
REVISIÓN CRÍTICA DE LOS APORTES DEL INSTITUCIONALISMO A LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DEL DESARROLLO

*Joan Oriol Prats**

INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES Y DESARROLLO

Las reglas y organizaciones que intervienen en el ejercicio del poder influyen de manera significativa en el nivel de vida. Un número creciente de estudios demuestra empíricamente la importancia de las instituciones en el desarrollo (Acemoglu et al., 2001, y Bardhan, 2005). La comprensión del funcionamiento de las instituciones y su relevancia para el desarrollo se apoya en distintas escuelas, con su propia concepción del cambio institucional, que subrayan problemas que dan lugar a propuestas políticas distintas. Este artículo muestra sus aportes a la teoría y la práctica del desarrollo, y destaca sus diferencias y sus complementariedades.

Las instituciones son las reglas formales o informales que estructuran la interacción social, los incentivos y restricciones que dan forma a la interacción humana (North, 1990). Mientras que “las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los jugadores. Su interacción 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) con

* Magíster en Análisis Económico, consultor del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, España, joanoriol.prats@iigov.org Agradezco los comentarios de dos revisores anónimos de la revista y el apoyo económico del proyecto CICYT SEC2003-09773-C02-01/CPSO. La responsabilidad de este escrito corresponde únicamente al autor. Fecha de recepción: 26 de mayo de 2006, fecha de modificación: 9 de agosto de 2006, fecha de aceptación: 31 de enero de 2007.

distintas capacidades e intereses operan con 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. La distinción entre reglas y actores es básica para entender los procesos de formación de preferencias y el cambio institucional.

Puesto que las instituciones y las organizaciones operan en diversos niveles y sectores, el alcance del concepto de institución a veces reduce su precisión. Como señala Portes (2005), las concepciones más económicas tienden a adoptar una visión muy simplificada y poco precisa que suele ignorar la teoría sociológica de la cultura y la estructura social. La tradición sociológica subraya la importancia de los procesos de legitimidad social en el cambio institucional, mientras que el enfoque más económico se centra en el cálculo estratégico de actores con recursos diferentes. Este trabajo destaca la complementariedad entre los dos enfoques para entender los vínculos entre los distintos niveles institucionales en que operan los actores.

Como veremos, el cambio institucional es fruto de la interacción entre instituciones y organizaciones en entornos de incertidumbre y competencia, y es un resultado incremental del alineamiento progresivo de incentivos provenientes de distintos niveles de instituciones. Gran parte de los fracasos de las reformas políticas e institucionales se debe a la falta de comprensión de la secuencia entre cambio institucional, cambio organizativo y políticas públicas.

El estudio de las instituciones y organizaciones forma un vasto, complejo y dinámico cuerpo de pensamiento en el que coexisten varios tipos de institucionalismo. Cada uno de ellos identifica problemas específicos para explicar los bloqueos al desarrollo. Aquí se presentan sus principales diferencias y puntos de encuentro y se enfatiza la complementariedad de sus enfoques para elaborar estrategias de desarrollo que se adapten a las características específicas de los países. Primero se identifican los niveles de análisis institucional, atendiendo principalmente a la frecuencia del cambio, al tipo de institución y a la función que desempeña; en este punto se examina la interacción entre el nivel institucional y el nivel organizativo, así como las principales diferencias de sus objetos de estudio. Luego se describen los aportes de las principales teorías institucionales: el institucionalismo de elección racional y social, la teoría de la organización, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico. Por último, se destaca la complementariedad de estos enfoques para afrontar los

desafíos de las políticas de reforma institucional, en especial de las políticas de desarrollo.

NIVELES DE ANÁLISIS INSTITUCIONAL

No hay una manera única de establecer las funciones que cumplen las instituciones. Desde una perspectiva general, su función es desarrollar las capacidades humanas y promover el desarrollo (Sen, 2000). Esta función general se realiza a través de las funciones específicas de los distintos tipos de instituciones¹ (North, 1990) en sus distintos niveles (Williamson, 2000). El cuadro 1 muestra los niveles, la frecuencia del cambio y sus funciones.

El desarrollo depende del funcionamiento del conjunto de la matriz institucional, compuesta por instituciones y organizaciones que cambian a distintas velocidades. La coordinación entre actores e instituciones que operan en los distintos niveles es esencial para el desarrollo. Por un lado, existen funciones clave que requieren instituciones y actores que operan a distinto nivel. Por ejemplo, la estabilidad macroeconómica no se logra únicamente con un banco central independiente, sino también con las decisiones de las instituciones que regulan el mercado laboral y las instituciones políticas que definen el presupuesto. Por otro lado, una misma institución puede realizar funciones diferentes. Las instituciones políticas pueden escoger a los representantes y controlar a los políticos, pero también tomar decisiones parlamentarias y escoger a los miembros del gobierno. Eso mismo sucede con las instituciones económicas, que pueden establecer los derechos de propiedad y a la vez 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 en sentido estricto, influyen en las instituciones informales o “reglas sociales compartidas, normalmente no escritas, cuyo cumplimiento se garantiza a través de sanciones ‘no oficiales’” (Helmke y Levitsky, 2003, 12-13). Los elementos culturales se refieren a la religión, el

¹ North (1990) las clasifica en instituciones legislativas y ejecutivas (mecanismos formales para escoger a quienes legislan y toman decisiones, así como sus relaciones mutuas); instituciones judiciales (mecanismos formales para escoger a los jueces y determinar la estructura interna del sistema judicial y las formas de resolver conflictos); costumbres y normas informales ampliamente aceptadas que restringen la acción de los individuos y las instituciones; ideologías e intereses sociales contrarios, y capacidad administrativa del país, recursos humanos fundamentalmente.

lenguaje, las tradiciones, las costumbres, la ética y las normas sociales; mientras que la estructura social se refiere a las clases sociales y al ejercicio del poder de facto. Este nivel es el fundamento de los demás y de las instituciones formales que los constituyen. Las instituciones formales son reglas codificadas, abiertas al conocimiento del público, comunicadas por medios oficiales y cuyo cumplimiento es garantizado por medios oficiales. Las instituciones formales están circunscritas en la realidad social más amplia.

Cuadro 1
Niveles de instituciones

Nivel	Frecuencia de cambio	Efecto	Funciones	Ejemplos
1. Estructura social y cultura	Largo plazo (100 a 1.000 años), también cambian por una crisis o un choque repentino	Define la forma en que una sociedad se conduce a sí misma	Estructura la cooperación y la confianza social, legitima las instituciones formales	Instituciones informales, ideología, tradiciones y conflictos sociales (exógenas)
2. Instituciones relativas a las reglas del juego	Largo plazo (25 a 100 años)	Define el contexto institucional	Principales funciones políticas y económicas	Régimen político y de derechos de propiedad
3. Instituciones relacionadas con los actores del juego (<i>governance</i>)	Mediano plazo (5 a 25 años)	Arreglos institucionales y construcción de organizaciones	Aplicar decisiones públicas, definir las estructuras de intercambio	Leyes de los partidos y de su financiación, sistemas electorales, leyes de comercio
4. Instituciones relativas a los mecanismos de asignación	Corto y mediano plazo (1 a 5 años)	Ajuste de precios y cantidades, alineamiento de incentivos	Pautar las decisiones de compra-venta, de producción, fijar salarios	Asignación 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).

La cultura y la estructura social cambian muy lentamente, durante períodos de transición que suelen durar cerca de cien años. Esto se debe a que la población supone dadas la cultura y la estructura social y rara vez las pone en duda. Además, el cambio tiene costos excesivos en términos de coordinación. Como veremos, el estudio de estas ins-

tuciones ha sido abordado sobre todo desde los institucionalismos sociológico e histórico, aunque un número cada vez mayor de estudios combina el análisis histórico con técnicas de la escuela de la elección racional, como los de Greif (1994 y 1997).

Conviene tener presente que la estructura social no surge del vacío sino que depende de la trayectoria histórica de cada país y de su dotación territorial inicial. Engerman y Sokoloff (1997 y 2002) muestran que los tipos de cultivo influyeron de manera significativa en el nivel de desigualdad y la calidad de las instituciones, mientras que Acemoglu et al. (2001) muestran que el tipo de recursos físicos y humanos influyó en las instituciones que promovieron los colonizadores. La historia y el territorio son dos factores importantes para entender la estructura social, cuyos valores y costumbres también dependen de otros elementos como la religión y la composición étnica.

En el segundo nivel figuran las instituciones relativas a las reglas formales del juego en sentido amplio. Estas definen el contexto institucional en el que los actores interactúan y toman decisiones (instituciones políticas, jurídicas y económicas). Las instituciones políticas rigen la adopción de decisiones colectivas vinculantes y, por tanto, generan normas. Las jurídicas garantizan los derechos de propiedad y las económicas dan estabilidad a los mercados.

El contexto institucional es la expresión de la estructura social. Para que sean eficaces, las instituciones jurídicas, deben ser aceptadas y legitimadas socialmente. Sin esa aceptación es muy costoso 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 ajusta a la estructura social existen graves problemas de apropiación social de la norma y, en últimas, se crean instituciones disfuncionales. La eficacia con que las instituciones cumplen su función depende de su afinidad con la estructura social. Sin embargo, los cambios en el contexto institucional son más frecuentes y rápidos que los cambios en las instituciones informales y la cultura. Los cambios en el contexto institucional son relativamente escasos y están limitados parcialmente por la adaptación a las instituciones sociales. El horizonte temporal de las principales instituciones políticas, jurídicas y económicas es de diez a cien años, mientras que el de las instituciones sociales es de cien o más años. Esta diferencia de velocidad del cambio provoca desajustes entre la estructura social y el contexto institucional. Cuando éste avanza demasiado rápido, sin esperar los cambios sociales necesarios, puede

surgir inestabilidad e ineficacia debido a la falta de legitimidad social del contexto institucional.

En el tercer nivel están las reglas que se crean en el contexto institucional. Este es el nivel habitual de toma de decisiones y el de mayor interacción entre reglas y actores, por ello Williamson lo denomina nivel de gobernancia. La gobernancia define los arreglos institucionales a partir de los cuales se toman decisiones de política y se crean nuevas organizaciones: empresas, agencias reguladoras independientes, nuevas dependencias ministeriales, empresas públicas y privadas. En este nivel se diseñan y ejecutan las decisiones públicas (como las políticas sociales o económicas) y se definen las estructuras para el intercambio de bienes, servicios y trabajo a través de contratos y mecanismos de resolución de conflictos.

Los cambios en estas estructuras son más rápidos que los cambios en el contexto institucional. Williamson (2000) sugiere un horizonte temporal de largo plazo de cinco a diez años, pero a veces puede ser menor. Los arreglos institucionales están en interacción continua con el contexto institucional. Los actores del contexto institucional (gobierno, legislativo, corte suprema, y banco central) interactúan continuamente con los actores de los arreglos institucionales (administración pública y de justicia, y empresas medianas y pequeñas). Muchos de los actores que definen el contexto institucional también intervienen en los arreglos institucionales, y viceversa. Por ejemplo, el gobierno influye en forma determinante en los arreglos institucionales, y muchas empresas grandes influyen de manera informal en el contexto institucional. Otros, como los partidos políticos, intervienen en ambos niveles.

En el cuarto nivel figuran las instituciones que regulan la asignación de recursos y las decisiones de compra, venta y producción. La organización de los mercados (monopolios, oligopolios), los servicios públicos y las relaciones entre y dentro de las empresas determinan precios, salarios, costos y cantidades intercambiadas. Este nivel está sometido a fuertes imperfecciones que exigen una sincronía progresiva y constante de los incentivos de los actores (gobierno, administración, empresas y ciudadanos) para lograr resultados más eficientes y productivos. Esto lleva a que el cambio institucional sea más frecuente, inferior a un año.

La división en niveles ordena los tipos de instituciones y actores, y muestra su estrecha interrelación. La adopción de nuevas instituciones requiere la sincronía entre los distintos niveles. Por ejemplo, las sociedades sin tradición de propiedad privada que han explotado

sus recursos en forma comunitaria tienen dificultades para acoger las instituciones económicas capitalistas de Europa occidental. Como las instituciones relativas a la estructura social cambian más despacio, esto restringe 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 se deben adaptar a la estructura social y al contexto institucional. Los períodos de rápido cambio social llevan normalmente a cambios en otros niveles. Por tanto, el cambio institucional es endógeno y depende de la acción de actores sometidos a los distintos niveles institucionales.

El cambio institucional no se produce únicamente de arriba hacia abajo. Los cambios en los arreglos institucionales pueden producir cambios en los niveles superiores. Como señala Greif (1994), el paso de contratos 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. Joskow (2004) señala que las decisiones de producción de las empresas que provocan una excesiva contaminación pueden contribuir a diseñar mecanismos que protejan el medio ambiente. Las interacciones que llevan al cambio institucional pueden ser diversas, pero la velocidad, el carácter y la asimilación del cambio dependen del ajuste entre los niveles institucionales. Detectar las principales resistencias e identificar adecuadamente los tiempos de la reforma son elementos esenciales en el diseño de políticas.

El institucionalismo se concentró inicialmente en los niveles más bajos o micro de la jerarquía institucional (niveles 3 y 4), hoy un creciente número de trabajos empíricos se concentra en los niveles superiores o macro (niveles 1 y 2). Además, diversos trabajos se ocupan de la interacción entre niveles micro y macro, lo que enriquece la comprensión del origen y el cambio de las instituciones. Estas investigaciones han avanzado paralelamente con poca comunicación mutua, lo que repercute negativamente en el diseño de estrategias de desarrollo institucional. A continuación se examinan algunos aportes del institucionalismo al estudio del desarrollo.

APORTES DEL INSTITUCIONALISMO AL DESARROLLO

El estudio de las instituciones tiene larga tradición, mayor incluso que la de los estudios del desarrollo, y se remonta 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 que surgieron en reacción a la corriente neoclásica y al conductismo prevaleciente en las ciencias sociales durante la primera mitad de siglo XX. Esta sección sintetiza algunos de sus aportes a la teoría del desarrollo desde la segunda mitad de siglo XX y destaca las principales diferencias entre escuelas.

Las nuevas formas de entender las instituciones han permitido superar los supuestos neoclásicos tradicionales de los mercados perfectos y el “planificador benevolente” (Dixit, 1996), la identificación conductista entre preferencias reales y preferencias observadas (Immergut, 1996), y la visión funcionalista del surgimiento de las instituciones como respuesta organizativa óptima 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 utiliza todos sus supuestos ni comparte todas sus conclusiones, sino que incorpora nuevos argumentos de trabajos teóricos y empíricos posteriores.

Es relevante constatar la persistencia de instituciones ineficientes que no responden de manera óptima al contexto. Los problemas de acción colectiva y de compromiso permiten que perduren instituciones ineficientes, a pesar de que otras instituciones lograrían mejores resultados para el conjunto de la población (Roland, 2004). A su vez, la difusión internacional de políticas e instituciones mediante procesos de emulación y coerción lleva a que el cambio institucional en muchos lugares no se adapte al contexto social y político, lo que dificulta aún más el funcionamiento de las instituciones (Henisz et al., 2005). Estas consideraciones provienen de distintas corrientes institucionalistas y son complementarias.

El institucionalismo se construye progresivamente a partir de refutar, recoger y crear elementos de análisis que expliquen mejor la realidad en que actúan las organizaciones y las personas. Tiene una vocación interdisciplinaria que ayuda a analizar objetos de estudio que se consideraban independientes. Bajo su paraguas se han estudiado los sistemas electorales, el control entre poderes, el sistema judicial, la política monetaria y educativa, la familia, las organizaciones civiles y otros ámbitos vinculados tradicionalmente a los estudios de derecho, economía y ciencia política. Así ofrece un marco de análisis común e incrementa los puentes de diálogo entre perspectivas antes separadas. Esto explica por qué el análisis institucional utiliza argumentos de los clásicos de la ciencia política o económica (como Jean-Jacques Rousseau o Adam Smith), enfo-

ques teóricos que se venían fraguando desde finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, y desarrollos teóricos posteriores a la segunda mitad del siglo pasado.

Esta larga tradición dificulta la clasificación de los diferentes enfoques. Aunque se han hecho diversas propuestas para clasificarlos (Nielsen, 2003; Peters, 1999; Shepsle, 1999; DiMaggio, 1998; Immergut, 1996; Rutherford, 1996, y Langlois, 1989), la evolución del institucionalismo y su creciente interdisciplinariedad impiden una clasificación compacta y consistente. El cuadro 2 propone una con el ánimo de ordenar los principales hallazgos y herramientas teóricas, y destacar la integración progresiva entre escuelas.

Cuadro 2
Escuelas institucionalistas

	Elección racional y social	Teoría de la organización (o de la agencia)	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 “suponen dadas”
Surgimiento 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 institucional	Fruto de una variable exógena	Derivado de la minimización de los costos de transacción	Cambio de las relaciones de poder entre actores	Evolución a partir de procesos y valores sociales
Principales problemas	Dilema del prisionero, tragedia del ejido, problema del compromiso, captura de rentas	Asimetrías de información, múltiples principales y agentes, inconsistencia temporal	Dependencia de la trayectoria Falta de acoplamiento	Isomorfismo por coerción, emulación, aprendizaje y competencia

Fuente: elaboración propia.

Se consideran cuatro grandes enfoques que se distinguen por la definición de institución, el nivel de análisis, la concepción del surgimiento y el cambio de las instituciones, y los problemas que identifican. Se incluyen los aportes de la teoría de la elección racional y social, la teoría de la organización, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico. Como veremos, las fronteras entre

estos enfoques son cada vez más difusas debido a la creciente interdisciplinariedad e integración de las perspectivas analíticas. Ello hace que sus límites sean también cada vez más difusos, aunque sigan siendo relevantes.

TEORÍAS DE LA ELECCIÓN RACIONAL Y LA ELECCIÓN SOCIAL

Después de la Segunda Guerra Mundial, la obra de von Neumann y Morgenstern (1944) dio a luz la teoría de la elección racional, a la que luego se denominó teoría de juegos. El aporte teórico de la escuela de la elección racional es ante todo metodológico, da nuevas herramientas para entender la interacción entre actores con una lógica matemática. La teoría de juegos parte de la acción estratégica de actores (organizaciones o personas) que buscan maximizar sus preferencias considerando las de los demás. A partir de su programa de maximización, cada actor deriva sus respuestas o estrategias óptimas ante cada estrategia posible de los demás actores que intervienen en el juego. Los actores calculan racionalmente los beneficios y costos de cada estrategia posible teniendo en cuenta las del resto y optan por la de mayor utilidad esperada. El conjunto de estrategias óptimas de cada jugador da lugar a uno o varios equilibrios².

En teoría de juegos, las instituciones son fruto del interés mutuo de los actores, que acuerdan unos objetivos mutuamente ventajosos. Las preferencias son exógenas, están preestablecidas y, por tanto, quedan fuera del modelo que se utiliza para explicar un resultado observado *ex ante*. Por ello, la teoría de la elección racional tiene dificultades para explicar el cambio institucional, puesto que la racionalidad que explica un resultado sólo puede explicar uno distinto si cambia la ordenación de las preferencias de los individuos y los induce a actuar de otra manera. Estos cambios en la ordenación de preferencias (parámetros) no se explican en el marco de la teoría de juegos, “lo que reduce enormemente su capacidad para analizar el cambio institucional” (Mirowski, 1986, 252-255).

Al comienzo la teoría de juegos se aplicó al estudio de las decisiones económicas de los individuos en el mercado, el marco de análisis se perfeccionó con la introducción de juegos dinámicos, con información imperfecta e incompleta. Después se utilizó también para explicar las decisiones de empresas, organizaciones empresaria-

² Para una revisión de la teoría de juegos, ver Gibbons (1992).

les y sindicatos. Su aplicación a las instituciones políticas se inició con el trabajo de Downs (1957), quien estudió el comportamiento político adoptando las premisas de la maximización individual de la utilidad. El trabajo de Knight (1992) amplió el análisis de la elección racional a la creación de instituciones sociales. Así pues, utiliza postulados micro para explicar el comportamiento de sistemas de carácter más macro.

Quizás la aplicación más inmediata de la teoría de juegos al estudio del desarrollo sea el “dilema del prisionero”, a partir del cual se justifica la necesidad del Estado para evitar que individuos guiados meramente por su interés propio desaten una guerra de “todos contra todos” que impida el bienestar general. En ausencia de instituciones formales, este dilema expresa el estado de naturaleza descrito por Hobbes, en el que la ausencia de un mecanismo que evite el oportunismo y garantice la cooperación genera inseguridad y violencia. Situación que justifica la aparición del Estado —o de instituciones políticas formales— que mediante un contrato social imponga los castigos necesarios para evitar la “traición entre los hombres”.

La teoría de juegos ha demostrado que el hombre puede cooperar en ausencia de instituciones formales, a través de la repetición y la generación de capital reputacional, que fomenta la cooperación sin intervención de terceras partes. La teoría de juegos repetidos (Fundeberberg y Tirole, 1991) muestra que cuando la relación tiene un largo horizonte temporal, las personas tienen más incentivos para sacrificar el beneficio de corto plazo por el de largo plazo. La antropología ofrece evidencia empírica de que la ausencia de Estado no conduce necesariamente a la situación de violencia e inseguridad perpetuas que pronosticaba Hobbes. Las sociedades pueden crear entornos de seguridad y cooperación por sí mismas en ausencia del Estado (Almond y Coleman, 1960). Gluckman (1955) muestra que las estructuras sociales basadas en el parentesco dan la seguridad requerida para evitar el conflicto social.

En ausencia de instituciones formales, el oportunismo se restringe con sanciones colectivas, que los miembros de la comunidad aplican a través de mecanismos como el ostracismo social o castigos físicos. Por ejemplo, el dilema conocido como la “tragedia del ejido” (*tragedy of the commons*) se puede evitar mediante sanciones colectivas de un grupo reducido de actores que interactúan de manera continua y descubren sus intereses compartidos en el uso de un bien de propiedad común, como la pesca en un río (Ostrom et al., 1994).

No obstante, la teoría de juegos aplicada ha evidenciado las limitaciones de la ausencia de instituciones formales para el desarrollo. Aunque se puede sobrevivir sin violencia cuando no existen instituciones formales, 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 número de personas que realizan intercambios, es más difícil recurrir a sanciones colectivas y es necesario crear instituciones económicas formales para transmitir información sobre comportamientos oportunistas, resolver conflictos e imponer sanciones.

A su vez, las instituciones políticas formales permiten resolver las dificultades para compaginar seguridad y prosperidad (Bates, 2000 y 2005a). En ausencia de un Estado que garantice la seguridad con el monopolio de la violencia, los diferentes actores o grupos deben destinar recursos excesivos para proteger su propiedad y emitir señales que indiquen su capacidad de protección. Estas señales muchas veces implican adquirir otras propiedades en forma violenta. Además, en este contexto, la mejor manera de evitar la tentación de ser objeto de un robo es que no valga la pena, es decir, no acumular demasiada riqueza, lo que genera incentivos perversos para el desarrollo (Bates, 2005b). Las instituciones políticas, al garantizar el monopolio de la violencia por el 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 el Estado lleva al “problema del compromiso”, también llamado “dilema político fundamental”, que enfatiza que quien es suficientemente poderoso para crear las reglas del juego también lo es para violarlas (Weingast, 1995). En esta lógica, las instituciones políticas no cuentan con mecanismos suficientemente poderosos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos. Las leyes se pueden cambiar para sustituir acuerdos antiguos. Así es muy complicado generar incentivos para la inversión, puesto que siempre existe la tentación de expropiar a quien ya ha invertido e incurre en un costo irrecuperable. En muchos países en desarrollo, donde el control político de los gobernantes es débil y las instituciones democráticas están en proceso de consolidación, este problema es muy 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,

y Sen, 1970). En especial, estos trabajos mostraron las dificultades de la agregación social de las preferencias individuales. El teorema de imposibilidad de Arrow mostró que, en ciertas circunstancias, es imposible encontrar una regla de decisión social que cumpla unos principios básicos de consistencia y justicia³. Pero el dilema de acción colectiva más relevante para el desarrollo fue planteado por Olson (1965), quien mostró que las decisiones públicas que afectan a una mayoría desorganizada pueden ser capturadas por organizaciones pequeñas mejor organizadas e intereses más fuertes en los resultados de la decisión. Este enfoque se ha utilizado para estudiar la capacidad de las grandes empresas para capturar decisiones del gobierno o de las agencias reguladoras, así como la captura de instituciones políticas por una élite reducida o grupos corporativos. Por ejemplo, Stigler (1971) elaboró una teoría de la regulación económica en la que grupos de interés más concentrados y más beneficiados en la decisión influían en las decisiones legislativas y de gobierno que más les incumbían mediante la financiación de partidos políticos, la oferta de futuros puestos de trabajo bien remunerados, regalos personales de gran cuantía y otras fórmulas menos “elegantes”. La gran desigualdad que existe en muchos países en desarrollo facilita la presión de grupos con fuertes intereses concentrados. Esto explica los frecuentes bloqueos de las élites políticas al cambio institucional y la captura de las decisiones públicas por grupos de interés.

LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN: TEORÍAS DE LA AGENCIA Y DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN

Los supuestos de racionalidad que utilizan las teorías de la elección social y racional para explicar la capacidad y el comportamiento de los individuos en el día a día de las organizaciones en las que operan en tiempo real son demasiado fuertes. Herbert Simon (1991) subrayó las limitaciones computacionales para procesar información y propuso una “racionalidad limitada”. Su trabajo fue acompañado por el de otros autores que resaltaron los problemas del funcionamiento eficiente de los mercados y, por tanto, el incumplimiento de los supuestos neoclásicos. Esos trabajos dieron forma a la Nueva

³ Ausencia de un dictador, principio de transitividad, eficiencia paretiana, omisión de alternativas irrelevantes y principio de completitud o dominio no restringido.

Economía Institucional, que recogía la herencia del institucionalismo económico de Veblen (1909), Commons (1934) y Coase (1937)⁴. Fue especialmente relevante el Teorema de Coase, que señala que el mercado sólo es eficiente en ausencia de costos de transacción. Aunque pasara inadvertido durante mucho tiempo, el teorema señala que los modelos económicos neoclásicos sólo funcionan en ausencia de fricciones en los mercados. A la luz del trabajo de Coase (1937), el estudio de la organización empresarial liderado por Williamson (1975 y 1985) analizó el nacimiento de las organizaciones como medio para minimizar los costos de transacción, es decir, los costos de supervisar y garantizar el cumplimiento de los acuerdos. Se argumentó que cuando es costoso verificar el cumplimiento de los acuerdos, debido a problemas de información o a la existencia de activos específicos, la organización empresarial es superior al mercado como fórmula de intercambio, porque reduce el oportunismo y aumenta la eficiencia.

La obra de Williamson, junto a la de Milgrom y Roberts (1991), entre otras, llevaron a una teoría de la agencia que ayudaba a entender los incentivos que las organizaciones daban a los trabajadores. La unidad de análisis de la teoría de la agencia y de los costos de transacción es el contrato entre el principal (que ostenta el poder o la propiedad del bien) y el agente (designado por el principal para realizar la acción o acciones de su interés). Como cada parte tiene información distinta, existen asimetrías que dan lugar a ineficiencias en el intercambio económico.

Estas asimetrías de información son mayores en los niveles institucionales más altos. Por ejemplo, en el intercambio político donde la medición de los insumos y los productos es más complicada por su carácter intrínseco (Wilson, 1989). Siguiendo a Dixit (1996) podemos decir que el impacto de la información en el intercambio puede provenir de tres hechos: una ventaja precontractual para alguna de las partes (selección adversa, que genera costos de señalización que muestren la alternativa eficiente); la inobservabilidad de las acciones del agente (riesgo moral u oportunismo, que genera costos de monitoreo y de establecimiento de incentivos, y la no verificabilidad de la información por terceros, que genera costos de auditoría o una interpretación errónea. Los problemas de información más

⁴ Para una excelente revisión y comparación del nuevo y el viejo institucionalismo, ver Rutherford (1996).

estudiados e importantes para los costos de transacción políticos son los de selección adversa⁵ y de riesgo moral⁶.

Besley (2005) y Persson y Tabellini (1990) usan ambas teorías para analizar el contrato político entre los ciudadanos –“el principal”– y el gobierno –“el agente”. También se utilizan formulaciones alternativas, como la que considera al gobierno como “principal” y a la administración como “agente”; o a la administración como “agente” y al gobierno como “principal” (Laffont y Tirole, 1998). Más recientemente, se ha estudiado la existencia de múltiples principales y agentes que realizan múltiples tareas (Dixit, 1999).

En la actualidad, las perspectivas de la teoría de la organización y la teoría de juegos están unidas intrínsecamente por el marco común de la teoría de la agencia. La principal diferencia estriba en el mayor uso de 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 detectados por la teoría de la organización son abordados por la teoría de juegos y viceversa.

Uno de los principales problemas de la aplicación de la teoría de los costos de transacción a los estudios del desarrollo es la inconsistencia temporal de las políticas. Problema debido a que las políticas que son óptimas antes de llegar a un acuerdo no lo son después de lograr el acuerdo. Este problema, detectado por Kydland y Prescott (1977) en política monetaria, ha sido detectado en otros ámbitos, como la regulación (Dixit, 1996) o el crecimiento económico (Barro, 2000). Y se relaciona íntimamente con el problema del compromiso descrito por la teoría de juegos. Las dificultades del poder político para comprometerse *ex ante* obligan a utilizar mecanismos que reduzcan los incentivos para el oportunismo. Como señala Acemoglu (2003),

⁵ La selección adversa se presenta cuando una de las partes tiene una ventaja de información antes de llegar a un acuerdo sobre el intercambio, es decir, tiene información privada. Esta ventaja proviene del mayor conocimiento del agente sobre alguna variable exógena o el entorno en que se desarrolla la actividad. El uso de esta ventaja da lugar a problemas de selección adversa que permiten que el agente obtenga un ingreso mayor del que obtendría en una negociación en un mercado perfecto con igual información.

⁶ El riesgo moral en una relación de agencia se produce una vez establecido el acuerdo y se deriva de la incapacidad del principal para observar las acciones del agente. Este problema proviene de la mayor información del agente sobre variables endógenas, entre ellas el nivel de esfuerzo de la organización en selección de personal, desarrollo tecnológico o calidad del producto. El principal no puede observar estas variables y ello da lugar a comportamientos oportunistas, como comprar materiales a precios elevados o pagar más de lo debido a los trabajadores.

el problema del compromiso implica un “teorema político de Coase”, pues el mercado político no tiene mecanismos reales para garantizar el cumplimiento de los acuerdos. La teoría de juegos y la teoría de la organización se encuentran en este aspecto.

Para superar las dificultades de establecer compromisos creíbles se recurre a tres mecanismos: el “capital reputacional”, la delegación y la existencia de múltiples actores con capacidad de veto. Ya se aludió a la interacción continua y a la reputación al destacar la importancia del dilema del prisionero.

La delegación es la fórmula más extendida para resolver el problema de consistencia temporal de las políticas. El ejemplo clásico es la delegación de la política monetaria al banco central para evitar los incentivos oportunistas para que el gobierno aproveche económica y electoralmente la inflación (Rogoff, 1985). La delegación resuelve el problema del compromiso reduciendo la capacidad de los participantes para modificar la política *ex post*, a la vez que descarga de tiempo y esfuerzo las tareas de los principales, que ya no deben dedicar tantas horas a tomar decisiones (Horne, 1995).

La existencia de múltiples actores con capacidad de veto, como los que crea la estructura de separación de poderes, aumenta la necesidad de bloqueos mutuos en la toma de decisiones y, por tanto, dificulta el cumplimiento de los compromisos (Shepsle, 1986, y Tsebelis, 2002). No obstante, el aumento de actores con capacidad de veto no siempre es políticamente benéfico y un número muy alto puede bloquear las decisiones políticas (Alesina y Rosenthal, 1995). Como señalan Cox y McCubbins (1987), existe un equilibrio entre el mayor compromiso que generan estos actores y su capacidad para bloquear e impedir la toma de decisiones.

Los costos de transacción y los problemas de asimetrías de información, inconsistencia temporal y múltiples principales son mayores en los países en desarrollo (Dixit, 1999). La construcción de instituciones es más complicada debido a los problemas para garantizar el cumplimiento de los acuerdos y medir y verificar el desempeño. Esto también lleva a que muchos de los mecanismos para solucionar los problemas organizativos no funcionen en esos países. La independencia de los organismos reguladores, el control a la discrecionalidad del ejecutivo y otras fórmulas organizativas no han tenido el éxito que han logrado en otros países. El porqué formas organizativas diferentes funcionan de manera diferente en lugares diferentes es un reto del análisis institucional de vital importancia para el éxito de las reformas políticas e institucionales.

EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

El institucionalismo histórico va unido a los nombres de North y Thomas (1973), los primeros en mostrar la importancia de las instituciones en el crecimiento económico. North (1981 y 1990) definió las instituciones como restricciones e incentivos que guían la acción humana e incluyó a las instituciones políticas (sistemas electorales), económicas (que definen los derechos de propiedad) y sociales (que rigen la ideología y los modelos mentales) en su análisis.

El institucionalismo histórico adopta una perspectiva amplia de las instituciones y oscila entre dos vertientes; la primera define las instituciones como valores, rutinas o modelos mentales que influyen en el comportamiento de los actores; la segunda, las concibe como reglas formales que surgen en la pugna de intereses contrarios (Thelen y Steinmo, 1992). Esta doble perspectiva hace del institucionalismo histórico un movimiento ecléctico que recoge teorías desarrolladas en otros ámbitos. Por ejemplo, North (1990) utiliza la teoría neoclásica de los precios relativos para explicar los incentivos para el cambio institucional. La confluencia entre el institucionalismo histórico y la teoría de juegos también se observa cuando se destaca el problema del compromiso para explicar las diferencias históricas en el desarrollo de América del Norte y del Sur (North, Summerhill y Weingast, 2000) o las implicaciones del surgimiento del parlamentarismo en Gran Bretaña (North y Weingast, 1989).

Pese a su amplitud y diversidad, el enfoque histórico de las instituciones tiene tres elementos comunes: se centra en las pugnas distributivas, explica la formación de las preferencias y destaca la dependencia de la trayectoria. En primer lugar, aborda la pugna de poder en la construcción de instituciones, mediante un análisis contingente y multicausal que destaca las singularidades nacionales. Así, no cree que las mismas fuerzas generen los mismos resultados independientemente del lugar, sino que su efecto es mediado por el contexto y las fuerzas heredadas de la historia.

En segundo lugar, adopta una visión endógena de la formación de los intereses de los diferentes actores⁷. Por un lado, las instituciones

⁷ Para el institucionalismo histórico es importante la distinción entre preferencias e intereses. Como señala Immergut (1996, 12), “mientras que los intereses están organizados en torno a demandas políticas que tienen expresión pública, las preferencias son visiones privadas de los individuos que pueden ser fijas, variables o contradictorias”. Con esta distinción, se tildaría de socialmente determinista al argumento de que las instituciones afectan a las preferencias (y no a los in-

y la política crean intereses mediante el reconocimiento de grupos específicos que a veces adquieren funciones gubernamentales. Por ejemplo, la creación de grupos de interés que surgen al amparo de determinadas reglas, como las 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.

En tercer lugar, subraya la dependencia de la trayectoria. Un suceso histórico, como la colonización española de América Latina, puede tener efectos de largo plazo por su influencia en las estrategias y expectativas de los actores (North, Summerhill y Weingast, 2000). Las raíces de la dependencia de la trayectoria dependen del concepto de instituciones que se tiene en cuenta. En este punto, el institucionalismo histórico se integra con otros tipos, en especial con el de la elección racional y el sociológico, de los que obtiene los principios teóricos que explican dinámicas históricas de persistencia.

Desde la óptica de la elección racional, como señala Bardhan (2000), aunque un cambio institucional sea benéfico para el conjunto, pueden existir fuertes resistencias por la incertidumbre sobre el reparto de los beneficios futuros. Además, es posible que ese cambio no se lleve a cabo porque nadie está dispuesto a perder en términos relativos, es decir, a ganar menos que los demás y, por tanto, a perder poder para obtener privilegios en el largo plazo. Desde la óptica sociológica, las instituciones persisten porque muchas convenciones y rutinas no pueden ser objetivo explícito de elección individual. Como las instituciones se consideran dadas, casi siempre escapan a la revisión crítica, no se ponen en duda y persisten hasta que un gran acontecimiento o el aprendizaje social genera el cambio.

La dependencia de la trayectoria implica que pueden persistir instituciones ineficientes debido a problemas inherentes al 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 contrarios. La creación de

tereses), por ello el institucionalismo histórico pone el acento en la influencia de las instituciones sobre los intereses de ciertos colectivos, en las ventajas de ciertas decisiones de política para grupos de interés y en la definición de intereses mutuos no personales. Todo ello sin que la influencia de las instituciones lleve a una resocialización de los individuos, como sostiene el determinismo social.

instituciones es, por tanto, un proceso lento sometido a bloqueos y resistencias que debilitan la capacidad de desarrollo del país.

EL INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO

A diferencia de las vertientes cuya ascendencia es más económica, el institucionalismo sociológico subraya las limitaciones cognitivas de las personas y entiende que las instituciones reproducen en forma reflexiva comportamientos prescritos socialmente. Las instituciones surgen entonces de la estructura y los valores sociales e influyen en ellos a través de los hábitos y las rutinas asociadas. A diferencia de la elección racional, las instituciones no sólo afectan el cálculo estratégico de los actores, sino también su orden de preferencias, que se construyen socialmente siguiendo una “lógica de apropiación”.

El enfoque sociológico se centra en las instituciones informales, no codificadas, cuyo cumplimiento no se garantiza por medios legales. Estas instituciones reducen la incertidumbre y fomentan la cooperación en entornos de alto riesgo que no han creado mecanismos formales para generar confianza en el intercambio (DiMaggio y Louch, 1998). Se crean a través de la repetición y la reputación y son complementarias de las instituciones formales, que contribuyen a garantizar el cumplimiento de los contratos en contextos de gran incertidumbre y asimetrías de información (March y Olsen, 1989).

A diferencia de la teoría de la organización, la sociología económica sostiene que muchas instituciones económicas no responden a razones de eficiencia o minimización de los costos de transacción, sino que son fruto de la construcción social⁸. Son especialmente importantes los trabajos de Granovetter (1985), que muestran que las relaciones personales y de parentesco explican la formación de conglomerados industriales en México. Las instituciones económicas son construidas socialmente y responden a relaciones familiares y grupos de poder que se organizan a través de redes de confianza para reducir los riesgos asociados a sus actividades.

Las instituciones siguen entonces 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 a una racionalidad instru-

⁸ Aquí se puede citar el estudio de McNamara (2002), quien argumenta que la delegación de la política monetaria en bancos centrales independientes no se debe tanto a los beneficios en términos de mayor credibilidad para una política anti-inflacionista, sino a su valor simbólico en el contexto institucional más amplio.

mental de medios y fines. Así, las decisiones no se toman para lograr objetivos precisos sino para indicar que se persiguen esos objetivos en forma adecuada. La apropiación de las decisiones está determinada por su conformidad con aquello que una red social supone dado.

La apropiación se produce mediante la identificación y el reconocimiento, que son más probables cuanto más densa sea la institución. También hacen posible adaptar las instituciones de los países líderes y las que proponen comunidades epistemológicas o de expertos internacionales. Esto indica que las instituciones son correctas y evitan escapar a lo que se considera “normal” o más conveniente (Meyer y Rowan, 1977).

Desde la perspectiva sociológica, el cambio institucional es de largo plazo y en el medio plazo ocurre a través de procesos de difusión e isomorfismo, en los que las instituciones de un país, Estado, provincia o ciudad dependen de las que existen en otros. La difusión de estas políticas no se debe únicamente a la dinámica nacional, las presiones e influencias externas también cumplen un papel clave en el proceso. Los mecanismos de 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), democratización e instituciones como las agencias reguladoras (Gilardi, 2005). Dichos procesos de isomorfismo están interrelacionados y también comparten puntos con las teorías de la elección racional, de la organización y el institucionalismo histórico.

La fuerza principal de la emulación (o isomorfismo mimético o por imitación) es la incertidumbre. Cuando no es claro cuál forma organizativa es la mejor, es más probable la imitación. La percepción de que algunas formas organizativas dan buenos resultados aumenta la legitimidad de su adaptación en otros sitios. Esta forma de difusión está muy vinculada a la que se produce por aprendizaje. Un país muchas veces adopta instituciones o políticas que funcionan en otro. Este proceso reduce los costos de analizar el problema y buscar la solución, y aprovecha la experiencia de otros países.

El isomorfismo coercitivo se deriva de las presiones (o la persuasión) directas e indirectas que ejercen las organizaciones sobre otras organizaciones más grandes de las que dependen o con las que tienen contacto. Otras fuerzas coercitivas surgen de expectativas culturales presentes en la sociedad. Las presiones que ejercen la Unión Europea, la OCDE o el Banco Mundial sobre la administración pública de sus Estados miembros son un ejemplo de ello (Henisz et al., 2005).

Por último, la teoría de la competencia señala que muchas veces los gobiernos escogen instituciones que permiten atraer más inversión o reducir los costos de sus empresas. La difusión es en este caso una respuesta estratégica a las regulaciones de otros países.

Es importante señalar que los grupos de expertos suelen difundir instituciones y políticas, y definir sus condiciones y métodos de trabajo. Las organizaciones surgen en procesos de profesionalización de personas con educación similar, fuertemente unidas, que a menudo trabajan en red. Estos grupos de trabajo a veces se convierten en grupos de presión que promueven fórmulas institucionales determinadas.

El principal problema que enfrenta la sociología en el ámbito del desarrollo es la falta de acoplamiento que suelen producir los procesos de difusión institucional. Este desajuste es producto de la imitación de instituciones que no se complementan con los valores y normas sociales. La sociedad no se apropia de las instituciones porque éstas son parte de un proceso de difusión que, en el caso de los países en desarrollo, muchas veces se deriva de presiones coercitivas.

Bolivia, Ecuador o Guinea Ecuatorial, con niveles de desarrollo cercanos a los de los países desarrollados en el siglo pasado, tienen instituciones formales idénticas o semejantes. Pero los países desarrollados las construyeron a lo largo de su proceso de desarrollo; p. ej., a principios de siglo muchos no tenían los niveles de democracia o protección de derechos civiles y políticos que hoy tiene la mayoría de países en desarrollo.

El sistema electoral, la relación de poderes, la garantía de los derechos de propiedad y la manera de garantizar la estabilidad monetaria en muchos países en desarrollo son muy similares a los de los países desarrollados. Pero estas instituciones funcionan de manera muy diferente, y algunas de manera contraria en contextos diferentes. Esto tiene fuertes implicaciones para el desarrollo.

CONCLUSIONES

Los diversos enfoques de las instituciones destacan problemas con importantes implicaciones para las políticas de desarrollo y la reforma institucional. Cada escuela adopta un marco de análisis y enfatiza unos mecanismos concretos para explicar la persistencia de instituciones ineficaces y los mecanismos que bloquean el cambio institucional. La combinación de los distintos institucionalismos es clave para entender el complejo funcionamiento de las instituciones y emprender procesos de reforma institucional más eficaces.

La integración entre la elección racional y las teorías de la agencia y los costos de transacción y, luego, con el institucionalismo histórico generó un marco de análisis cada vez más reconocido de los determinantes del cambio institucional. El diálogo entre escuelas es clave para entender el acercamiento entre instituciones con diferente velocidad de cambio y los incentivos que mueven a los actores. La superación de los problemas de compromiso y de acción colectiva requiere un ajuste adecuado de las reformas institucionales a la estructura social, y de las políticas a la capacidad institucional.

El institucionalismo sociológico muestra que los procesos de isomorfismo institucional –fruto de la coerción y la emulación– generan instituciones que no se adaptan a la estructura social y resultan nocivas para el desarrollo. Las reformas no pueden desconocer el momento histórico ni el contexto social e institucional.

El debate sobre la construcción de instituciones en el ámbito nacional y las recomendaciones de los organismos internacionales se ha concentrado en el diseño de sistemas electorales, la formación de agencias reguladoras y la creación de bancos centrales independientes. Rodrik (2003 y 2004) señala que, en términos de desarrollo, lo realmente importante no son las *formas* sino las *funciones* de las instituciones. Subraya que ciertas *formas* no garantizan un funcionamiento o resultado determinados, y que en el estudio del impacto de las instituciones sobre el desarrollo se debe tener más en cuenta la *función* que la *forma*. Esta línea de pensamiento se basa en la experiencia de los países con más éxito en el desarrollo (China, India y los del Sudeste Asiático), que adoptaron fórmulas poco convencionales que se alejan de la “ortodoxia institucional”.

No obstante, el análisis de la *forma* favorece la recomendación de políticas, pues propone una respuesta concreta para un problema institucional. La *forma* de las instituciones hace referencia a sus reglas concretas y específicas o a la fórmula organizativa. La *forma* es el “instrumento” para lograr la función, y las diversas funciones se pueden cumplir con formas o tipos de instituciones diferentes. Por ejemplo, el control político de los gobernantes o el cumplimiento de los contratos se puede lograr con sistemas parlamentarios o presidencialistas, o con procedimientos jurídicos basados en la doctrina francesa o inglesa. Es fácil decir que un país necesita un Estado de derecho, una burocracia profesional y una regulación adecuada de los mercados, pero es más complicado explicar cómo lograr estos objetivos y qué diseños institucionales concretos adoptar.

No hay garantía de que las instituciones que han fomentado el crecimiento de los países desarrollados promuevan el desarrollo en otro país. Las políticas de desarrollo institucional que meramente “trasplantan” instituciones de unos a otros no pueden garantizar que siempre funcionen adecuadamente sin que importe el contexto en el que se circunscriben. Una misma *función* se puede cumplir con *formas* de instituciones diferentes en sociedades diferentes. En Europa, el Estado de bienestar suministra la seguridad mientras que en Estados Unidos lo hace el mercado; en el Este Asiático la suministran las empresas, y en muchos países en desarrollo depende de la familia (Chang, 2005).

Las instituciones que operan a nivel macro tienen períodos de cambio más largos y reglas más abstractas que las instituciones micro. La sincronía entre instituciones macro y micro requiere dar especial consideración a la secuencia de las reformas. Sin esta sincronía se pueden producir crisis de legitimidad y conflictos sociales. Esto muestra la importancia de la secuencia de las políticas de reforma institucional. Según Stiglitz (2002), los problemas de secuenciación de las reformas agravaron la crisis asiática pues la mayoría de los países liberalizó la economía sin desarrollar antes la infraestructura institucional necesaria. Giavazzi y Tabellini (2005) muestran empíricamente que una apertura económica anterior a 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 dar un marco creíble para la inversión. La credibilidad institucional es, a su vez, el paso previo para consolidar los derechos políticos y sociales básicos. Después de la Segunda Guerra Mundial las transiciones democráticas más exitosas fueron 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 derivan de la liberalización política en ausencia de una economía con fundamentos institucionales sólidos.

Aunque no hay reglas legales específicas para alcanzar resultados económicos determinados ni formas institucionales que garanticen el buen funcionamiento de las instituciones, el análisis institucional contribuye a entender mejor el proceso de las reformas, y a establecer el qué y el cómo de las políticas de reforma. La agenda de investigación del nuevo institucionalismo tiene que profundizar la explicación de los problemas y obstáculos de la reforma institucional, y la comprensión de la interacción entre los niveles de instituciones formales e informales. La integración del análisis de las instituciones informales, y

sus formas de interacción, con las reglas formales permitirá entender por qué las mismas instituciones han dado resultados tan dispares en distintos países. El funcionamiento de una institución depende de la combinación de formalidad e informalidad y del ajuste entre niveles institucionales. La consolidación del estudio de la interacción entre niveles y formas institucionales puede tener importantes implicaciones prácticas para el desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Acemoglu, D. "Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment and Politics", *Journal of Comparative Economics* 31, 2003, pp. 620-652.
2. Acemoglu, D.; S. Johnson y J. Robinson. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review* 91, 5, 2001, pp. 1369-1401.
3. Almond, G. y J. Coleman, eds. *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960.
4. Alesina, A. y H. Rosenthal. *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
5. Arrow, K. *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley, 1963.
6. Bardhan, P. *Scarcity, Conflicts and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development*, Cambridge, MA, MIT Press, 2005.
7. Bardhan, P. "Understanding Underdevelopment: Challenges for Institutional Economics from the Point of View of Poor Countries", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 156, 2000, pp. 216-235.
8. Bates, R. *Prosperity and Violence*, New York, W.W. Norton, 2000.
9. Bates, R. "The Role of the State in Development", B. Weingast y D. Wittman, eds., *Oxford Book of Political Economy*, New York, Oxford University Press, 2005a.
10. Bates, R. "Political Reform", *CID Working Paper* 114, 2005b.
11. Besley, T. *Principal Agents. The Political Economy of Good Government*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
12. Campbell, J. *Institutional Change and Globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
13. Chang, H. "Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development. Some Key Theoretical Issues", artículo presentado en la conferencia de WIDER, 17-18 de junio, 2005.
14. Coase, R. "The Nature of the Firm", *Economica* 4, 1937, pp. 1-21.
15. Commons, P. *The Legal Foundations of Capitalism*, New York, MacMillan, 1924.
16. Commons, J. R. *Institutional Economics: It's Place in Political Economy*, 1934, Madison, The University of Wisconsin Press, 1961.
17. Cox, G. y M. McCubbins. *Legislative Leviathan*, 1987, Berkeley, University of California Press, 1993.

18. DiMaggio, P. "The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 154, 1998, pp. 696-697.
19. DiMaggio, P. y H. Louch. "Socially Embedded Consumer Transactions: For What Kinds of Purchases Do People Most Often Use Networks?", *American Sociological Review* 63, 1998, pp. 619-637.
20. DiMaggio, P. y W. Powell. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphisms and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review* 48, 1983.
21. Dixit, A. *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, MA, MIT Press, 1996.
22. Dixit, A. *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
23. Dixit, A. "Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries", artículo presentado en la Conferencia de la Sociedad Econométrica Latinoamericana, Cancún y México D. F., agosto, 1999.
24. Downs, A. *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.
25. Engerman, S. y K. Sokoloff. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States?", S. Haber, ed., *How Latin America Fell Behind*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1997.
26. Engerman, S. y K. Sokoloff. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies", *NBER Working Paper* 9259, 2002.
27. Fundenberg, D. y J. Tirole. *Game Theory*, Cambridge, MIT Press, 1991.
28. Giavazzi, F. y G. Tabellini. "Economic and Political Liberalizations", *Journal of Monetary Economics* 52, 2005, pp. 1297-1330.
29. Gibbons, R. *Un primer curso de teoría de juegos*, Barcelona, Antoni Bosch, 1992.
30. Gilardi, G. "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* 598, 2005, pp. 84-101.
31. Gluckman, M. *The Judicial Process among the Barotse of Northern Rhodesia*, Manchester, Manchester University Press, 1955.
32. Granovetter, M. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology* 91, 1985.
33. Greif, A. "Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies", *Journal of Political Economy* 102, 1994, pp. 912-950.
34. Greif, A. "On the Interrelations and Economic Implications of Economic, Social, Political and Normative Factors: Reflections from Two Late Medieval Societies", J. Drobak y J. Nye, eds., *The Frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego, CA, Academic Press, 1997, pp. 57-84.

35. Greif, A. "Self-enforcing Political Systems and Economic Growth: Late Medieval Genoa", *Analytic Narratives*, Princeton, Princeton University Press, 1998.
36. Hall, P. y R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies* 44, 1996, pp. 936-957.
37. Helmke, G. y S. Levitsky. "Informal Institutions and Comparative Politics. A Research Agenda", trabajo preparado para la conferencia "Instituciones informales y la política en América Latina", Indiana, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 24-25 de abril, 2003.
38. Henisz, W.; A. Bennet y F. Mauro. "Market-Oriented Infrastructure Reforms, 1977-1999", *American Sociological Review* 70, 2005, pp. 871-897.
39. Horne, M. *The Political Economy of Public Administration*, New York, Cambridge University Press, 1995.
40. Immergut, E. "The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-institutionalism and Comparative Political Studies", B. Arthur y S. Wolfgang, eds., *Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1996.
41. Joskow, P. *New Institutional Economics: A Report Card*, Budapest, ISNIE Presidential Address, 2004.
42. Kirjassa G. y M. Hodgson. *The Economics of Institutions*, Cheltenham, Edward Elgar, 1993.
43. Kydland, F. y E. Prescott. "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy* 85, 1977, pp. 473-490.
44. Knack, S. y P. Keefer. "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures", *Economics and Politics* 7, 1995, pp. 207-227.
45. Knight, J. *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
46. Laffont, J. y J. Tirole. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press, 1998.
47. Langlois, R. "What Was Wrong with the Old Institutionalism (And What is Still Wrong with the New)?", *Review of Political Economy* 1, 3, 1989, pp. 270-298.
48. March, J. y J. Olsen. *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press, 1989.
49. March, J. y J. Olsen. *Democratic Governance*, New York, Free Press, 1995.
50. McNamara, K. "Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation", *West European Politics* 25, 1, 2002, pp. 47-76.
51. Meyer, H. y B. Rowan. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 83, 1977, pp. 340-363.
52. Milgrom, P. y J. Roberts. *Economics, Organization and Management*, New York, Prentice Hall, 1991.
53. Mirowski, P. "Institutions as a Solution Concept in a Game Theory Context", P. Mirowski, ed., *The Reconstruction of Economic Theory*, Boston, Kluwer, 1986.

54. Moe, T. "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science* 28, 1984, pp. 739-777.
55. Nielsen, K. "Review of Institutionalism Approaches in the Social Sciences: Typology, Dialogue, and Future Prospects", *Research Paper 7/01*, Department of Social Sciences Roskilde University, 2003.
56. North, D. *Structure and Change in Economic History*, New York, Norton, 1981.
57. North, D. "The New Institutional Economics", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142, 1986, pp. 230-237.
58. North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990.
59. North, D. "Introduction", J. Drobak y J. Nye, eds., *The Frontiers of the New Institutional Economics*, London, Academic Press, 1997.
60. North, D. y B. Weingast. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England", *Journal of Economic History* 49, 1989, pp. 803-832.
61. North, D.; W. Summerhill y B. Weingast. "Order, Disorder, and Economic Change: Latin America vs. North America", B. Bueno de Mesquita y H. Root, eds., *Governing for Prosperity*, New Haven, Yale University Press, 2000.
62. North, D. y R. Thomas. *The Rise of the Western World*, New York, Norton, 1973.
63. Olson, M. *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1965.
64. Osborne, M. y A. Rubinstein. *A Course in Game Theory*, MIT Press, 1994.
65. Ostrom, E. *Governing the Commons*, New York, Cambridge University Press, 1990.
66. Ostrom, E.; R. Gardner y J. Walker. *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Michigan, University of Michigan Press, 1994.
67. Persson, T. y G. Tabellini. *Political Economics*, Cambridge, MIT Press, 1990.
68. Peters, G. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London, Routledge, 1999.
69. Portes, A. "Institutions and Development: A Conceptual Re-Analysis", *CMD Working Paper* 05-08, 2005.
70. Pratt, J. y R. Zeckhauser. *Principals and Agents*, Boston, Harvard Business School Press, 1992.
71. Riker, W. *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962.
72. Rodrik, D., ed. *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press, 2003.
73. Rodrik, D. "Rethinking Economic Growth in Developing Countries", The Luca d'Agliano Lecture, mimeo, 2004.
74. Rogoff, K. "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *Quarterly Journal of Economics* 100, 4, 1985, pp. 1169-1190.

75. Roland, G. "Understanding Institutional Change: Fast-moving and Slow-moving Institutions", *Studies in Comparative International Development* 38, 4, 2004, pp. 109-131.
76. Rutherford, M. *Institutions in Economics. The Old and the New Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
77. Sen, A. *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000.
78. Sen, A. "The Impossibility of a Paretian Liberal", *Journal of Political Economy* 78, 1, 1970, pp. 152-157.
79. Shepsle, K. "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", H. Weisberg, ed., *Political Science: the Science of Politics*, New York, Agathon Press, 1986.
80. Shepsle, K. "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics* 2, 1989, pp. 131-147.
81. Shepsle, K. "The Political Economy of State Reform-Political to the Core", conferencia presentada en el Seminario de Reforma del Estado, abril, Bogotá, 1999.
82. Simmons, B.; F. Dobbin y G. Garrett. "Introduction: The International Diffusion of Liberalism", *International Diffusion of Political and Economic Liberalization*, Cambridge, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 2004.
83. Simon, H. "Symposium: Organizations and Economics, Organizations and Markets", *The Journal of Economic Perspectives* 5, 1991, pp. 25-44.
84. Stigler, J. "The Economics of Information", *Journal of Political Economy* 60, 1971.
85. Stiglitz, J. *Globalization and its Discontents*, New York, Norton, 2002.
86. Thelen, K y S. Steinmo. "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
87. Tsebelis, G. *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
88. Veblen, T. "The Limitations of Marginal Utility", *Journal of Political Economy* 17, 1909.
89. Von Neumann, J. y O. Morgenstern. *Theory of Games and Economic Behaviour*, Princeton, Princeton University Press, 1944.
90. Weingast, B. "The Economic Role of Political Institutions", *The Journal of Law, Economics and Organization* 7, 1995, pp. 1-31.
91. Whitehead, L. "Democratizando el desarrollo", *Instituciones y Desarrollo* 16, 3, 2005.
92. Williamson, O. *Markets and Hierarchies*, New York, Free Press, 1975.
93. Williamson, O. *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press, 1985.
94. Williamson, O. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *The Journal of Economic Literature* 38, 2000, pp. 595-613.
95. Williamson, O. "The Theory of the Firm as Governance Structure", *Journal of Economic Perspectives* 16, 3, 2002, pp. 171-195.
96. Wilson, J. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and why they Do it*, New York, Basic Books, 1989.