de las instituciones. En este mismo sentido, el creci-

miento económico es más que nunca una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el bienestar y la reducción de la pobreza. Las estrategias de reforma política y el cambio de modelo económico no tendrán que garantizar únicamente cambios *paretianos* o mejoras en términos absolutos, sino también tener en cuenta la percepción de justicia de los individuos y los cambios relativos; es decir, la equidad del proceso.

Integrar a *Homo politicus*, *H. economicus* y *H. sociologicus* en los estudios del desarrollo es un aspecto clave para comprender mejor el proceso de cambio institucional. Los estudios desde la sociología económica, la economía experimental y la felicidad prometen incorporar componentes clave en el marco de análisis prevalente en la teoría del desarrollo, fundamentado principalmente en la teoría neoclásica del desarrollo y la nueva economía institucional.

La economía sociológica ha mostrado que la emergencia y el cambio en las instituciones depende de la creación y la transformación de las redes informales (Granovetter, 1973). Esta disciplina señala que los agentes generan confianza y desincentivan la malversación a través de su pertenencia a redes y estructuras de relaciones personales, los valores y normas de las cuales se perciben como exógenas aunque responden parcialmente a sus acciones estratégicas. Estas redes se transforman en el proceso de desarrollo a través del establecimiento progresivo de vínculos entre distintos grupos, formando *redes de redes*. La ausencia de redes informales entre grupos dificulta la aplicación de instituciones formales destinadas precisamente a resolver los problemas de acción colectiva. La aplicación de esta perspectiva de análisis a los estudios de desarrollo teniendo en cuenta las nuevas aportaciones de la economía experimental y de la felicidad puede arrojar nuevas hipótesis de trabajo mejor fundamentadas.

Los estudios desde la economía de la felicidad tienen una larga tradición, aunque están cobrando mayor vigencia a medida que su teoría contribuye cada vez más a explicar fenómenos actuales (Graham, 2004; Easterlin, 2001). La economía de la felicidad muestra que, aunque las personas con mayor renta muestran niveles de felicidad mayores, los países más ricos no son más felices que los más pobres y que, a medida que aumenta su renta, los países no incrementan sus niveles de felicidad («Paradoja de Easterlin»). Por tanto, tampoco los mayores niveles de salud y educación, asociados con la mayor renta, parecen hacer que los países mejoren sus niveles medios de felicidad. Curiosamente, dentro de los

países esto no sucede y más recursos, educación y salud, así como menor inseguridad, conducen a mayores niveles de bienestar. Todas estas paradojas ponen de manifiesto que las percepciones del bienestar de los individuos van bastante más allá del componente económico e incluyen las diferencias relativas de renta.

Pero la economía experimental es quizá la que ha demostrado con mayor rigor cómo las decisiones de los individuos escapan muchas veces de la lógica del modelo económico tradicional, que enfatiza que los individuos responden a incentivos sobre todo de tipo pecuniario. Los individuos adoptan decisiones a corto plazo que van en contra de sus beneficios a largo plazo, participan en asociaciones y movimientos civiles en mayor medida de lo que predice el modelo económico y, bajo condiciones de incertidumbre y riesgo, adoptan decisiones incoherentes con el modelo económico (Kahneman y Tversky, 1979; Kahneman, 2003). Estas anomalías son mayores en los países en desarrollo que carecen de instituciones económicas y políticas que las pueden atemperar, ya que las transacciones se producen en mercados pequeños e informales (Anderson y Stamoulis, 2005). Como señalara North (1990b), no sólo es importante conocer el funcionamiento de las instituciones sino también los modelos mentales; es decir, el proceso cognitivo mediante el cual las personas forman los marcos de decisión. Ésta es la línea seguida por premios Nobel como Herbert Simon, Vernon Smith y Daniel Kahneman.

Una mejor comprensión de los modelos mentales y de las percepciones de los individuos es necesaria para entender comportamientos que escapan de la lógica económica, como la aportación privada anónima a bienes públicos, la renuncia a beneficios que se consideran injustos, trabajar menos horas cuando se ha ganado más dinero o la sobrestimación de riesgos pequeños. Este conjunto de comportamientos se ha de tener en cuenta a la hora de predecir el impacto de las políticas, especialmente sobre el sector informal de la economía. Es importante tener en cuenta los modelos mentales y las percepciones y tratar de influir sobre las mismas a través de la difusión de información. Pero la información tiene un alcance limitado y la pieza fundamental para resolver los dilemas de acción colectiva guarda relación con la construcción de redes informales que fortalezcan las instituciones formales.

Cada vez es más importante tener en cuenta los fundamentos microanalíticos de nuevos procesos macrosistémicos, y la economía experimental y la sociología económica se pueden fortalecer mutuamente en

esta dirección. Estas nuevas aproximaciones sin duda contribuirán a mejorar el entendimiento actual fundamentado en la economía neoclásica y el Nuevo Institucionalismo Económico. Estas contribuciones pueden estudiar los mecanismos que permiten a los grupos étnicos articular la acción colectiva para proveer de bienes públicos. Los trabajos impulsados por el MIT Poverty Action Lab también parecen ir en la dirección de entender empíricamente, a través de ejercicios experimentales, nuevas reglas que incentiven el desarrollo. Para explicar por qué las instituciones no cambian como las personas desean, hace falta complementar viejas y nuevas perspectivas de análisis. El análisis multidisciplinar debe combinar varios niveles de análisis (político, social, económico y organizativo) con diversas aproximaciones teóricas. Este trabajo ha tratado de ser un primer paso en esta dirección.

Notas

1. Una simple extrapolación hacia atrás de las tasas de crecimiento de los últimos cincuenta años en los países más desarrollados llevaría a la absurda conclusión de que, en el siglo XVIII, en Europa la renta media por habitante era inferior a 100 dólares (de 1990), mientras que la historia económica demuestra que la renta media por habitante era cien veces superior (véase Maddison, 2001). Este razonamiento lo utiliza Robert Lucas (1998) para demostrar que no sólo las tasas de crecimiento actuales resultan excepcionalmente elevadas en un aspecto histórico, sino que también la renta media por habitante permaneció constante en torno a los 400 dólares por habitante hasta la revolución industrial y, más concretamente, hasta la revolución demográfica, a partir de la cual los aumentos en la producción no se veían acompañados de aumentos en las tasas de natalidad.

2. Para una explicación metodológica de las distintas formas de medir la pobreza y la desigualdad véase Prats (2004).

3. A lo largo de este texto se utilizarán indistintamente los términos de renta media por habitante y nivel de vida de la población en referencia al cociente del PIB (a precios constantes) y la población. El PIB por habitante para las distintas regiones del mundo se obtiene a partir de Maddison (2001), mientras que para los distintos países del mundo los datos son del Banco Mundial, *World Development Indicators*.

4. Véase Jütting (2003) para una revisión de estos estudios.

5. En este juego dos jugadores deben repartirse cierta cantidad (por ejemplo, 100 euros). El jugador 1 realiza una oferta de reparto al jugador 2 (por ejemplo 90 para el jugador 1 y 10 para el 2). Si el jugador 2 acepta la oferta se realiza el reparto propuesto por el jugador 1; si la rechaza, ambos jugadores lo pierden todo. La economía experimental ha demostrado que, de manera contraria a la pura racionalidad económica, las personas no aceptan ofertas excesivamente bajas. De hecho, el intercambio se produce a partir de ofertas que oscilan entre 30 y 40 sobre 100, lo que indica que, a pesar de desde una lógica estrictamente eco-

nómica el jugador 2 puede pensar que siempre es mejor obtener algo que nada, existe un sentido básico de justicia que afecta a las estrategias de los jugadores.

6. Según Sen (1994a, 1994b), el utilitarismo se define por las siguientes características: a) consecuencialismo; las instituciones y políticas sociales se juzgan por la bondad de sus consecuencias; b) bienestarismo, la bondad se juzga en función de la utilidad individual que proporciona; y c) considerar que el juicio social válido se realiza mediante la ordenación por la suma de las utilidades individuales y su posterior maximización. En general, el estado social más justo será el que mayor utilidad global produzca.

7. No es el objeto de este texto resolver los problemas estadísticos de endogeneidad entre desarrollo e instituciones; a tal efecto, véase Acemoglu *et al.* (2001, 2002).

8. Otras críticas consideran que la visión del bienestar desde las capacidades no tiene en cuenta la búsqueda y el planteamiento por parte de los actores de una forma de autorrealización y autodesarrollo. Como señala Giri (2000: 1004) «Sen toma la persona como dada y piensa que la tarea de crear una buena sociedad es principalmente una tarea de la acción colectiva a escala del Estado y la sociedad». Giri considera que la teoría de las capacidades necesita complementarse con una reconceptualización del desarrollo como responsabilidad, donde la libertad es objeto tanto del compromiso social como del personal.

9. Hay que tener en cuenta que en el siglo xv, el PIB por habitante de los incas, aztecas y mayas no era tan diferente del de la Corona española o el de los habitantes de los valles del río Yangtse en China. El PIB por habitante estuvo estancado durante más de mil años en valores cercanos a los 400 dólares por habitante (Maddison, 2001; Lucas, 1998). Esto no significa que no hubiera acumulación ni desigualdad entre los habitantes. Las sociedades antiguas eran capaces de construir fastuosos monumentos como pirámides o catedrales y sostener un elevado tren de vida para una pequeña parte de la población. No obstante, fueron incapaces de promover el crecimiento de la renta de la mayoría de sus habitantes. Esto último es un atributo exclusivo del crecimiento moderno iniciado en la revolución industrial.

10. Esta primera época, más intervencionista, se vio acompañada por modelos matemáticos de equilibrio general aplicado, basados en cuadros *input-output*, funciones de producción multisectorial y variables internacionales exógenas para tener en cuenta la influencia del sector exterior. En estos modelos el funcionamiento de los mercados era simétrico, no se tenía en consideración variables institucionales y su objetivo principal era el establecimiento de planes de utilización de recursos a medio plazo.

11. Este estudio se realizó en 1997 para el informe anual del Banco Mundial de ese año, que abordaba la evaluación de la ayuda. Su publicación en una revista académica tuvo lugar en 2001, en la *American Economic Review*.

12. En concreto, los autores tienen en cuenta la ayuda prestada por el World Bank's International Development Association (IDA) y el International Monetary Fund's Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF).

13. Es cierto que cuanto mejores son las instituciones de un país, más se puede proteger el medio ambiente y, por tanto, se transforma la geografía y el territorio. Sin embargo, en el análisis de los países en vías de desarrollo parece más razonable partir del supuesto de que la geografía y el territorio actúan como verdaderas variables endógenas.

14. A este respecto, Boix (2005) muestra cómo la existencia de fuertes rentas derivadas de recursos naturales actúa como freno a la democratización de muchos de los regímenes en desarrollo y, por tanto, de manera más indirecta, también afecta a la corrupción. Esto es así ya que los recursos naturales (como el petróleo o las minas de diamantes) no son activos móviles y, por tanto, a diferencia de los activos móviles (como las finanzas o las manufacturas), no se pueden deslocalizar por el país en caso de un intento de apropiación por parte del gobierno.

15. Estos autores, para medir la calidad institucional se basan en índices de calidad de la burocracia, del Estado de Derecho, de riesgo de expropiación de contratos y de repudio de contratos.

16. El programa de la Universidad de las Naciones Unidas para realizar un informe sobre el estado de la gobernanza en el mundo se encuentra todavía en su fase piloto y los datos disponibles aún son escasos. Las dimensiones que se tienen en cuenta son: a) el papel de la sociedad civil, b) la representación de los intereses, c) la calidad de la acción de gobierno, d) la calidad de la burocracia, e) la correcta estructuración de los mercados y f) la calidad de la resolución de conflictos mediante el sistema judicial.

17. Una información detallada de la construcción del índice y de la base de datos se encontrará en Kaufmann *et al.*, 2002, «Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01». Disponible en la página web del Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters.htm>.

18. Entre estas organizaciones se encuentran entidades internacionales (como el Banco Mundial o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo), agencias de riesgo político y empresarial (como Political Risk Services o Standards and Poor's DRI McGraw-Hill), *think tanks* (como The Economist Intelligence Unit o el Institute for Management and Development), consultoras internacionales (como PriceWaterhouse and Coopers o Political Economic Risk Consultancy), universidades (como la Columbia University), organizaciones no gubernamentales (como Freedom House) y otras que elaboran informes, realizan encuestas o proponen indicadores relacionados con alguno de los aspectos comprendidos en el marco analítico propuesto por los autores para comprender la gobernanza.

19. Si tenemos en cuenta que el grupo de países que más ha crecido durante la década de los ochenta (los denominados «tigres asiáticos»), lo hizo a un ritmo cinco veces mayor que los países de alto desarrollo, mientras que su índice de corrupción, medido por *Transparency International*, distaba en 3,71 puntos de un total de 10 de estos mismos países desarrollados y sólo 1,07 puntos respecto a la media de los países en desarrollo, nos damos cuenta de las limitaciones de determinados índices y de la necesidad de más casos de éxito para validar con mayor precisión la importancia de la *governance* para el desarrollo (datos a partir de *Transparency International*). Además, cuando las estadísticas de países como China o Rusia no son fiables, el análisis todavía se complica más.

20. Conviene tener en cuenta que el mejor estimador de los ingresos de las empresas del Estado en los datos de corte transversal para una muestra representativa de todos los países del mundo es la proporción de petróleo y otros minerales en las exportaciones (Boix, 2005: 217).

21. Hoy la globalización también ha conllevado la difusión de instituciones, tal y como se puede observar en el incremento de instituciones como los organismos reguladores independientes en América Latina (Jordana y Levi-Faur, 2003).

22. Las colonias británicas fueron gobernadas a través de asambleas locales representativas, un sistema judicial independiente y un gobernador nombrado por Inglaterra (North *et al.*, 2000).

23. La tenencia de amplias extensiones de tierras puede dar a su propietario un estatus social o un poder político desproporcionado, en el sentido de que el efecto político o de estatus de poseer 100 hectáreas es mayor que el estatus o poder político que tienen 50 propietarios de 2 hectáreas cada uno. Este hecho ha sido uno de los problemas con los que se ha enfrentado la reforma agraria en Latinoamérica, donde el precio de la tierra no reflejaba su valor político. Esto explica que estructuras ineficientes de producción seguían perdurando, puesto que el valor de vender o arrendar la tierra a un grupo de pequeños propietarios no era óptimo, ya que no reflejaba su valor político. Aunque para arrendar la tierra también existían problemas de seguimiento, inseguridad en la garantía de cumplimiento de los acuerdos, estabilidad de los derechos de propiedad y otros, en Latinoamérica la rentabilidad política de las tierras ha supuesto un freno difícil de superar y que, en gran medida, aún pervive hoy en día (para una exposición sobre la cuestión, véase Bardhan, 2001).

24. Tal y como indica la teoría de la modernización, mayores niveles de educación y bienestar conducen a mayores aspiraciones civiles y políticas por parte de la población, lo que redundará en contra de la concentración del poder político en las élites económicas.

25. Este autor compara la evolución del derecho de sufragio en Estados Unidos y Latinoamérica señalando las diferencias en el ritmo y en la forma de la

evolución. Por un lado, en Latinoamérica los derechos evolucionaron más lentamente sobre todo por el miedo de las élites económicas a la redistribución que se podía derivar de mayores niveles de participación. Por otro lado, en Estados Unidos, tras la censura de tipo económico para votar (por ejemplo, el pago de impuestos o la propiedad de tierras) las restricciones al voto estuvieron sobre todo vinculadas a la raza, ya que era el núcleo de población «distinto» que se deseaba excluir. En cambio, en Latinoamérica la mayor desigualdad existente y el mayor número de población «diferente» exigían una restricción de carácter más universal y diversificador como es la educación.

26. La mayor eficiencia de la pequeña hacienda en el cultivo del café deriva de la ausencia de economías de escala y de los mayores incentivos que introduce al trabajo, ya que se trata de un cultivo intensivo en mano de obra.

27. Autores como North (1990a) consideran que las instituciones se pueden clasificar en a) instituciones legislativas y ejecutivas (aquellos mecanismos formales para escoger a los legisladores y tomadores de decisiones, así como las relaciones entre ambos); b) instituciones judiciales (mecanismos formales para escoger a los jueces y determinar la estructura interna del sistema judicial y sus formas de resolver conflictos distintos); c) costumbres y otras normas informales ampliamente aceptadas que restringen las acciones de los individuos y las instituciones; d) ideologías e intereses sociales enfrentados; y e) capacidades administrativas del país, en especial los recursos humanos.

28. Para revisiones sobre la teoría de juegos véase Gibbons (1993).

29. Estos principios son la ausencia de un dictador, el principio de transi-tividad, la eficiencia paretiana, la no consideración de las alternativas irrelevantes, y el principio de completitud o dominio no restringido.

30. Para una excelente revisión y comparación entre el nuevo y el viejo institucionalismo véase Rutherford (1996).

31. La selección adversa se produce cuando alguna de las dos partes tiene una ventaja informativa antes de alcanzar un acuerdo sobre el intercambio que se va a realizar, es decir, tiene información privada. Esta ventaja informativa deriva del mayor conocimiento que tiene el agente sobre alguna variable exógena o del entorno en que se desenvuelve la actividad. La utilización de esta ventaja informativa origina problemas de selección adversa, que permiten que el agente obtenga una renta mayor de la que ganaría en una negociación dentro de un mercado perfecto con iguales dotaciones informativas.

32. El riesgo moral en una relación de agencia se produce una vez establecido el acuerdo y se deriva de la incapacidad del «principal» de observar las acciones del agente. Este problema surge de la mayor información que tiene el agente sobre variables de tipo endógeno. Entre estas variables se encuentra el nivel de esfuerzo de la organización en términos de selección de personal, de desarrollo tecnológico o de calidad del producto. Estas variables no las puede observar el

principal y dan lugar a comportamientos oportunistas, como podría ser la compra de materiales a precios elevados o pagar más de lo debido a los trabajadores.

33. Una distinción importante dentro del institucionalismo histórico se refiere a las preferencias e intereses. Intereses y preferencias son diferentes, ya que, como señala Immergut (1997:12), «mientras que los intereses están organizados en torno a demandas políticas que tienen una expresión pública, las preferencias son visiones privadas de los individuos que pueden ser fijas, variables o contradictorias». Desde esta distinción, argumentar que las instituciones afectan a las preferencias (en vez de a los intereses) se podría tildar de socialmente determinista y por ello desde el institucionalismo histórico se tiende a poner el acento en la influencia de las instituciones sobre los intereses de ciertos colectivos, las ventajas que conllevan determinadas elecciones de política para grupos de interés o la definición de intereses mutuos no personales. Todo ello sin que la influencia de las instituciones conlleve una resocialización de los individuos, tal y como se sostiene desde el determinismo social.

34. Entre estos estudios se puede citar el de McNamara (2002), quien argumenta que la delegación de la política monetaria a bancos centrales independientes no se debe tanto a los beneficios que ésta provee en términos de su mayor credibilidad para realizar una política antiinflacionista, sino al valor simbólico que tiene en el contexto institucional más amplio.

35. Dixit (2004) modela la interacción entre ambos tipos de institución y deduce algunos parámetros que determinan los límites del sistema basado en relaciones.

36. Sin embargo, algunos autores como Watts y Strogatz (1998) sostienen que a partir de cierto umbral muy elevado, cuando el número de participantes se hace muy grande, los «vínculos fuertes» se debilitan, lo que puede conducir a una desarticulación y desorganización de las relaciones.

37. La emulación (o isomorfismo mimético) tiene como fuerza principal la incertidumbre. Cuando no está claro qué forma organizativa es mejor, la imitación de las más utilizadas es más probable. La percepción de que algunas formas organizativas han obtenido buenos resultados aumenta la legitimidad de su asimilación en otros sitios. Esta forma de difusión está muy vinculada con la que se produce a raíz del aprendizaje. Algunas instituciones o políticas que han funcionado en un país, muchas veces son adoptadas por otro.

38. El isomorfismo coercitivo se deriva de las presiones (o la persuasión) que sobre las organizaciones ejercen otras organizaciones más grandes de las que dependen o con las que están en contacto. Como ejemplo de este tipo de presiones tenemos las ejercidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial sobre las políticas de los países que recibían sus concesiones económicas. Henisz *et al.* (2005) muestran empíricamente cómo las concesiones de instituciones financieras internacionales influyen de manera significativa en el alcance de la privatización.

39. En la mayoría de países del este asiático, las reservas de divisas del gobierno no eran suficientes para hacer frente a sus obligaciones a corto plazo y para actuar como prestamista de último recurso en la escalada de inversiones de grupos financieros y empresariales que habían adquirido préstamos en condiciones excesivamente ventajosas. La liberalización comercial facilitaba el endeudamiento de las empresas y el tipo de cambio fijo ponía mayor presión sobre las reservas del gobierno. La falta de transparencia provocó que muchos bancos internacionales retiraran masivamente sus créditos cuando observaron la situación real; entonces se deshizo la «burbuja» (2003).

40. Por independencia del regulador se entiende su autonomía, teniendo en cuenta los siguientes aspectos principales: a) si la regulación se realiza desde una agencia separada del ministerio, b) si la agencia tiene alguna fuente de recursos propia y, finalmente, c) si la elección del regulador se realiza por el gobierno o por el Parlamento.

41. A partir de la base de datos del Banco Mundial sobre participación privada en infraestructuras, Laffont (1999) calcula que las concesiones otorgadas a los operadores privados por la venta de empresas públicas se renegocian cada 2,1 años como media.

42. La medición de la debilidad institucional se realiza tanto a través de índices de corrupción como de calidad de la regulación.

43. Muchas de las empresas públicas habían sido utilizadas para subsidiar importante grupos de interés (por ejemplo, a los trabajadores de las empresas) y una parte cada vez más importante de dichas empresas tenía que financiarse con impuestos y no con sus ingresos propios (Henisz y Zelner, 2005).

44. La enmienda a los estatutos del FMI de 1952 introdujo la capacidad del fondo para buscar cambios políticos en los países deudores.

45. Las encuestas se complementaron con las bases de datos disponibles, principalmente del Banco Mundial y de la Brookings Institution, y los artículos realizados, académicos y de las principales agencias de desarrollo. Se contó con la opinión de expertos de los organismos internacionales y funcionarios de los respectivos países (para mayor información, véase Estache y Goicoechea, 2005: 2).

46. La clasificación por niveles de renta según los Indicadores de Desarrollo Mundial (World Development Indicators) es: economías de renta baja (PNB de 745 dólares por habitante o menos), renta media baja (PNB por habitante entre 745 y 2.975), renta media alta (PNB por habitante entre 2.976 y 9.205), renta alta OCDE y no OCDE (PNB por habitante superar a 9.205).

47. Conviene tener en cuenta que las ARI no son completamente independientes sino que cuentan con cierto grado de autonomía política y económica delegada por el poder legislativo.

48. Este cuadro lo construyen Estache y Goicoechea (2005) a partir de un cuestionario y entrevistas individuales donde se pregunta si existe una agencia

reguladora separada del ministerio. Estos datos únicamente reflejan la existencia de una agencia reguladora pero no dicen nada de su independencia.

49. Otro resultado interesante es que una vez se controla, por la aprobación de la liberalización formal de los sectores, la existencia de un organismo regulatorio, esto no es un determinante significativo de la inversión privada en ninguno de los sectores estudiados.

50. Para un análisis muy preliminar desde la economía política de estas reformas véase Graham (1998). Para un análisis también preliminar del proceso de liberalización véase Garrido (2000), Nina (2000), Salas (1999) y Prats (2002). Un análisis más preciso sobre los efectos de la capitalización en las clases de renta baja se encuentra en Barja y Urquiola (2001). Para un análisis concreto de los efectos de la descentralización en la capacidad de respuesta del gobierno y el nivel de inversión pública véase Faguet (2001). Para un análisis sobre el padrinazgo y la informalidad en la administración pública boliviana véase Banco Mundial (2001). Finalmente, para un diagnóstico institucional general de Bolivia véase IIG (2002).

51. En las elecciones de 2002, en las que salió elegido Sánchez de Lozada, el gasto estimado del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) fue de 6,5 millones de dólares y el de Nueva Fuerza Republicana (NFR), Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), la Unión Cívica Solidaridad (UCS) y el de Acción Democrática Nacional (ADN), 5,5; 3,3; 4 y 1,5 millones respectivamente (*La Razón*, 29 de junio de 2002).

52. Las entrevistas realizadas han puesto de manifiesto la vigencia del sistema de padrinazgo social hoy en día. Así, altos cargos políticos mantienen redes de más de 100 ahijados, que es como se denomina a las personas protegidas por el «padrino». Los ahijados normalmente forman parte del servicio doméstico (cocineros, chóferes, jardineros y otros), pero el padrinazgo también alcanza a los familiares de los más allegados al padrino, que pueden ocupar cargos más allá de los servicios estrictamente prestados al «padrino».

53. En el gobierno de Sánchez de Lozada la negociación no fue por ministerios sino que distintos partidos formaban parte de un mismo ministerio. En contra de los efectos previstos, esta estructura generó una mayor parálisis institucional, lo que, en última instancia, estalló en los conflictos de octubre de 2003 con la muerte de 63 integrantes de una marcha.

54. Entre las que figuran Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Metalúrgica Vinto (EMV), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) y Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE).

55. Estas transferencias se solían imponer en diversas modalidades, pero se denominaban transferencias para evitar la coparticipación con las regiones (Müller, 2004).

56. Entre 1982 y 1985 COMIBOL fue una de las fuentes más importantes del déficit del sector público no financiero (Jemio, 2004).

57. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son entidades financieras que recibieron la concesión de la administración de fondos de pensiones bajo concurso. Primero fueron otorgadas a dos bancos españoles (Banco Bilbao Vizcaya y Banco Argentaria) y, tras la fusión de ambos en uno solo (BBVA), se concedió la segunda a la aseguradora suiza Zurich Seguros.

58. La administración de Bánzer tuvo que hacer frente a un valor de mercado de las acciones que pertenecían al Estado y a un número de personas de más de 65 años mayor que el calculado, lo que obligó a realizar un replanteamiento general del sistema de pensiones. Se ha tenido que sancionar muchas veces a las AFP a pesar de que con ellas se es más permisivo que con los seguros. Las sanciones no son muy elevadas y están de acuerdo con el mercado. A su vez, a las AFP se les obliga a que sus inversiones sean en bonos del Tesoro y al cabo de un año tienen que comprar el equivalente a su recaudación. Las AFP pueden comprar en el mercado primario pero las aseguradoras sólo pueden comprar en Bolsa.

59. La Ley SAFCO estableció ocho sistemas integrados administrativos y de control: programación y operaciones; organización administrativa; presupuesto; personal administrativo; bienes y servicios; tesorería y crédito público; contabilidad; y control del gobierno. Estos sistemas tenían que aplicarse sin excepción en el sector público con la intención de implementar sistemas de evaluación para remunerar meritocráticamente a los funcionarios públicos, desarrollar su capacidad profesional y establecer los procedimientos para su jubilación (Banco Mundial, 2001).

60. La Superintendencia de Bancos fue creada el 11 de julio de 1928 por recomendación de la misión Kemmerer, en sustitución de lo que fuera la Inspección General de Bancos en el siglo XIX. Su creación se produjo de forma paralela a la promulgación de la Ley general de bancos y sus deberes, funciones y atribuciones estaban determinados en la Ley 608 que, con las limitaciones impuestas por la época, le encargaron: 1) hacer cumplir las leyes y decretos reglamentarios a las entidades bancarias, 2) vigilar e intervenir en la emisión e incineración de billetes de bancos y 3) vigilar e intervenir en la emisión, sorteo e incineración de letras hipotecarias emitidas por las entidades bancarias hipotecarias. El 28 de octubre de 1970, a través del Decreto Ley 9.428 (conocido como la Ley del sistema financiero nacional), el gobierno determinó incorporar la superintendencia a la estructura orgánica del Banco Central, convirtiéndola en su División de Fiscalización. Con el tiempo y como consecuencia de la apertura financiera contemplada en la nueva política económica del país, el gobierno en vigor emitió, el 10 de julio de 1987, el Decreto Supremo 21.660 con el fin de ordenar el sistema financiero y restituyó la independencia de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, con plena facultad en el uso de sus atribuciones y responsabilidades (Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, 2002).

61. Esta evaluación se deriva de las entrevistas con personal de la Superintendencia de Empresas y del SIRESE.

62. Esta impresión es generalizada en las entrevistas realizadas.

63. De las entrevistas realizadas se desprende que la rotación ha llegado a ser del 80%, aunque normalmente se haya situada en torno al 20-30%. Sin embargo, la parálisis institucional que ha vivido el país en los últimos tiempos ha generado mayor estabilidad en las superintendencias, pese a la creciente sensación de inseguridad por la remodelación inminente del sistema.

64. Hasta el 19 de junio de 2001 no se pone en funcionamiento el nuevo Estatuto del Funcionario Público (Ley 2027 de 27 de octubre de 1999). Hasta ese momento, la carrera administrativa se rige por el Decreto Ley 7.375 del año 1965 que, a pesar de sus actualizaciones, se encuentra desfasado en relación con los cambios experimentados por la administración pública boliviana, entre los que figura el nuevo sistema regulatorio sectorial. Este hecho ha permitido la reorganización de la Superintendencia con la llegada de un nuevo superintendente.

65. La declaración de la Asamblea Constituyente como «originaria» ha llevado a especular al primer partido de la oposición (PODEMOS) sobre un posible golpe de Estado encubierto, puesto que tal declaración dejaría en suspenso el orden legal vigente. El momento de máxima tensión se produjo en la sesión del 1 de septiembre, cuando tras más de 12 horas de sesión, los asambleístas del oficialismo aprobaron una versión inicial del Reglamento de debate de la Asamblea Constituyente que declara a ésta como originaria, aunque sin precisar los límites del concepto. A la tensión acumulada se le sumó el desgraciado accidente de Román Loayza, líder del MAS, que quedó en coma tras caer de la platea del Teatro Gran Mariscal en el que se celebraba la sesión. La Asamblea Constituyente vive en un contexto de fuerte polarización interna y sometido a la constante vigilancia de los distintos movimientos sociales.

66. Las denuncias tienen su origen en el contrato firmado el 21 de julio entre YPFB y la empresa Iberoamérica Trading SRL para la exportación de 2.000 barriles de petróleo a Brasil. La Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Hidrocarburos encontró irregularidades en el contrato, que vulneraba la Ley de nacionalización de hidrocarburos, la Ley de hidrocarburos y la Ley SAFCO que regula parte del proceso administrativo. La Superintendencia de Hidrocarburos también denunció que se trataba de un contrato ilegal, que únicamente podía firmar el presidente de la República, y estimó las pérdidas sufridas por el Estado en 38,5 millones de dólares.

Bibliografía

- Acemoglu, D. (2003), «Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment and Politics», *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, pp. 620-652.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2001), «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation», *American Economic Review*, vol. 91, n.º 5, pp. 1.369-1.401.
- , — y — (2002), «Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n.º 4, pp. 1.231-1.294.
- Ajwad, A. y K. Wodon (2000), «Bolivia Poverty Assessment», mimeo, The World Bank, LACPREM.
- Albó, X. (1999), *Ojotas en el poder local: cuatro años después*, La Paz, CIPCA y PADER.
- (2002), *Pueblos indios en la política*, La Paz, CIPCA.
- Albó, X. y R. Molina (2006), *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, Sistema de Naciones Unidas, La Paz.
- Alcántara, M. (1999), *Sistemas políticos de América Latina*, Tecnos, Madrid.
- (2004), «Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros», *Documentos CIDOB*, Serie América Latina, n.º 3, CIDOB edicions, Madrid.
- Alesina, A. (1994), «Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, pp. 651-678.
- Alesina, A. y A. Drazen (1991), «Why Are Stabilizations Delayed?», *American Economic Review*, vol. 81, n.º 5, pp. 1.170-1.188.
- Alesina, A. y E. Ferrara (2000), «Participation in Heterogeneous Communities». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n.º 3, pp. 847-904.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994), «Distributive Politics and Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, pp. 465-490.

- Alesina, A. y H. Rosenthal (1995), *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Alesina, A., B. Reza y W. Easterly (1997), «Public Goods and Ethnic Divisions», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, pp. 1.243-1.284.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999), «Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America», *Inter-American Development Bank Working Paper Series*, n.º 394.
- Almond, G. A. y J. S. Coleman, eds. (1960), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton University Press, Princeton, N. J.
- Alt, J. y R. Lowry (1984), «Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence for the state», *American Political Science Review*, Office of the Chief Economist, vol. 88, pp. 881-828.
- Álvarez, A. E. (1995), «Los partidos políticos, su financiación y la democracia», en *La reforma de los partidos políticos: Financiamiento y democracia*, Conrad Adenauer Stiftung, Caracas.
- Ancla, C. R. (2001), «Legislative-Executive Relations and International Trade Policy: A Cross-National Study», *APSA Conference Paper*, agosto.
- Andersen, L. E. y R. Faris (2002), «Natural Gas and Income Distribution in Bolivia», *Andean Competitiveness Project Working Papers*.
- Andersen, L. E., A. Mercado y B. Muriel (2003), «Discriminación étnica en Bolivia: en el sistema educativo y el mercado de trabajo», documento de trabajo 03/03, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas.
- Andersen, E. Lykke, J. Caro, R. Faris y M. Medinaceli (2006), «Gas natural y desigualdad en Bolivia después de la nacionalización», *Coloquios Económicos*, n.º 4, Fundación Milenio, pp. 1-25, La Paz, Bolivia.
- Anderson, C. Leigh y Kostas Stamoulis (2005), «Applying Behavioral Economics to International Development», documento preparado para UNU-WIDER Jubilee Conference.
- Angell, A. y C. Graham (1995), «Can social sector reform make adjustment sustainable and equitable? Lessons from Chile and Venezuela», *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, n.º 1.
- Aoki, M. (2000), «What are Institutions? How Should We Approach Them», *Stanford University Working Papers*, Economic Department, n.º 0015.
- Arrow, K. J. (1963), *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York.
- Aspinwall, M. D. y G. Schneider (2000), «Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration», *European Journal of Political Research*, vol. 38, pp. 1-36.
- Auriol, E. y P. M. Picard (2006), «Infrastructure and public utilities privatization in developing countries», *The World Bank Policy Research Working Paper Series*, n.º 3.950.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997), *The Political Economy of Ins-*

- titutional Reform in Latinamerica*, Banco Interamericano de Desarrollo, Proyecto Red de Centros de Investigación.
- (2002), *Latin American Economic Policies*, Research Department, vol. 18.
 - (2003), «The Privatization Paradox», *Latin American Economic Policies*, vol. 18, segundo cuatrimestre.
 - (2006), *La Política de las políticas, Progreso económico y social en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Banco Mundial (2000), «Bolivia. Del padrinazgo al Estado profesional. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad en Bolivia», Informe n.º 20.115-BO, vols. I y II.
- (2001), *World Development Report*, Banco Mundial, Washington, D.C.
 - (2002), *World Development Report*, Banco Mundial, Washington, D.C.
 - (2003), *World Development Report*, Banco Mundial, Washington, D.C.
 - (2004a), *World Development Report. Making Services Work for the Poor*, Banco Mundial, Washington, D.C.
 - (2004b), *Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001*, Banco Mundial, Washington, D.C.
 - (2005), *World Development Report. A better investment climate for everyone*, Banco Mundial, Washington, D.C.
 - (2006), *World Development Report. Equity and development*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banerjee, Gosh S. y M. C. Munger (2002), «Move to Markets. An Empirical Analysis of Privatization in Developing Countries», *Nota Di Lavora*, n.º 107, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Bardhan, P. (2001), «Entendiendo el subdesarrollo. Retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres», *Instituciones y Desarrollo*, n.º 10.
- (2005), *Scarcity, Conflicts, and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development*, The MIT Press, Cambridge.
- Bardhan, P., M. Ghatak y A. Karaivanov (1999), «Inequality, Market Imperfections, and the Voluntary Provision of Collective Goods», *MacArthur research Networks. Network on the Effects of Inequality on Economic Performance*, Selected Publications, 1996-2002.
- Barja, G. y M. Urquiola (2001), «Capitalization, Regulation, and the Poor. Access to Basic Services in Bolivia», *WIDER*, United Nations University Discussion Paper 2001/34.
- y — (2003), «Capitalization and Privatization in Bolivia. An Approximation to an Evaluation», *Centre for Global Development Working Paper*.
- Barro, R. (1991), «Economic Growth in a Cross-Section of Countries», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, n.º 2, pp. 407-443.
- (1996), «Democracy and Growth», *Journal of Economic Growth*, vol. 1, pp. 1-27.

- Bates, R. (1994), «Comment. Introduction», en O. Williamson, ed., *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- (2000), *Prosperity and Violence*, W. W. Norton, Nueva York.
- (2005a), «The Role of the State in Development», en B. Weingast y D. Wittman, *Oxford Book of Political Economy*, Oxford University Press, Nueva York.
- (2005b), «The Role of the State in Development», en B. Weingast y D. Wittman, eds., *Oxford Book of Political Economy*, Oxford University Press, Nueva York.
- (2005c), «Political Reform», *CID Working Paper*, n.º 114.
- Beck, T., P. Keefer y G. Clarke (2005), *Database on Political Institutions* (Actualización).
- Beck, T., G. Clarke, A. Groff, P. Keefer y R. Welsch (2000), «New Tools and New Results in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions», *World Bank Research Paper*.
- Beck, T., G. Clarke, A. Groff, P. Keefer y P. Walsh (2001), «New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions», *World Bank Economic Review*, vol. 15, n.º 1, pp. 165-176.
- Becker, G., K. Murphy y R. Tamura (1990), «Human Capital, Fertility, and Economic Growth», *Journal of Political Economy*, 98, pp. S12-S37.
- Benería, L. y M. Roldán (1987), *The Crossroads of Class and Gender: Industrial Homework, Subcontracting, and Household Dynamics in Mexico City*, University of Chicago Press, Chicago.
- Besley, T. (2005), *Principal Agents. The political economy of good government*, Oxford University Press, Series, The Lindahl Lectures.
- Bessé, C. (2004), «El rol de las instituciones en el proceso de capitalización», en Delegación presidencial para la revisión y mejora de la capitalización, *Diez años de la capitalización, luces y sombras*, Creativa, La Paz, Bolivia.
- Blanchard, O. y M. Kremer (1997), «Disorganization», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, n.º 4, pp. 1.091-1.126.
- Bocksette, V., A. Chanda y L. Putterman (2002), «States and Markets: The Advantage of an Early Start», *Journal of Economic Growth*, vol. 7, pp. 347-369.
- Boix, C. (1997), «Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments», *British Journal of Political Science*, vol. 27, pp. 473-496.
- (2005), *Democracy and Redistribution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Boix, C. y L. Garicano (2001), «Democracy, Inequality and Country Specific Wealth», artículo preparado para la Conferencia Anual de la American Political Science Association, San Francisco, 30 de agosto a 2 de septiembre. Disponible en <http://pro.harvard.edu/abstracts/006/006001BoixCarlos.htm>.
- Bourguignon, F. (1999), «Crime, Violence, and Inequitable Development», do-

- cumento preparado para la Annual Conference on Development Economics, The World Bank.
- Braithwaite, J. y P. Drahos (2000), *Global Business Regulation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bueno de la Mesquita, E. y M. Stephenson (2006), «Legal institutions and informal networks», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 18 pp. 40-67.
- Buira, A. (2003), «An Analysis of IMF Conditionality», en XVI Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of 24, Port of Spain, Trinidad y Tobago.
- Burgos, G. (2005), *El sistema judicial en América Latina*, tesis doctoral, documento sin publicar.
- Burnside C. y D. Dollar (2000), «Aid Policies and Growth», *American Economic Review*, vol. 90, n.º 4, pp. 847-868.
- Campbell, J. L. (2004), *Institutional Change and Globalization*, Princeton University Press, Princeton, N. J.
- Carrera, J., D. Checchi y M. Florio (2005), «Privatization discontent and its determinants: evidence from Latin America», *Interamerican Development Bank Working Paper*, disponible en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-500.pdf>.
- Castells, M. y A. Portes (1989), «World Underneath: the Origins, Dynamics, and Effects of the informal Economy», en A. Portes, M. Castells y L.A. Benton, eds., *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Centeno, M. A. y A. Portes (2006), «The Informal Economy. In the Shadow of the State», en P. Fernández-Kelly y J. Sheffner, *Out of the Shadows: The Informal Economy and Political Movements in Latin America*, University Press, Princeton.
- Chong, A. (2004), «Costos y beneficios de las privatizaciones en América Latina», en Delegación presidencial para la revisión y mejora de la capitalización, *Diez años de la capitalización, luces y sombras*, Creativa, La Paz, Bolivia.
- Chong, A. y F. López de Silanes, eds. (2003), *The Truth about Privatization in Latinamerica*, Stanford University Press, Stanford.
- y — (2005), *Privatization in Latin America: Myths and Reality*, Stanford University y World Bank Press.
- Chong, H. J. (2006), «Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development. Some Key Theoretical Issues», artículo presentado en la conferencia de WIDER, 17-18 de junio.
- Chubb, J. (1981), «The Social Basis of an Urban Political Machine: The case of Palermo», *Political Science Quarterly*, vol. 96, n.º 1, pp. 107-125.
- Chwe, M. S. Y. (2000), «Communication and Coordination in Social Networks», *Review of Economic Studies*, vol. 67, n.º 1, pp. 1-16.
- Coase, R. (1937), «The Nature of the Firm», *Economica*, vol. 4, n.º 16, pp. 386-405.

- Coleman, J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Collier, P. y J. Dehn (2001), «Aid, Shocks, and Growth», *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 2.688.
- Collier, P. y D. Dollar (2002), «Aid Allocation and Poverty Reduction», *European Economic Review*, vol. 46, n.º 8, pp. 1.475-1.500.
- Collier, P. y A. Hoeffler (2002), «Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies», *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 2.902.
- Commons, P. (1961 [1924]), *The Legal Foundations of Capitalism*, McMillan, Nueva York.
- Cook P., C. Kirkpatrick, M. Minogue y D. Parker, eds. (2004), *Leading Issues in Competition, Regulation and Development*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Coppedge, M. (1997), «District Magnitude, Economic Performance, and Party-System Fragmentation in Five Latin American Countries», *Comparative Political Studies*, vol. 30, pp. 156-185.
- Court, J. y G. Hyden (2001), «Towards a World Governance Assessment: Preliminary Findings from the Pilot Phase», *World Governance Assessment Working Paper*, n.º 3, disponible en <http://www.unu.edu/p&g/wgs/pdf/worldgovassessment.pdf>.
- Cox, G. y M. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan*, University of California Press, Berkeley.
- Cox, G. y S. Morgenstern (1998), «Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents», documento preparado para el 21st International Congress of the Latin American Studies Association, 24-26 de septiembre, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago.
- Cukierman, A. (1992), *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*, MIT Press, Cambridge, M. A.
- Cukierman, A. y A. Meltzer (1989), «A political theory of government debt and deficits in a Neo-Ricardian framework», *American Economic Review*, vol. 79, pp. 713-733.
- Dahl, R. (1961), «The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest», *American Political Science Review*, vol. 55, p. 771.
- Dalgaard C. J. y H. Hansen (2001), «On Aid, Growth and Good Policies», *Journal of Development Studies*, vol. 37, pp. 17-41.
- Dalgaard C. J., H. Hansen y F. Tarp (2002), «On the Empirics of Foreign Aid and Growth», *CREDIT Research Paper*, n.º 02/08.
- Damill, M. y J. M. Fanelli (1994), «La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales», *Documento CEDES/100*, Serie Economía, CLACSO.
- De Soto, H. (1986), *El otro sendero: la revolución informal*, El Barranco, Lima.
— (1989), *The Other Path*, Harper and Row, Nueva York.

- Del Álamo, O. (2006), *El regreso de las identidades perdidas. Movimientos sociales en los países centro-andinos*, tesis doctoral sin publicar.
- Delegación presidencial para la revisión y mejora de la capitalización, ed. (2004), *Diez años de la capitalización, luces y sombras*, Creativa, La Paz, Bolivia.
- Diamond, J. (1997), *Guns, Germs, and Steel*, W.W. Norton & Co., Nueva York.
- Diermeier, D. y K. Krehbiel (2003), «Institutionalism a Methodology», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, n.º 2, pp. 123-144.
- DiMaggio, P. (1998), «The new institutionalisms: Avenues of collaboration», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 154, n.º 4, pp. 696-697.
- DiMaggio, P. y H. Louch (1998), «Socially Embedded Consumer Transactions: For What Kinds of Purchases Do People Most Often Use Networks?», *American Sociological Review*, vol. 63, n.º 5, pp. 619-637.
- DiMaggio, P. y W. Powell (1983), «The iron cage revisited: institutional isomorphisms and collective rationality in organizational fields», *American Sociological Review*, vol. 48, n.º 1, pp. 147-160.
- Dixit, A. (1996), *The making of Economic Policy. A transaction - cost politics perspective*, The MIT Press, Cambridge.
- (1999), *Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries*, artículo presentado en la conferencia de la Sociedad Econométrica Latinoamericana en Cancún, México, agosto.
- (2000), «Incentives and Organizations in the Public Sector: And Interpretative Review», mimeo, Princeton University.
- (2004), *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*, Princeton University Press, Princeton.
- Dixit, A. y J. Londregan (1995), «Redistributive Politics and Economic Efficiency», *American Political Science Review*, vol. 89, pp. 856-866.
- Djankov, S., C. McLiesh y A. Shleifer (2005), «Private Debt in 129 Countries», *Working paper*, n.º 11.078, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Dollar, D. y A. Kraay (2002), «Institutions, Trade, and Growth», *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*.
- Domar, E. (1957), *Essays in the Theory of Economic Growth*, Oxford University Press, Oxford.
- Doria Medina, S. (1986), *La economía informal en Bolivia*, EDOBOL, La Paz Bolivia.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, Nueva York.
- Easterlin, R. (1995), «Will Raising the Incomes of All Increase the Happiness of All?», *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 27, pp. 35-48.
- (2001), «Income and Happiness: Toward a Unified Theory», *The Economic Journal*, vol. 111, pp. 465-484.

- Easterly, W. (2001a), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, Cambridge, M. A.
- (2001b), «Can Institutions Resolve Ethnic Conflict», *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, pp. 687-706.
- (2003), «The Cartel of Good Intentions. The problem of bureaucracy in foreign aid», *Journal of Policy Reform*, vol. 5, pp. 67-91.
- (2004), «National Economic Policies and Economic Growth: A Reappraisal», en P. Aghion y S. Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, North-Holland, Nueva York.
- (2006), *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin Press, Washington.
- Easterly, W. y R. Levine (2002), «Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development», *Working Paper*, n.º 1, Centre For Global Development.
- Easterly, W. y S. Rebelo (1993), «Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation», *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, n.º 3, pp. 417-458.
- Easterly, W., R. Levine y D. Roodman (2003), «New Data, New Doubts: Revisiting Aid, Policies, and Growth», *Working Paper*, n.º 26, Center for Global Development.
- Easterly, W., N. Loayza y P. Montiel (1997), «Has Latin America post-reform growth been disappointing?», *Journal of International Economics*, vol. 43, pp. 287-311.
- Engerman, S. L. y K. L. Sokoloff (1997), «Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States?», en Stephen Haber, ed., *How Latin America Fell Behind*, Stanford University Press, Stanford.
- y — (2002a), «Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies», *NBER Working Paper*, n.º W9259.
- y — (2002b), «Inequality Before and Under the Law: Paths Of Long-Run Development in the Americas», ABCDE Conference.
- y — (2005), «Colonialism, inequality, and long-run paths of development», *NBER Working Paper*, n.º W11.057.
- Ensminger, J. (1992), *Making a Market: The Institutional Transformation of an African Society*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Estache, A. y A. Goicoechea (2005), «How widespread were private investment and regulatory reform in infrastructure utilities during the 1990s?», *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 3.595.
- Estache, A. y A. Gómez-Lobo (2001), «Utilities Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America», *World Development*, vol. 29, pp. 1.179-1.198.
- Estache, A., A. Gómez-Lobo y D. Leipziger (2000), «Utility Privatization and

- the Needs of the Poor in Latin America», *World Bank Research Working Paper*, n.º 1.824. <http://econ.worldbank.org/docs/1162.pdf>.
- Evans, P. (1979), *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton University, Princeton.
- (1986), «Generalized Linkages in Industrial Development: A Reexamination of Basic Petrochemicals in Brazil», en A. Foxley, M. McPherson y G. O'Donnell, eds., *Development, Democracy, and the Art of Trespassing*, Notre Dame University Press, Notre Dame.
- (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, N. J.
- (2004), «Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's Development as Freedom», *Studies in Comparative International Development*, vol. 37, pp. 54-60.
- (2005), «The Challenges of the Institutional Turn: Interdisciplinary Opportunities in Development Theory», en V. Nee y Swedberg, eds., *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*, Princeton University Press, Princeton.
- Evans, P. y J. Rauch (1999), «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth», *American Sociological Review*, vol. 64, pp. 748-765.
- Faguet, J.-P. (2001), «Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Decentralization and Public Investment in Bolivia», *Centre for Economic Performance Working Paper*, London School of Economic.
- Farrell, H. y A. Héritier (2003), «Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, n.º 4, pp. 577-600.
- Feld, L. y S. Voigt (2002), «Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators», en International Society of New Institutional Economics, <http://www.isnie.org/ISNIE03/papers03/voigt.pdf>.
- Ferranti, D., G. E. Perry, F. Ferreira y M. Walton (2004), *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?*, The World Bank, Washington, D.C.
- Ferrara, E. (2003), «Kin groups and Reciprocity: A Model of Credit Transactions in Ghana», *American Economic Review*, vol. 93, n.º 5, pp. 1.730-1.751.
- Ferreira R., Delia y M. Goretti (1998), «When the president governs alone: The Decretazo in Argentina, 1989-93», en J. M. Carey y M. S. Shugart, eds., *Executive decree authority*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Fink, C., A. Mattoo y R. Rathindran (2002), «An Assessment of Telecommunications Reform in Developing Countries», *World Bank Policy Research Working Paper 2909*, octubre.
- Fischer, S. (1993), «The Role of Macroeconomic Factors in Growth», *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, n.º 3, pp. 485-512.

- Fondo Monetario Internacional (FMI) (varios años), *International Financial Statistics (IFS)*.
- Frye, T. y E. Zhuravskaya (2000), «Rackets, Regulation, and the Rule of Law», *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 16, n.º 2, pp. 478-502.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, The Free Press, Nueva York.
- (2000), *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, Simon and Schuster, Nueva York.
- Fudenberg, D. y J. Tirole (1991), *Game Theory*, MIT Press, Cambridge.
- FUNDES (2003), *Construyendo el desarrollo a través de las PyMES, La experiencia boliviana*, Cochabamba, Bolivia.
- Gallup, J. L., S. Radelet y A. Warner (1998), «Economic Growth and the income of the poor. Harvard Institute for International Development», *CAER, Discussion Paper*, n.º 36.
- Gamarra, E. (1995), «The Art of Narcofunding», *Hemisphere Magazine*, vol. 7, n.º 2.
- Gambetta, D. (1988), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Blackwell, Oxford.
- (1993), *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Cambridge.
- Gambetta, D. y P. Reutter (1995), «Conspiracy Among the Many: the Mafia in Legitimate Industries», en G. Fiorentini y S. Peltzman, eds., *The Economics of Organized Crime*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Garrido, M. (2000), «Instrumentos financieros y cambiarios para incentivar el uso de la moneda nacional en el sistema financiero boliviano», *Revista de Análisis*, vol. 3, n.º 1.
- Garrón, M., C. Machicado y K. Capra (2003), «Privatization in Bolivia: The Impact on Firm Performance», BID, documento de trabajo, n.º 46.
- Giavazzi, F. y G. Tabellini (2005), «Economic and Political Liberalizations», *Journal of Monetary Economics*, vol. 52, n.º 3, pp. 1.297-1.330.
- Gibbons (1993), *Un primer libro de teoría de juegos*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Gilardi, F. (2003), «Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: A Cross-Sectional Comparison», documento presentado en Workshop Delegation in Contemporary Democracies, ECPR Joint Sessions, Edimburgo, 29 de marzo-2 de abril.
- Gilardi, G. (2005), «The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, n.º 1 pp. 84-101.
- Gingerich, D. W. (2004), «On Unstable Ground: Parties, Patronage and Political Corruption in Contemporary Bolivia», artículo preparado para Annual Meeting of the American Political Science Association, septiembre.
- Giri, K. A. (2000), «Rethinking human Well-Being: A dialogue with Amartya Sen», *Journal of International Development*, vol. 12, n.º 7, pp. 1.003-1.018.

- Gisbert, T., J. Mesa y C. Mesa (1998), *Historia de Bolivia*, Gisbert, La Paz, Bolivia.
- Glaeser, E. L. y A. Shleifer (2000), «Legal Origins», *NBER Working Paper*, n.º 8.272.
- Glaeser, E. L., R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer (2004), «Do institutions cause growth», *Journal of Economic Growth*, vol. 9, n.º 3, pp. 271-303.
- Glaeser, E. L., D. Laibson, J. A. Scheinkman y Ch. L. Soutter (2000), «Measuring Trust», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n.º 3, pp. 811-846.
- Gluckman, M. (1955), *Custom and Conflict in Africa*, Basil Blackwell, Oxford.
- Goodhart, L. (2001), «Political Institutions and Economic Policy: Coalition Government and Rational Partisan Cycles», documento presentado en the Yale Conference on Comparative Political Economy, 4-5 de mayo de 2001.
- Gottret, P. (2003), «Bolivia: Capitalisation, Pension Reform and their Impact on Capital Markets», documento para Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Graham, C. (1998), *Private Markets for Public Goods. Raising the Stakes in Economic Reform*, cap. 6, Brookings Institutions Press, Washington, D.C.
- (2004), «Can Happiness Research Contribute to Development Economics?», artículo presentado al Massachusetts Avenue Development Seminar, febrero.
- Granovetter, M. (1973), «The Strength of Weak Ties», *American Journal of Sociology*, vol. 78, n.º 3, pp. 1.360-1.380.
- (1985), «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness», *American Journal of Sociology*, vol. 91, n.º 3, pp. 481-510.
- (2005), «The Impact of Social Structure on Economic Outcomes», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n.º 1, pp. 33-50.
- Gray-Molina G., E. P. de Rada y E. Yáñez (1999), «Transparency and Accountability in Bolivia: Does Voice Matter?», Inter-American Development Bank Working Paper, n.º 381, Washington, D.C.
- Greif, A. (1993), «Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition», *American Economic Review*, vol. 83 n.º 2, pp. 525-548.
- (1994), «Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies», *Journal of Political Economy*, vol. 102, n.º 5, pp. 912-950.
- (1997a), «On the Interrelations and Economic Implications of Economic, Social, Political and Normative Factors: Reflections from Two Late Medieval Societies», en N. John Drobak y V. C. Nye John, eds., *The Frontiers Of The New Institutional Economics*, Academic Press, San Diego, CA.
- (1997b), «Microtheory and Recent Developments in the Study of Economic Institutions through Economic History», en D. M. Kreps y K. F. Wallis, *Advances in Economic Theory*, Cambridge University Press, vol. II.
- Greif, A., P. Milgrom y B. Weingast (1994), «Coordination, Commitment and

- Enforcement: The Case of the Merchant Guild», *Journal of Political Economy*, vol. 102, pp. 745-776.
- Guillaumont P. y L. Chauvet (2001), «Aid and Performance: A Reassessment», *Journal of Development Studies*, vol. 37, pp. 66-92.
- Gurr, T. R. (1970), *Why Men Rebel*, Princeton University Press, New Jersey.
- Haggard, S. y R. R. Kaufmann (1992), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton University Press, Princeton.
- y — (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton.
- Hall, R. y C. Jones (1999), «Why do some countries produce so much more output than others?», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n.º 1, pp. 83-116.
- Hall, P. A. y R. Taylor (1996), «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, vol. 44, n.º 5, pp. 936-957.
- Hansen, P. y E. Prescott (1999), «Malthus to Solow», Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department Staff Report, n.º 257.
- Hansen, H. y F. Tarp (2000), «Aid effectiveness disputed», *Journal of International Development*, vol. 12, pp. 375-398.
- Harrod, R. F. (1939), «An Essay in Dynamic Theory», *Economic Journal*, vol. 49, pp. 14-33.
- Hart, K. (1973), «Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana», *Journal of Modern African Studies*, vol. 11, n.º 1, pp. 61-89.
- (2006), «Informality: the problem or the solution?», artículo presentado en the World Bank PSD Forum in Washington, D.C., 4-6 de abril.
- Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco (2004), «Growth Diagnostics», artículo presentado en Initiative for Policy Dialogue (IPD). Columbia University.
- Helmke, G. y S. Levitsky (2003), «Informal Institutions and Comparative Politics. A Research Agenda», trabajo preparado para la conferencia «Instituciones informales y la política en América Latina», Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Indiana, 24-25 de abril.
- Hellman, J. S., G. Jones y D. Kaufmann (2000a), «Seize the State, Seize the Day», *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 2.444, Washington, D.C., disponible en <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.
- Hellman, J. S., G. Jones y D. Kaufmann y M. Schankerman (2000b), «Measuring Governance, Corruption, and State Capture», *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 2.312, Washington, D.C., disponible en <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.
- Henisz, W. (2000), «The Institutional Environment for Economic Growth», *Economics and Politics*, vol. 12, n.º 1, pp. 1-31.
- (2004), «Political Institutions and Policy Volatility», *Economics and Politics*, vol. 16, n.º 1, pp. 1.27.
- Henisz, W. J. y B. A. Zelner (2004), «Explicating Political Hazards: A Transaction

- Cost Politics Approach», *Industrial and Corporate Change*, vol. 13, n.º 6, pp. 901-915.
- y — (2005), «Legitimacy, Interest Group Pressures and Change in Emergent Institutions: The Case of Foreign Investors and Host Country Governments», *Academy of Management Review*, vol. 30, n.º 2, pp. 361-382.
- Henisz, W. J., A. Z. Bennet y F. G. Mauro (2005), «International Coercion, Emulation and Policy Diffusion: Market-Oriented Infrastructure Reforms, 1977-1999», *American Sociological Review*, vol. 70, n.º 6, pp. 871-897.
- Hernani, W. (2002), «Mercado laboral, pobreza y desigualdad en Bolivia», *Análisis y Estadística*, n.º 1, INE Bolivia.
- Hillman, K. H. (2001), *Diccionario enciclopédico de Sociología*, Herder, Barcelona.
- Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge.
- Hoff, K. (2000), *The Logic of Political Constraints and Reform with Applications to Strategies for Privatization*, MIT Meeting of the MacArthur Network on the Effects of Inequality.
- Hoff, K. y J. Stiglitz (2001), «Modern economic theory and development», en G. Meyes y J. Stiglitz, eds., *The Future of Development Economics in Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- y — (2005), «The Creation of the Rule of Law and the Legitimacy of Property Rights: The Political and Economic Consequences of a Corrupt Privatization», *NBER Working Paper*, n.º 11.772.
- Horne, M. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Ikenberry, J. G. (1990), «The International Spread of Privatization Policies: Inducement, Learning, and Policy Bandwagoning», en Ezra N. Suleiman y John Waterbury, eds., *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press, Boulder.
- Immergut, E. M. (1997), «The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical Institutionalism and Comparative Policy Studies», en Arthur Benz y Wolfgang Seibel, eds., *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden, pp. 325-355.
- Institut Internacional de Governabilitat (IIG) (2002), *Diagnóstico institucional de Bolivia*, Plural, La Paz.
- (2004), *Perfil de gobernabilidad de la República de Bolivia*, BID Europa, París.
- (2005), *Perfil de gobernabilidad de la República de Ecuador*, BID Europa, París.
- Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (varios años), INE Bolivia, Estadísticas. www.ine.gov.bo.
- Jemio, L. C. (2004), «Situación de las empresas públicas al momento de su capita-

- lización», en Delegación presidencial para la revisión y mejora de la capitalización, *Diez años de la capitalización, luces y sombras*, Creativa, La Paz, Bolivia.
- Johnson, S., D. Kaufmann y P. Zoido-Lobaton (1998), «Regulatory Discretion and the Unofficial Economy», *American Economic Review*, vol. 88, n.º 2, pp. 387-392.
- Jordana, J. y D. Levi-Faur (2003), «The Rise of the Regulatory State in Latin America», documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Filadelfia, 28-31 de agosto.
- y — (2006), «Towards a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors», *International Journal of Public Administration*, vol. 29, n.º 4-6, pp. 335-366.
- Joskow, P. (2004), «New Institutional Economics: A Report Card», ISNIE Presidential Address-Budapest, Hungary, disponible en http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=766.
- Jupille, J. y J. A. Caporaso (1999), «Institutions and the European Union: Beyond International Relation and Comparative Politics», *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 429-444.
- Jütting, J. (2003), «Institutions and Development. A critical Review», *OCDE Working Paper*, n.º 210, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/19/63/4536968.pdf>.
- Kahn, M. (2002), «State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform», artículo presentado en la ABCDE Conference, Banco Mundial.
- Kahneman, D. (2003), «Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioural Economics», *American Economic Review*, vol. 93, n.º 5, pp. 1.449-1.475.
- Kahneman, D. y A. Tversky (1979), «Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk», *Econometrica*, vol. 47, pp. 263-291.
- Kahneman, D., J. Knetsch, y R. H. Thaler (1990), «Experimental Effects of the Endowment Effect and the Coase Theorem», *Journal of Political Economy*, vol. 98, n.º 6, pp. 1.325-1.348.
- Karlan (2005), «Using Experimental Economics to Measure Social Capital and Predict Real Financial Decisions», *American Economic Review*, vol. 95, n.º 5, pp. 1.688-1.699.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), «Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004», *World Bank Policy Research Working Paper Series*, n.º 3.630, Washington, D.C.
- Kaufmann, D., A. A. Kraay y P. Zoido-Lobaton (1999), «Aggregating Governance Indicators», *World Bank Working Paper*, n.º 2.195, Washington, D.C.
- , — y — (2003), «Aggregating Governance Indicators», *World Bank Working Paper*, n.º 3.106, Washington, D.C.
- Kaufmann, D., K. Mataruzzi y D. Zabaleta (2002), «Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth: A Governance Puzzle in Bolivia?», artículo presen-

- tado en la Harvard's CID/KSG Analytical Growth Narrative Conference and forthcoming Conference Volume.
- Keefer, P. (2002), «Clientelism and Credibility», artículo presentado en la Conference of the Internacional Society of New Institutional Economics, Boston.
- Keefer, P. y S. Knack (2002), «Social Polarization, Political Institutions and Country Creditworthiness», en D. Coates y J. Heckelman, eds., *Collective Choice: Essays in Honor of Mancur Olson*, Springer - Verlag (World Bank Policy Research Working Paper, n.º 2.920, octubre).
- Keefer, P. y D. Stasvage (2001), «Bureaucratic Delegation and Political Institutions. When are Independent Central Banks Irrelevant?», *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 2.356.
- Kirjassa G. y M. Hodgson (1993), *The Economics of Institutions*, Edward Elgar.
- Kitschelt, H. (2000), «Linkages between citizens and politicians in democratic politics», *Comparative Political Studies*, vol. 33, n.º 6-7, pp. 845-879.
- Klein, E. y V. E. Tokman (2000), «La estratificación social bajo la tensión en la era de la globalización», *Revista de la CEPAL*, n.º 72, pp. 7-29.
- Knack, S. (2002), «Social Capital and the Quality of Government: Evidence From the U.S. States», *American Journal of Political Science*, vol. 46, n.º 4, pp. 772-785.
- Knack, S. y P. Keefer (1995), «Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures», *Economics and Politics*, vol. 7, n.º 3, pp. 207-227.
- y — (2000), «Polarization, Politics, and Property Rights. Links between Inequality and Growth», *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 2.418.
- y — (2005), «Social capital, social norms, and the new institutional economics», en Menard, Claude y Mary Shirley, eds., *Handbook of New Institutional Economics*, Springer Verlag.
- Knight, J. (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Koelble, Thomas A. (1995), «Review Article: The New Institutionalism in Political Science and Sociology», *Comparative Politics*, vol. 27, n.º 1, pp. 231-244.
- Kravis, I. (1970), «Trade as a Handmaiden of Growth: Similarities Between the Nineteenth and Twentieth Centuries», *The Economic Journal*, vol. 80, n.º 320, pp. 850-872.
- Kreuger, A. O. (1992), *Economic Policy Reforms in Developing Countries*, Blackwell Publishers, Oxford y Cambridge, M. A.
- Krueger, A. (2001), «Political Economy of the Rent-Seeking Society», *American Economic Review*, vol. 64, 1974, pp. 291-303.
- Krugman, P. (1994), «The Rise and Fall of Development Economics», en L. Rodwin, y D. A. Schön, eds., *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, Brookings, Washington.
- Kuznets, S. (1971), *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, Yale University Press, New Haven, C. T.

- Kydland, F. y E. Prescott (1977), «Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans», *Journal of Political Economy*, vol. 85, n.º 3, pp. 473-490.
- La Porta, R. y F. López de Silanes (1999), «The Benefits of Privatization: Evidence from México», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n.º 4, pp. 1.193-1.242.
- La Porta, R., F. López de Silanes, A. Shleifer y R. Vishny (1997), «Legal Determinants of External Finance», *NBER Working Paper*, n.º 5.879, Cambridge, Mass.
- (1998), «The Quality of Government», *Harvard Institute of Economic Research Working Papers*, n.º 1.847.
- (1999), «The Quality of Government», *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 15, n.º 2, pp. 222-283.
- La Porta, R., F. López, C. Pop-Eleches y A. Shleifer (2004), «Judicial Checks and Balances», *Journal of Political Economy*, vol. 112, n.º 2, pp. 445-470.
- Laakso, M. y R. Taagepera (1979), «“Effective” Number of Parties: A Measure with Applications to Western Europe», *Comparative Political Studies*, vol. 12, pp. 3-27.
- Laffont, J. J. (1996), «Political Economy, Information and Incentives», *European Economic Review*, vol. 43, n.ºs 4-6, pp. 649-669.
- (1999), «Competition, information, and development», en J. Sitglitz, ed., *Annual World Bank Conference on Development Economics*.
- Laffont, J. J. y J. Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge.
- Landa, J. T. (1981), «A Theory of the Ethnically Homogenous Middleman Group: An Institutional Alternative to Contract Law», *Journal of Legal Studies*, vol. 10, n.º 2, pp. 349-362.
- Langlois, R. (1989), «What was wrong with the old institutionalism (and what is still wrong with the new)?», *Review of Political Economy*, vol. 1, n.º 3, pp. 270-298.
- Latinobarómetro, Corporación, Informes de Latinobarómetro, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.
- Layard, R. (2005), *Happiness: Lessons from a new science*, The Penguin Press, Nueva York.
- Lederman, D., N. Loayza y R. Reis Soares (2001), «Accountability and Corruption», *World Bank Working Paper*, n.º 2.708, Cambridge, M. A.
- Lee, J. W., (1993), «International Trade, Distortions, and Long-Run Economic Growth», *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 40, n.º 2, pp. 299-328.
- Levi-Faur, D. (2006), «Regulatory Capitalism: The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 19, n.º 3, pp. 497-525.

- Levy B. y P. Spiller (1994), «The Institutional Foundations of regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation», *Journal of Law, Economics and Organization*, n.º 10, pp. 201-246.
- Lewis, A. (1954), «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour», *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, pp. 139-191.
- Li, J. S. (2003), «Relation-based versus rule-based governance: An explanation of the East Asian miracle and Asian crisis», *Review of International Economics*, vol. 11, pp. 651-673.
- Linz, J. (1990), «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy*, vol. 1, pp. 51-69.
- Lora, E. (2001), «Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It», *Working Paper*, n.º 466, Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2002), «What Makes Reforms Likely? Timing and Sequencing of Structural Reforms in Latin America», *Working Paper*, n.º 424, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, E. y U. Panizza (2002a), «Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina», *Working Paper*, n.º 471, Banco Interamericano de Desarrollo.
- y — (2002b), «Structural reforms under scrutiny», *Working Paper*, n.º 470, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, E., U. Panizza y M. Quizpe-Agnoli, (2004), «Reform Fatigue: Symptoms, reasons, and Implications», *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, 2.º trimestre.
- Lora, G. (1977), *A history of the Bolivian labour movement*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lucas, R. E. (1988), «On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, n.º 1: 3-42.
- (1998), «The Industrial Revolution: Past and Future», Universidad de Chicago, mimeo.
- (2002), *Lectures on Economic Growth*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- (2003), «The Industrial Revolution. Past and Present», *Federal Reserve Bank of Minneapolis. Banking and Policy Issues Magazine 2003 Annual Report Issue*.
- Maddison, A. (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, París.
- Mainwaring, S. (1991), «Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective», *Comparative Politics*, vol. 24, n.º 1, pp. 21-43.
- Mainwaring, S. y M. Shugart (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*, University of Cambridge, Cambridge.
- Malthus, T. (1798), *An Essay on the Principle of Population*, J. Johnson in St. Paul's Churchyard, Londres.

- (1815), *An Inquiry into The Nature and Progress of Rent and The Principles by Which it is Regulated*, John Murray, Londres.
- March, J. y J. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*, Free Press, Nueva York.
- (1995), *Democratic Governance*, The Free Press, Nueva York.
- McCubbins, M. y T. Schwartz (1984), «Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms», *American Journal of Political Science*, vol. 28, pp. 165-179.
- Matthews, D. R. (1959), «The folkways of the United States Senate: Conformity to group norms and legislative effectiveness», *American Political Science Review*, vol. 53, n.º 4, pp. 1.064-1.089.
- Mauro, P. (1995), «Corruption and Growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, pp. 681-711.
- (1997), «Why Worry About Corruption?», *Economic Issues*, n.º 6, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Mayorga, R. A. (1997), «Bolivia's silent revolution», *Journal of Democracy*, vol. 8, n.º 1, enero.
- McArthur, J. y J. Sachs (2001), «Institutions and Geography: Comment on Acemoglu, Johnson and Robinson», *NBER WP 8114*, febrero, en <http://papers.nber.org/papers/W8114>.
- McCubbins, M., R. Noll y B. Weingast (1989), «Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies», *Virginia Law Review*, vol. 75, n.º 2, pp. 431-475.
- McKenzie, D. y D. Mookherjee (2003), «Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview from Four Countries», *Working Paper, 2003-2001*, IPD, UDLA.
- McNamara, K. (2002), «Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation», *West European Politics*, vol. 25, n.º 1, pp. 47-76.
- MECOVI (1999), *Programa para el mejoramiento de las encuestas y las mediciones de las condiciones de vida*, Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.
- Mejía Acosta, J. Andrés (2004), «Ghost coalitions: economic reforms, fragmented legislatures and informal institutions in Ecuador (1979-2002)», tesis doctoral, University of Notre Dame, Graduate Program in Political Science.
- Meyer, H. y B. Rowan (1977), «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», *American Journal of Sociology*, vol. 83, n.º 3, pp. 340-363.
- Milgram, S. (1967), «The small-world problem», *Psychology Today*, vol. 1, pp. 61-67.
- Milgrom, P. y J. Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice-Hall, Nueva York.
- Milgrom, P., D. North y B. Weingast (1990), «The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs», *Economics and Politics*, vol. 2, pp. 1-23.
- Mirowski, P. (1986), «Institutions as a Solution Concept in a Game Theory Con-

- text», en P. Mirowski, ed., *The Reconstruction of Economic Theory*, Kluwer, Boston.
- Moe, T. (1996), «The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy», en O. Williamson, ed., *Organization Theory*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 116-153.
- (1984), «The New Economics of Organization», *American Journal of Political Science*, vol. 28, pp. 739-777.
- (1989), «The Political Structure of Agencies», en John E. Chubb y Paul E. Peterson, eds., *Can the Government Govern?*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Mokyr, J. (1990), *The lever of riches: Technological creativity and economic progress*, Oxford University Press, Nueva York.
- Molina, G. M. (2004), «Una mirada a la gobernabilidad desde la economía política», *Revista de Desarrollo Humano*, 13 <http://www.revistadesarrollohumano.org/>
- Molina, G y G. Chávez (2005), «The political economy of the crisis in the Andean Region: The case of Bolivia», en A. Solimano, ed., *Political Crises, Social Conflict, and Economic Development. The political economy of the Andean region*, Edward Elgar, Northampton.
- Morales, J. (2000a), *Funciones regulatorias del Banco Central de Bolivia* [en línea], Superintendencia de Recursos Jerárquicos, Publicaciones, <http://www.srjnet.gov.bo/libro2/15> [consulta: 15 de diciembre del 2000].
- (2000b), *La banca y el desarrollo*, trabajo basado en una presentación realizada en el seminario «La banca y el desarrollo», organizado por la Cámara del H. Congreso Nacional, diciembre.
- Mueller, B. y C. Pereira (2002), «Democratic Governance and Budget Allocation in Latin America: Electoral Rules and Legislative Organization: Two Complementary Dimensions of the Cost of Governing», documento presentado en Political Parties and Legislative Organization in Parliamentary and Presidential Regimes, Conference held at Yale University, Yale Center for International and Area Studies, 22-24 de marzo, 2002, disponible en <http://www.yale.edu/las/conference/>.
- Müller, H. (2004), «Introducción», en Müller y Asociados, *Estadísticas socioeconómicas 2003*, Soipa Ltda., La Paz.
- Murillo, M. V. (2002), «Political Bias in Policy Convergence: Privatization Choices in Latin America», *World Politics*, vol. 54, n.º 4, pp. 462-493.
- Musgrove, Ursula, H. y S. Hug (2003), *Institutional Approaches in Political Science Some Straight Talk*, artículo presentado en la Conferencia Plenaria EspNet.
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Gluckworth, Londres.
- Nellis, J. (2003), «Privatization in Latin America», *Center for Global Development, Working Paper*, n.º 31, disponible en <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2759>.

- Neto, A. Blanco y F. H. Borsari (2001), «The Political Determinants Of Public Déficits In Latinamerica (1980-1998)», *Escola de Pós-Graduação em Economia*, disponible en <http://www.fgv.br/epge/home/PisDownload/858.pdf>.
- Newcomb, T. M., R. H. Turner y P. E. Converse (1965), *Social Psychology: The Study of Human Interaction*, Holt, Rinehart y Winston, Nueva York.
- Nielsen, K. (2003), «Review of Institutionalism Approaches in the Social Sciences: Typology, Dialogue, y Future Prospects», *Department of Social Sciences Roskilde University*, Research Paper, n.º 7/01.
- Nina, O. (2000), «Costo de ineficiencia del sistema bancario boliviano», Departamento de Economía de la Universidad Católica Boliviana, disponible en http://ns.ucb.edu.bo/~iisec/papers/dt06_2000.pdf.
- North, D. (1981), *Structure and Change in Economic History*, Norton, Nueva York.
- (1986), «The New Institutional Economics», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 142, pp. 230-237.
- (1990a), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York.
- (1990b), «A transaction cost theory of politics», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n.º 4, pp. 355-367.
- (1997), «Introduction», en J. Drobak y J. Nye, eds., *The Frontiers of the New Institutional economics*, Academic Press, Londres.
- North, D. y P. Thomas (1973), *The Rise of the Western World*, Cambridge University Press, Nueva York.
- North, D. C. y B. R. Weingast (1989), «Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England», *Journal of Economic History*, vol. 49, n.º 4, pp. 803-832.
- North, D. C., W. Summerhill y B. R. Weingast (2000), «Order, Disorder, and Economic Change: Latin America vs. North America», en B. Bueno de la Mesquita y H. Root, eds., *Governing for Prosperity*, Yale University Press, New Haven.
- O'Donnell, G. (1994), «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, pp. 55-69.
- O'Donnell, G. y P. H. Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Colective Action*, Harvard University Press, Camdrige (Mass).
- Organización Internacional del Trabajo (2006), *Global Report*.
- Osborne, M. y A. Rubinstein (1994), *A Course in Game Theory*, MIT Press.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Ostrom, E., R. Gardner y J. Walker (1994), *Rules, games, and common - pool resources*, The University of Michigan Press, Michigan.
- Pacheco, N. (2004), «Los impactos de la capitalización: evaluación a medio tér-

- mino», en Delegación presidencial para la revisión y mejora de la capitalización, *Diez años de la capitalización, luces y sombras*, Creativa, La Paz, Bolivia.
- Panizza, U. y M. Yáñez (2003), «Why are Latinamericans so unhappy about reforms», *Interamerican Development Bank Research Department Working paper series*, n.º 567.
- Paramio, L. (1999a), «Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias», *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, pp. 81-95.
- (1999b), «Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina», *Zona Abierta*, vols. 88-89, pp. 5-74.
- Parente, S. y E. Prescott (2003), «A Unified Theory of the Evolution of International Income Levels», en P. Aghion y S. Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, en prensa.
- Pargal, S. (2003), «Regulation and private sector investment in infrastructure. Evidence from latinamerica», *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 3037, disponible en http://econ.worldbank.org/files/25938_wps3037.pdf.
- Perry, G. E., en F. H. G. Ferreira y M. Walton *et al.* (2003), *Desigualdad en América Latina*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Persson, T. y G. Tabellini (1990), *Political Economics*, The MIT Press, Cambridge.
- y — (2003), *The Economic Effect of Constitutions: What Do the Data Say?*, The MIT Press, Cambridge.
- Peters, G. (1999), *Institutional Theory in Political Science. The «New Institutionalism»*, Routledge, Londres.
- PNUD. Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Alfaquara, Nueva York.
- Portes, A. (1997), «Neoliberalism and the Sociology of Development: Emerging Trends and Unanticipated Facts», *Population and Development Review*, vol. 23, pp. 229-259.
- (2005), *Institutions and Development: A Conceptual Re-Analysis*, Center for Migration and Development, Princeton University.
- Portes, A. y W. Haller (2003), «The Informal Economy», *Handbook of Economic Sociology*, 2.ª ed., Smelser and Swedberg, eds., Russell Sage Foundation, Nueva York.
- Portes, A. y K. Hoffman (2003), «Latin american class structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era», *Latin American Research Review*, vol. 38, n.º 1, pp. 41-82.
- Portes, A. y M. Mooney (2002), «Social Capital and Community Development», en M. F. Guillen, R. Collins, P. England y M. Meyer, eds., *The New Economic Sociology: Developments in an Emerging Field*, Russell Sage Foundation, Nueva York, pp. 303-329.

- Portes, A. y R. Schauffler (1993), «The Informal Economy in Latin America Definition, Measurement, and Policies», *Population and Development Review*, vol. 19, n.º 1.
- Portes, A. y J. Walton (1981), *Labor, Class, and the International System*, Academic Press, Nueva York.
- Poterba, J. M. (1993), «State responses to fiscal crisis: the effects of budgetary institutions and politics», *American Journal of Political Science*, n.º 37, pp. 391-414.
- Prados de la Escosura, L. (2004a), «Colonial Independence and Economic Backwardness in Latinamerica», *Working Paper, n.º 04-65, Economic History and Institutions Series 03*.
- (2004b), «When did Latinamerica fell behind? Evidence from Long Run International Inequality», *Working Paper in Economics History* (Universidad Carlos III).
- Prats, J. O. (2002), *The Political economy of liberalisation, privatisation and regulation: the case study of Bolivia*, tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, sin publicar.
- (2003), «Economía política y regulación», Institut de Ciències Politiques i Socials - ICPS, Colección Grana, Barcelona.
- (2004), «Determinantes políticos y consecuencias sociales de la corrupción», documento de trabajo, n.º 185, FUNCAS, Fundación de Cajas de Ahorros.
- (2006a), *Legitimidad y rentabilidad de la inversión multinacional*, IV Reunión de la Red eurolatinoamericana para el desarrollo, Universidad de Oxford, noviembre.
- (2006b), *La gobernanza relacional de los servicios públicos. El caso de los gobiernos territoriales de Salud*, II Congreso Catalán de Administración y Gestión Pública, Universitat Pompeu Fabra, julio.
- (2007), «Sincronía de las reformas organizativas. Una revisión crítica de las escuelas del institucionalismo», *Economía Institucional*, n.º 18.
- Pratt, J. y R. Zeckhauser (1992), *Principals and Agents*, Harvard Business School Press, Boston.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2000-2006), Informe de Desarrollo Humano.
- Przeworski, A. (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton.
- Rae, D. (1971), *Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven.
- Rajan, R. G. y L. Zingales (2006), «The Persistence of Underdevelopment: Institutions, Human Capital, or Constituencies», *NBER Working Paper*, n.º 12.093.
- Ranis, G. (2004), «The Evolution of Development Thinking: Theory and Po-

- licy», *Center Discussion Paper Series*, n.º 886, Economic Growth Center, Yale University, 2004 y World Bank ABCDE Volume, en prensa.
- Rawls, J. (1971), *Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- Riker, W. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven.
- Robinson, J. (2000), «Where does Inequality come from? Ideas and Implications for Latinamerica. Poverty and Income in Developing Countries», artículo presentado en A policy dialogue on the Effects of Globalisation OCDE Conference.
- Robinson, J. A. y J. B. Nugent (2002), «Are Endowments Fate?», Centre for Economic Policy Research Discussion, *Working Paper*, n.º 3.206.
- Rodrik, D. (1995), «Taking Trade Policy Seriously: Export Subsidization as a Case Study in Policy Effectiveness», en A. Deardoff, J. Levinson y R. Stern, eds., *New Directions in Trade Theory*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- (1996), «Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses», *Journal of Economic Growth*, vol. 4 (4), 1999, pp. 385-412.
 - (1997), *Has Globalization Gone Too Far? Workin Paper Institute for International Economics*. Washington, D.C.
 - (1998), «Democracy and Economic Performance», artículo presentado en la conferencia «Democracia y reforma económica», Ciudad del Cabo, Suráfrica, 16-17 de enero, 1998, disponible en red www.ksg.harvard.edu/rodrik.
 - (1999a), «Why Is There So Much Economic Insecurity in Latin America?», *Revista económica de la CEPAL*, n.º 73, pp. 7-29.
 - (1999b), «Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses», *Journal of Economic Growth*, n.º 4, pp. 385-412.
 - (2001), «¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?», *Revista de la CEPAL*, vol. 73, pp. 7-31.
 - ed. (2003), *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press.
 - (2004), «Rethinking Economic Growth in Developing Countries», artículo presentado en The Luca d'Agliano Lecture for 2004.
 - (2005), «Why We Learn Nothing from Regressing Economic Growth on Policies», mimeo.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi (2002), «Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development», *NBER Working Paper*, n.º 9.300, Cambridge, MA.
- Rogoff, K. (1985), «The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 100, n.º 4, pp. 1.169-1.190.
- Roland, G. (2004), «Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-

- Moving Institutions», *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, n.º 4, pp. 109-131.
- Romer, P. M. (1986), «Increasing Returns and Long Run Growth», *Journal of Political Economy*, vol. 94, n.º 5, pp. 1.002-1.037.
- (1990), «Endogenous Technological Change», *Journal of Political Economy*, vol. 98, n.º 5, pp. S71-S102.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), «The Problem of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe», *Economic Journal*, vol. 53, pp. 202-211.
- Roubini, N. y J. Sachs (1989), «Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Economies», *NBER Working Paper*, n.º 2.919, Cambridge, MA.
- Rousseau, J.-J. ([1755] 1993), «A Discourse on the Origin of Inequality», *The Social Contract and Discourses*, Everyman, Londres.
- Rutherford, M. (1996), *Institutions in Economics. The Old and the New Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sachs, J. D. (2001), «Tropical Underdevelopment», *NBER Working Paper*, n.º 8.119, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass).
- (2002a), «A New Global Effort to Control Malaria», *Science*, vol. 298, pp. 122-124.
- (2002b), «Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries», *Brookings Papers on Economic Activity*, n.º 1, Brookings Institution, pp. 257-286.
- (2003), «Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income», *NBER Working Paper*, n.º 9.490.
- (2005), *The End of Poverty*, Penguin Press, Nueva York.
- Sala i Martín, X. y A. Subramanian (2003), «Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria», *NBER Working Paper*, n.º 9804.
- Salas, S. (1999), «Economías de escala y de ámbito en el sistema bancario», IISEC documento de trabajo 03/99, disponible en http://ns.ucb.edu.bo/~iisec/papers/dt03_99sum.htm.
- Santiso, J. (2006), *Latin America's political economy of the possible: Beyond Good Revolutionaries and Free Marketeers*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Sayeras, J. M. (2005), «Incidencia de las instituciones en los sistemas de tipo de cambio: un estudio de caso», tesis doctoral, Departamento de Economía, Ciencias Sociales y Métodos de ESADE.
- Scartascini, C. y M. Olivera (2003), «Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics», documento de trabajo 2. Proyecto «Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes», Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Schleifer (1998), «State versus Private Ownership», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n.º 4, pp. 133-150.

- Schneider, F. (2002), *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World*, presentado en el seminario organizado por la Australian National Tax Centre, ANU, Canberra, Australia.
- (2005), «Shadow Economies around the world: What do we really know?», *Journal of Political Economy*, n.º 23, pp. 598-642.
- (2006), «Shadow Economies and Corruption All Over The World: What Do We Really Know?», CESifo Working Paper, n.º 1.806.
- Schofield, N. y M. Laver (1998), *Multiparty Government The Politics of Coalition in Europe*, Oxford University Press, junio.
- Schugart, M. S. y J. M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press.
- Sen, A. K. (1970), «The Impossibility of a Paretian Liberal», *Journal of Political Economy*, vol. 78, n.º 1, pp. 152-157.
- (1984), *Resources, Values and Development*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- (1985), *Commodities and Capabilities*, North Holland, Amsterdam.
- (1993), «Capability and Well Being», en A. Sen y M. Naussbaum, *The Quality of Life*, Oxford University Press, Nueva York.
- (1994a), *Resources Values and Development*, Basil Blackwell, Londres.
- (1994b), «Perspectives on Growth Theory», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n.º 1, pp. 45-54.
- (1999), *Development as Freedom*, Knopf, Nueva York.
- (2000), *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona.
- Shepsle, K. (1989), «Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach», *Journal of Theoretical Politics*, 2, pp. 131-147.
- (1999), «The Political Economy of State Reform - Political to the Core», conferencia presentada en el Seminario de Reforma del Estado, abril, Bogotá, Colombia.
- Shepsle, K. y B. Weingast (1987), «The Institutional Foundations of Committee Power», *American Political Science Review*, vol. 81, pp. 85-104.
- y — (1994), «Positive Theories of Legislative Institutions», *Legislative Studies Quarterly*, n.º 19.
- Sheshinski, E. y L. F. López-Calva (1999), «Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence», *CAER II Discussion Paper*, n.º 35, Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Shirley, M. (2004), «Why is sector reform so unpopular in Latinamerica», *Working Paper*, n.º 4, Ronald Coase Institute.
- Siavelis, P. (1997), «Executive-legislative relations in post - Pinochet Chile: A preliminary assessment», en S. Mainwaring y M. Shugart, *Presidentialism and democracy in Latin America*, University of Cambridge, Cambridge.
- Simmons, B., F. Dobbin y G. Garrett (2004), «Introduction: The International Diffusion of Liberalism», *International Diffusion of Political and Economic*

- Liberalization*, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.
- Simon, H. (1991), «Symposium: organizations and economics, organizations and markets», *The Journal of Economic Perspectives*, n.º 5, pp. 25-44.
- SIRESE (2003), Informe anual.
- Sokoloff, K. L. (2003), «La evolución de las instituciones electorales en el Nuevo Mundo: una visión preliminar», *Instituciones y Desarrollo*, n.ºs 14-15, pp. 100-144.
- Solimano, A. (2002), «Governance Crisis and the Andean Region. A Political Economy Analysis», documento del Banco Mundial, disponible en http://www.worldbank.org/wbi/B_SPAN/docs/andean_governance_paper.pdf.
- Solow, R. (1957), «Technical Change and the Aggregate Production Function», *Review of Economics and Statistics*, vol. 39, n.º 3, pp. 312-320.
- Spiller P. y M. Tommasi (2000), «El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional», *Desarrollo Económico*, n.º 159, IDES, Buenos Aires, pp. 425-463.
- y — (2003), «The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina», *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 19, n.º 2, pp. 281-306.
- y — (2005), «The Institutions of Regulation», en C. Menard y M. Shirley, eds., *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Dordrecht.
- Spiller P., E. Stein y M. Tommasi (2003), «Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework», documento de trabajo 1 para el Proyecto de la Red de Centros, *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Stark, C. (2001), *Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina*, CLAD-Naciones Unidas.
- Stein, E., M. Tomáis, K. Echeverría, E. Lora y M. Payne (2006), *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*, BID, David Rockefeller Centre for Latinamerican Studies, Washington.
- Stigler, J. (1971), «The economics of information», *Journal of Political Economy*, vol. 69, n.º 3, pp. 213-225.
- Stiglitz, J. (1994), *Whither Socialism?*, The MIT Press, Cambridge Mass.
- (2002), *Globalization and its discontents*, Norton, Nueva York.
- Stiglitz, J. y S. Godoy (2006), «Growth, Initial Conditions, Law and Speed of Privatization in Transition Countries: 11 Years Later», *NBER Working Paper*, n.º 11.992.
- Stokes, S. C. (2001), *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge University Press.
- Strom, K. (1990), *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, Nueva York.

- Subirats, J. (1999), *¿Existe una sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Fundación Encuentro, Madrid.
- Svenson, J. (2000), «When is foreign aid policy credible? Aid dependence and conditionality», *Journal of development economics*, n.º 61, pp. 112-144.
- Talavera, R. (2004), «Comentario a la situación de las empresas públicas al momento de su capitalización», en Delegación presidencial para la revisión y mejora de la capitalización, *Diez años de la capitalización, luces y sombras*, Creativa, La Paz, Bolivia.
- Taylor, C. y M. Hudson (1972), *World Handbook of Political and Social Indicators*, Yale University Press, New Haven y Londres.
- Temple, J. (1999), «The New Growth Evidence», *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n.º 1, pp. 112-156.
- Thelen, K. y S. Steinmo (1992), «Historical Institutionalism in Comparative Politics», en K. Longstreet y C. Cambridge, eds., *Structure in Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press.
- Thorp, R. (1998), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Tocqueville, A. (1955 [1856]), *The Old Regime and the French Revolution*, Doubleday Anchor Books, Nueva York.
- Tokman, V. (1982), «Unequal Development and the Absorption of Labour: Latin America 1950-1980», *CEPAL Review*, n.º 17, pp. 121-133.
- Tommasi, M. (2002), «Crisis, Political Institutions and Policy Reform. It is not the Policy, it is the Polity, Stupid», Conferencia del Banco Mundial ABCDE, Europa, junio.
- Treisman, D. (2000) «The causes of corruption: a cross-national study», *Journal of Public Economics*, vol. 76(3), pp. 399-457.
- Truman, D. (1951), «The Implications of Political Behavior Research», Social Science Research Council, *Items*, pp. 37-39, citado en Dahl, «Behavioral Approach».
- Tsebelis, G. (1990), *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, University of California Press, Berkeley.
- (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton.
- UDAPE. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2003), *Informe Económico 2003*, www.udape.gov.bo.
- Ugaz, C. y C. Waddams (2001), *A Fair Deal for Consumers? The Impact of Latin America's Infrastructure Reforms*, Newsletter del World Institute for Development Economics Research, UNU/WIDER.
- Uzzi, B. (1996), «The Sources and Consequences of Embeddedness for the Economic Performance of Organizations: The Network Effect», *American Sociological Review*, vol. 61, n.º 4, pp. 674-698.

- (1997), «Social Structure and Competition in Interim Networks: The Paradox of Embeddedness», *Administrative Science Quarterly*, vol. 2, n.º 1, pp. 35-67.
- Veblen, T. ([1919] 1964), *The Vested Interests and the Common Man*, Augustus M. Kelley, Nueva York.
- (1909), «The Limitations of Marginal Utility», *Journal of Political Economy*, n.º 17.
- ([1904] 1975), *The Theory of Business Enterprise*, Augustus M. Kelley, Clifton, N. J.
- Villalobos, J. (2004), «Conceptualización, diseño y expectativas de la capitalización», en Delegación presidencial para la revisión y mejora de la capitalización, *Diez años de la capitalización, luces y sombras*, Creativa, La Paz, Bolivia.
- Voigtländer, N. y V. Hans-Joachim (2005), «Why England? Demand, Growth, and Inequality during the Industrial Revolution», *Economics Working Papers*, n.º 857, Universitat Pompeu Fabra.
- Von Neumann, J. y O. Morgenstern (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press.
- Wacziarg, R. (1996), *Information to Create Colonization Dummies*, mimeo, Cambridge, MA.
- Wamukonya, N. (2003), «Power Sector Reform in Developing Countries: Mismatched Agendas», en N. Wamukonya, ed., *Electricity Reform: Social and Environmental Challenges*, United Nations Environment Programme, Roskilde, Dinamarca.
- Watts, D. y S. Strogatz (1998), «Collective Dynamics of “Small-World” Networks», *Nature*, vol. 393 (6684), pp. 440-442.
- Weber, M. [1922] (1947), «Social Stratification and Class Structure», en Parsons, ed., *The Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, Nueva York.
- (1978), *Economy and Society*, 2 vols., University of California Press, Berkeley.
- Weingast, B. (1979), «A rational choice perspective on congressional norms», *American Journal of Political Science*, vol. 23, n.º 2, pp. 245-262.
- (1995), «The Economic Role of Political Institutions», *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 11, n.º 1, pp. 1-31.
- Weingast, B. R. y W. J. Marshall (1988), «The industrial organization of congress; or, Why legislatures, like firms, are not organized as markets», *Journal of Political Economy*, vol. 96, pp. 132-163.
- Weisberg, H., ed., (1986) *Political Science: the science of politics*, Agathon Press, Nueva York.
- Weyland, K. (2004), «The Diffusion of Innovations: How Cognitive Heuristics Shaped Bolivia's Pension Reform», documento para el Social Policy Reform in New Democracies, 100th Annual Meeting, American Political Science Association Chicago, 2-5 de septiembre.
- Whitehead, L. (2001), «The Viability of Democracies», en L. Whitehead y J.

- Cabtree, eds., *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*, Palgrave, Nueva York.
- (2005), «Democratizando el desarrollo», *Instituciones y Desarrollo*, n.º 16, pp. 387-406.
- Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies*, Free Press, Nueva York.
- (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, Nueva York.
- (1990), «The Progress of Policy Reform in Latin America», *Institute for International Economics working papers*, n.º 28, Washington.
- (2000), «The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead», *The Journal of Economic Literature*, vol. 38 (3), pp. 595-613.
- Wilson, J. Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do IT*, Basic Books, Nueva York.
- (1973), *Political Organizations*, Princeton University Press, Princeton.
- Wolfgang, S., eds. (1986) *Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik - und Verwaltungswissenschaft*, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Zak, P. y S. Knack (2001), «Trust and growth», *Economic Journal*, n.º 11, pp. 295-232.
- Zeballos, E. (2003), «Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina», *Revista de la CEPAL*, n.º 79, abril, Santiago de Chile.
- Zelner, B. A. y W. J. Henisz (2000), «Political Constraints, Interest Group Competition And Infrastructure Investment In The Electric Utility Industry: A Cross National Study», *Working Paper 00-03*. A Working Paper of the Reginald H. Jones Center, The Wharton School, University of Pennsylvania
- Zhang, S. (2004), «Country policy institutional assessments: an external panel review», *Panel recommendations and management follow-up*, CPIA.
- Zovatto, D. (1998), «La financiación política y su impacto en la ética de la administración pública en América Latina», *Reforma y Democracia*, n.º 10, pp. 45-82.

