

El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico

JOSÉ AYALA ESPINO

JUAN GONZÁLEZ GARCÍA *

PRESENTACIÓN

En los últimos 25 años el pensamiento económico dominante ha comenzado a ser desafiado por nuevos desarrollos teóricos que buscan una comprensión más amplia de los fenómenos económicos. Por ejemplo, en los años recientes la economía se ha vuelto a preocupar por estudiar los procesos económicos en un entorno más amplio, poniendo el acento en las relaciones entre economía y política, entre economía y sociedad e incluso entre economía y cultura. Estos desarrollos permiten iluminar, desde una nueva perspectiva, áreas de estudio de la economía, desconocidas y promisorias, que simplemente habían sido despreciadas por la arrogancia monista del pensamiento económico convencional. Entre estos desarrollos destacan, por ejemplo, la nueva economía política, la elección pública, la economía pública, la economía evolucionista y, por supuesto, la misma economía neoinstitucionalista; estas escuelas económicas han tenido una rica interacción y un significativo avance en apenas los últimos 20 años.

En este renacimiento intelectual habría que colocar la importante y, en más de un sentido, revolucionaria obra de Douglass C. North. Sus contribuciones a la evolución del pensamiento económico son muchas; sin embargo, la más relevante fue su idea de introducir el papel de las instituciones y, especialmente, del cambio institucional en el desempeño económico. D.C. North ha sido uno de los impulsores más decisivos de la cliometría, es decir, la aplicación de las técnicas cuantitativas y de la teoría económica al entendimiento de los fenómenos histó-

ricos de largo plazo. Su propósito ha sido volver más rigurosa la comprensión de la historia, no sólo a la luz de la historiografía tradicional o del uso de las fuentes documentales, sino sobre todo de la medición y cuantificación de los fenómenos históricos. North también ha explorado las ciencias de la conducta relacionadas con las decisiones y elecciones de los agentes económicos; de hecho, por sus contribuciones cuenta con el reconocimiento de los estudiosos de la sociobiología, pues ha puesto el acento en la necesidad de introducir la capacidad humana para aprender. Algunos de los exponentes de la nueva economía política han admitido que North es uno de sus contribuyentes más destacados. Los ejemplos podrían extenderse a otros campos, pero bastaría decir que los politólogos reconocen en North una influencia refrescante y renovadora en su campo de estudio.¹ En la actualidad, algunos de los más prominentes economistas neoclásicos han reconocido ampliamente el papel de las insti-

1. La notable influencia intelectual de North se refleja claramente en un dato incontrovertible: es el economista más citado en los últimos años. De acuerdo con el Premio Nobel de Economía de 1993, R. Fogel, las citas a los trabajos de D. North tomados de la base de datos de las ciencias sociales que se inicia en 1972 arroja los siguientes resultados: en 1972-1985 el número de citas aumentó a un promedio de 50 por año; de 1985 a 1989 el promedio aumentó a 70, y en la primera mitad de los años noventa se elevó a más de 130. Actualmente, North no sólo es el más citado entre los historiadores económicos, sino también es con mucho el autor más citado por economistas, independientemente de su campo de estudio. Los no economistas también han seguido crecientemente su obra, a juzgar por sus crecientes referencias a ella. Cifras y opiniones de R. Fogel, "Douglass C. North and the Economic Theory", en J.N. Drobak y J.V. Nye, *The Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press, Nueva York, 1997.

* Profesores, respectivamente, de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México <jayalaecono@iserve.net.mx> y de la Universidad de Colima <gogar@cgic.ucof.mx>

tuciones, cuando apenas hace unos pocos años lo negaban de manera categórica.²

Aunque todavía hay algunos académicos, por ejemplo Milton Friedman, que argumentan que las instituciones no desempeñan ningún papel relevante para explicar el comportamiento de los agentes en la economía, el crecimiento económico o la formación de la política económica, el nuevo consenso es que las instituciones sí influyen decisivamente en los resultados a los cuales puede llegar una economía. Sin embargo, con sabia humildad North ha señalado que la pregunta abierta no es si las instituciones importan, sino cómo y cuándo es que ellas importan. En ciertas circunstancias las instituciones tienen un papel relevante, pero en otras no tienen demasiada importancia. Las mismas instituciones pueden afectar los resultados económicos de modo muy diferente, dependiendo de las condiciones externas; por ejemplo, la cultura, los valores, las organizaciones, etcétera. Entonces, el reto, para una teoría no dogmática, es analizar la relación entre instituciones y economía para mejorar nuestra comprensión de cuándo y cómo las instituciones afectan el desempeño económico. North ha señalado que las instituciones importan, tanto cuando son eficientes como cuando no lo son, por lo que es importante resolver cuál es su repercusión y éste es un problema esencialmente teórico.

Sin embargo, desde una perspectiva histórica, no se puede decir que diseñar instituciones eficientes es algo imposible o, desde otra perspectiva, afirmar que el diseño de instituciones ineficientes es inevitable; tampoco puede decirse que la existencia de instituciones ineficientes es permanente. No, lo que la historia enseña es que ningún proceso histórico, menos aún cuando lo entendemos mejor gracias a nuestras teorías y modelos, es inevitable.

LIBRO DE DOUGLASS C NORTH

Douglass Cecil North es un hombre del siglo XX. Nació en Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos, en abril de 1920 y ha dedicado más de 50 años de su vida al estudio de la sociedad y de la ciencia económica. Si bien su decisión de estudiar economía fue un tanto circunstancial, sus trabajos son sistemáticos y están dotados de un renovado interés por recuperar la esencia del análisis de la economía, nacida de la obra de Smith (1776), quien aportó su teoría de los precios en tanto mano invisible que guió los intereses privados, pero que al concebir exógenas a las instituciones, dio lugar a que se introdujeran y dominaran la disciplina los enfoques neoclásicos de optimización ahistórica e impersonal de la economía. Ello dio lugar, entre otras, a la crítica de la llamada vieja escuela institucional estadounidense, la cual concibió a la economía como un complejo conjunto de factores interrelacionados que escapan a cualquier

2. Para una revisión de las ideas de North y su proyección en la economía véase el libro que J. Drobak y J. Nye, *op. cit.*, editaran en homenaje a dicho autor. Este texto ofrece un amplio recorrido por las ideas de North y su trascendental influencia intelectual.

representación de simples ecuaciones resolubles que conducen al sistema económico y a la sociedad al equilibrio y la armonía.

Sin lugar a dudas, uno de los economistas de mayor influencia en North fue Joseph Alois Schumpeter (1911), quien destacó, además de la innovación, el papel de las instituciones y del cambio institucional como factor fundamental para el desarrollo y su importancia para estimularlo o desalentarlo. Obviamente, el estudio de los factores institucionales no ha sido la única preocupación de los economistas institucionales (nuevos y viejos), pero son éstos quienes hicieron de ese importante factor el elemento central del desarrollo económico. A diferencia de los economistas tradicionales, North planteó la importancia de las instituciones en un sentido amplio para el logro del crecimiento y el desarrollo económicos de las naciones a partir del estudio de situaciones concretas en países determinados.

La preocupación por la economía y sus efectos, por el cambio, por la dinámica de la economía real, por el efecto de las instituciones y por la insuficiencia de la teoría económica predominante para explicar el funcionamiento real de la economía, se desarrolla en gran parte de su obra principal.³ Así, en 1961 con *Economic Growth of the United States*, analiza cómo mediante un solo sector (plantaciones de algodón) se estimula el desarrollo de otros sectores y se permite la especialización y el comercio interregional; en 1966 empieza su largo camino para restituir la importancia de la historia económica y las instituciones y publica *Growth and Welfare in the American Past: A New Economic History*. Ahí muestra cómo los cambios en la organización desempeñan un gran papel en el cambio tecnológico; en 1970 da a la luz *An Economic Theory of the Growth of the Eastern World*, con Robert Thomas, donde recoge la larga experiencia de la construcción institucional europea; en 1971 aparece *Institutional Change and American Economic Growth*, con Lance E. Davis, en donde reafirma su convicción acerca de la insuficiencia del marco de la teoría económica neoclásica para explicar por qué unas sociedades cambian y otras no, lo que le lleva a replantear en 1973 su análisis del éxito europeo; en efecto, en 1973 con R.P. Davis publica *The Rise of the Western World: A New Economic History* y replantea la necesidad de nuevas herramientas para el análisis de la evolución de la economía real por medio de una relectura de la historia económica a partir del estudio de las instituciones particulares de cada país; en 1977 da a conocer "The First Economic Revolution", nuevamente con R.P. Thomas, en *Review History Economic*, y en 1978 *Structure and Performance: the Task of Economic History*.

Por sus trabajos de esos años (1971-1981) ya se le considera como uno de pioneros de la nueva economía institucional (NEI) debido a la relevancia de sus estudios sobre historia económica y el papel de las instituciones en el desarrollo económico. En 1981 publica *Structure and Change in Economic History*, donde abandona su anterior concepción en torno a la eficiencia de las instituciones y analiza por qué son ineficientes y por qué ello

3. El resumen de la obra principal de North se obtuvo de su autobiografía en <http://www.nobel.se/economics/laurates/1993/North-autobio.html>.

amplía y perpetúa el subdesarrollo. Finalmente, en 1990, luego de 10 años de analizar el marco económico y político, publicó su *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, que le valió el premio Nobel de Economía en 1993. En ésta, su obra más acabada, plantea la importancia fundamental del marco institucional para el desarrollo, además de marcar el inicio formal del desarrollo del nuevo paradigma neoinstitucional. Éste en cierto sentido se robustece con el desarrollo de un marco teórico propio, con categorías, conceptos y temas de estudio bien definidos que tratan, en última instancia, de reducir la incertidumbre del intercambio en tanto mecanismo alterno al sistema de precios de la mano invisible de Smith. En la actualidad North contribuye al fortalecimiento del paradigma de la NEI mediante sus investigaciones en el campo de los derechos de propiedad, los costos de transacción, la historia de la organización económica, una nueva teoría del Estado, el problema de la cláusula de libertad, la ideología, el crecimiento del gobierno, el cambio económico y social, y su teoría sobre el cambio institucional. Estas investigaciones le han permitido publicar algunos ensayos, como: "The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem" (1992); "Transaction-Cost, Institutions, and Economic Performance", y "Understanding the Process of Economic Change" (1999).

Es indudable que se requiere y sería muy necesario un trabajo sistemático para revisar de manera crítica las principales contribuciones de un pensador multidisciplinario, cuya preocupación holística recuerda a los economistas clásicos, que lo mismo dominaban la economía política que la historia e incluso las ciencias de la moral. Desafortunadamente, este trabajo está fuera del alcance de este ensayo; sin embargo, a pesar de nuestras limitaciones, convendría cometer la osadía de poner en perspectiva algunas de las ideas angulares de la obra de North, que son especialmente pertinentes para países en transición, como México.

Una de las preocupaciones esenciales de North, como buen historiador económico, ha sido interrogarse en una perspectiva de largo plazo y, desde sus muchas aristas, sobre un problema crucial: ¿por qué unos países se han desarrollado y otros se mantienen estancados? Esta pregunta es, en nuestra opinión, el tema capital del neoinstitucionalismo. Esta línea de reflexión fue sugerida por la lectura de la obra de Mancur Olson, especialmente su libro póstumo: *Poder y prosperidad. Superando al comunismo y a las dictaduras capitalistas*.⁴ Las ideas de Olson permiten colocar la obra de North en una de sus vertientes más sugerentes para países como el nuestro. Además, esta perspectiva crítica hace posible avanzar en nuevas ideas adelantadas por North,

4. M. Olson, *Power and Prosperity. Outgrowing Communism and Capitalist Dictatorships*, Basic Books, Nueva York, 2000. Las ideas de Olson, que permitieron una "relectura" de North, están tan presentes en este ensayo que saltan numerosamente a lo largo del texto. Por supuesto, su interpretación es sólo nuestra. La relectura debe representar también un esfuerzo continuo de investigar nuevas ideas sobre el entendimiento del cambio económico y del modo en el cual opera la sociedad.

pero no completamente elaboradas. Si logramos llamar la atención o despertar el interés sobre esta faceta, habríamos cumplido, al menos en parte, con el objetivo de este ensayo y, de ese modo, concurrir al amplio reconocimiento y divulgación del pensamiento northiano.

EL NEOINSTITUCIONALISMO: UNA REVOLUCIÓN INTELECTUAL

El neoinstitucionalismo es una revolución que apenas ha comenzado y que está en plena ebullición. Para algunos autores el neoinstitucionalismo es una auténtica revolución intelectual que ha producido un arsenal de ideas para economistas, economistas políticos, historiadores económicos, sociólogos, historiadores y politólogos. Además influye en áreas de estudio que en la actualidad incluyen en sus agendas de investigación temas que rebasan ampliamente los temas tradicionales.⁵ En efecto, la obra de North permitió articular en un cuerpo coherente distintas teorías o enfoques que habían permanecido por mucho tiempo más o menos aislados. Las teorías de las instituciones, de la elección económica y social, los derechos de propiedad, los contratos, el análisis económico del derecho, las teorías de los costos de transacción, de los incentivos, de la agencia y la de las fallas del mercado, fueron integradas para ofrecer una visión más rica y rigurosa de la realidad económica. Algunos ejemplos ilustran ampliamente lo anterior:

- En el campo de la microeconomía, la teoría de la empresa convencional ha cedido el paso a la nueva teoría de la organización industrial. Este cambio sería inexplicable sin el desarrollo de las teorías de los derechos de propiedad, los contratos y los costos de transacción, que se desarrollaron, justamente, en el ámbito del neoinstitucionalismo en su sentido amplio. La evolución de las estructuras de organización, de las jerarquías y de las formas de gobierno que asume la empresa en nuestros días no serían susceptibles de estudiarse sin estos avances. La reestructuración profunda que han sufrido las formas de organización de las empresas pueden estudiarse a partir de la influencia de los costos de transacción, el papel de las modalidades de contratación, de la redefinición de los derechos de propiedad, etcétera.
- En el campo de la macroeconomía, las teorías convencionales de la oferta y la demanda agregadas habían llegado a los límites de sus capacidades explicativas. La nueva macroeco-

5. Para K. Shepsle el neoinstitucionalismo es la más desatada de las revoluciones teóricas, incluso más influyente que las relacionadas con la teoría de la elección y la teoría de juegos. Para este académico, la revolución proveerá de nuevos conocimientos y de una orientación para mejorar nuestras preocupaciones sobre la comprensión del papel de las instituciones, pero también para mejorar su diseño. K. Shepsle, "The Political Economy of State Reform: Political to the Core", ponencia presentada en el Seminario para la Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, abril de 1998, y después en el Centennial Lecture at the London School of Economics and Political Science en febrero de 1999.

nomía abrió la agenda a temas hace muy poco inimaginables; por ejemplo, el enfoque de las reglas frente a la discrecionalidad de las autoridades (*policymakers*); el papel de los compromisos y anuncios de las autoridades en la elaboración de la política económica; la función de los procesos políticos en la definición de las políticas; el significado de la “incompatibilidad de incentivos” en la elaboración y aprobación de las políticas desde la perspectiva de los incentivos de los agentes, y el papel de la “inconsistencia intertemporal” en la definición de políticas de mediano y largo plazos. Es decir, en la actualidad comienza a ser más aceptado que las políticas públicas son un resultado endógeno de las interacciones que se establecen entre políticos, burócratas y los grupos de interés. Algunos temas han dejado de ser exóticos; por ejemplo, los modelos de covariación en la inflación y el desempleo influidos por el calendario electoral, las tasas de interés y la oferta monetaria, influidas estas últimas, a su vez, por el grado de independencia del banco central; el financiamiento del gasto público depende de manera crucial de los mecanismos de reputación política de las autoridades.

- La teoría del crecimiento económico se había quedado estancada en la elaboración de modelos convencionales que no preveían elementos relevantes; por ejemplo, el significado del progreso técnico, la calidad de las políticas públicas, la orientación del Estado en la economía y el papel del sistema financiero y bancario. En la actualidad es más común encontrar estudios sobre el crecimiento económico desde la perspectiva de los modelos “endógenos”. En los últimos cinco años los estudios sobre crecimiento e instituciones han tenido progresos importantes. Un grupo de centros académicos se ha dedicado a estudiar de forma sistemática las relaciones del crecimiento con diversos indicadores, como la calidad del gobierno, los índices de credibilidad en el Estado, el cumplimiento de la ley, la calidad de la burocracia, la calidad de la infraestructura, la educación y el capital social.

- La economía política, que prácticamente había desaparecido como campo de estudio, hoy da muestras de una extraordinaria vitalidad. Se renovó el estudio de la interacción de la economía y la política a la luz del papel de las instituciones, es decir, del modo en que éstas moldean las acciones de los agentes económicos. Actualmente incluye el análisis de nuevos e importantes temas, como la influencia de los mecanismos de votación en la toma de decisiones en materia de política económica; la dimensión espacial de la política en los procesos de descentralización de la administración de las políticas públicas, su influencia en las relaciones intergubernamentales, la constitución de los gobiernos y las legislaturas locales en la toma de decisiones; los problemas de agenda entre los distintos niveles del sistema político: los partidos, las legislaturas, los gobiernos locales y el gobierno federal; el papel de la reforma de la administración pública en la eficiencia de las políticas.⁶

- En el campo de la economía pública el neoinstitucionalismo ha permitido incorporar la dimensión institucional de las finanzas

públicas y de la economía del sector público como un elemento decisivo para entender de modo más comprensivo y realista el papel del Estado en la economía. Por ejemplo, el papel de las instituciones y de las organizaciones permite incorporar las restricciones legales en distintas áreas: la presupuestación, la organización del sector público, las empresas públicas, la seguridad social, etcétera. Distintas teorías que forman parte del neoinstitucionalismo, por ejemplo, agencia/principal, costos de transacción, derechos de propiedad, problemas de información y teoría del contrato, empiezan a aplicarse con éxito para explicar problemas de asignación de recursos y de equidad. Se ha comenzado a aplicar el diseño de instituciones para atenuar problemas de información, corregir fallas del mercado y del gobierno, etcétera, así como para atender problemas de asignación de recursos con mecanismos que están fuera del mercado. El diseño de nuevas instituciones ha permitido generar un ambiente más favorable a la coordinación económica cuando el mercado es ineficiente.

- El neoinstitucionalismo ha influido de modo decisivo en muchos campos del análisis económico desde la perspectiva de sus implicaciones políticas. No cabe duda de que las finanzas públicas y las políticas comercial, fiscal y monetaria, por ejemplo, tienen relaciones muy estrechas con el proceso político, problemas que sería difícil, si no es que imposible, entender, si se hace caso omiso de él. Es cierto que en estos procesos hay conflictos, negociaciones, coordinación de políticas, acciones estratégicas, procesos complejos de evaluación y aprobación de políticas que difícilmente pueden explicarse desde la lógica estrecha del análisis económico tradicional. Una perspectiva más amplia tendría que subrayar la importancia de los aspectos mencionados al momento de estudiar la política económica. Por ejemplo, un enfoque muy promisorio para entender el proceso de elaboración de la política económica es el de los costos de transacción que comprenden los costos de información, negociación y cumplimiento de las políticas que afectan simultáneamente la organización interna de las empresas, pero también los resultados en los mercados y, en general, los procesos económicos que ocurren fuera de la “lógica pura” del mercado. En el proceso de política económica hay a menudo problemas de agencia, problemas de credibilidad y, en una palabra, de incentivos. Cuando el gobierno carece de incentivos suficientemente fuertes las políticas públicas pueden ser estudiadas desde la óptica de nuevas perspectivas, como falta de compromisos, oportunismo, búsqueda de la renta, tráfico de influencias y colusiones. Estos nuevos enfoques no podrían haberse desarrollado sin la influencia del neoinstitucionalismo.⁷

zen, *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

7. Estos temas pueden revisarse en el libro de J. Banks y E. Hanushek, *Modern Political Economy. Old Topics, New Directions*. Cambridge University Press, Cambridge, 1995. El texto estudia, entre sus temas más destacados, el significado de las reglas presupuestarias, las reglas fiscales, las instituciones regulatorias y, en general, el significado del entramado institucional para el desempeño económico.

6. Un recuento amplio de la nueva economía política desde la perspectiva del enfoque neoinstitucionalista se encuentra en A. Dra-

La revolución neoinstitucionalista ha sido, gracias a la contribución decisiva de North, el contrapeso que ha obligado a la economía convencional a "dejar de flotar en el aire" —como señala R. Coase—, para convertir a la economía en lo que realmente debería ser: una disciplina que guarde relación con aquello que en verdad sucede en el mundo real. Pero además el neoinstitucionalismo impulsado por North superó al institucionalismo tradicional, que había caído en desuso, quizá por méritos propios, pero sobre todo porque su indudablemente valioso esfuerzo intelectual se concentró en la descripción y acumulación de monografías sobre las instituciones en un sentido amplio, que aunque contribuían a mejorar el conocimiento de las instituciones, sus resultados no dejaban de ser también ambiguos. En contraste, el neoinstitucionalismo logró la hazaña de proveer a la economía de una teoría de las instituciones que en verdad se tradujera en un marco teórico riguroso y analíticamente poderoso para probar que las instituciones sí son relevantes para el desempeño de una economía y, también, que la teoría de las instituciones es una herramienta heurística sin la cual habría el riesgo de volver a caer en la mera descripción de las instituciones.

La agenda de investigación del neoinstitucionalismo

Aunque se ha avanzado en la difusión, el entendimiento y el análisis teórico y empírico del papel de las instituciones, aún hay muchas preguntas que no tienen respuestas satisfactorias y que deberían formar parte de los actuales proyectos de investigación. Las siguientes preguntas son un buen ejemplo que ilustra la pertinencia del neoinstitucionalismo en las economías desarrolladas y en desarrollo:

- ¿Cómo lograr que en los países en transición al mercado y a la democracia surjan las instituciones pertinentes que permitan establecer un círculo virtuoso: fortalecimiento del mercado → fortalecimiento del gobierno? ¿Es posible que esta transición pueda ocurrir con éxito, dado el conjunto de incentivos tan débiles que tienen los regímenes políticos en estos países?
- ¿Cómo podría un mejor entendimiento del papel de las instituciones en el crecimiento influir en las posibles formulaciones de políticas públicas? ¿Las tomarían en cuenta las élites en el poder? ¿Mejoraría el desempeño de las políticas públicas?
- ¿Podrán implantar con éxito reformas institucionales los países pobres, dado su bajo grado de desarrollo? O, dicho de otro modo, ¿pueden los países pobres, con una infraestructura institucional tan precaria, tener el mismo éxito que las economías de desarrollo medio que habían logrado acumular un importante acervo de instituciones?
- ¿Cuál es el efecto de la integración regional o mundial en la demanda de nuevas instituciones o en su reforma? ¿El entorno internacional estimulará o frenará la creación de nuevas instituciones?
- En el marco de la globalización: ¿cuál es la importancia de las reformas institucionales? ¿Cómo influye la globalización en las instituciones? ¿No es acaso la globalización una fuerza

contradictoria que erosiona e incluso destruye a las instituciones y no las sustituye con nada? ¿Pueden las economías sin instituciones ser guiadas sólo por el mercado?

- ¿Podríamos, a partir del análisis de algunas experiencias, identificar el tipo de gobiernos y reformas que son necesarias? ¿Qué tipo de instituciones debe proveer el gobierno para estimular el crecimiento? ¿Qué tipos de gobierno proveen instituciones más eficientes y políticas más congruentes?
- ¿Cuáles son las políticas que la experiencia ha mostrado son las más razonables para promover el crecimiento?

Las anteriores preguntas sencillamente no se las hacía ningún gobierno o institución multilateral del desarrollo y ni siquiera los académicos en ningún lugar del mundo hace apenas unos cuantos años. Este panorama cambió mucho desde la aparición de la primera obra de North en 1973, aunque sus siguientes libros confirmaron los anuncios y descubrimientos que el historiador, en colaboración con R. P. Thomas, había presentado como una primicia en su importante obra: *Ascenso del mundo occidental*. En su segundo libro, *Estructura y cambio en la historia económica* (1981), ya aparece el esbozo de una primera teoría de las instituciones en la que alude expresamente a la relevancia de los arreglos institucionales, los contratos y los derechos de propiedad para el desempeño. En 1990 presenta en su libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, una síntesis de sus principales ideas. Era claro que había nacido una teoría formalizada de las instituciones. No cabe duda de que a partir del "jalón" teórico de North se desencadenan otros esfuerzos intelectuales que estaban ahí pero sin nada que los articulara y proyectara.

Los desafíos del neoinstitucionalismo

A pesar del reconocimiento creciente del neoinstitucionalismo, y en particular de la obra de North, cabría admitir que todavía falta mucho por avanzar para que se reconozcan más ampliamente la importancia y la pertinencia de las instituciones para alcanzar el desarrollo.⁸ De entrada, puede decirse que los académicos no han terminado por aceptar una revisión a fondo de su paradigma y de su visión de la economía. Este cambio no es un proceso fácil y tampoco pueden esperarse resultados radicales

8. La obra de North ha tenido una influencia significativa en los diagnósticos y las propuestas de política de muchos gobiernos; en la actualidad es raro observar una propuesta de política pública que no prevea, en alguna medida, su componente institucional. En particular, es muy destacable que organismos tan conservadores como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional reconozcan explícitamente la importancia de las instituciones para el desempeño económico, cuando hace muy poco tiempo habían supuesto que las reformas del mercado, por sí solas, serían la condición suficiente para que los países en desarrollo o en transición al mercado remontaran sus ancestrales problemas de pobreza, desigualdad y estancamiento económico. Hoy, en cambio, estos organismos reconocen que se necesita un "segunda generación" de reformas cuyo componente básico es justamente la reforma institucional.

en poco tiempo, simplemente porque el cambio de ideas también significa el cambio de los intereses políticos que a menudo defienden los académicos. Los gobiernos, por su parte, es muy probable que no conozcan o ni siquiera tengan noticias sobre los argumentos analíticos que se han generado al respecto. Pero, además, sencillamente no tienen incentivos para erigir instituciones eficientes que, a su vez, promuevan el crecimiento; por el contrario, los incentivos dominantes son mantener las actuales instituciones, independientemente de su ineficiencia e inequidad. Esto es así porque las élites (incluidos académicos, políticos y burócratas) encumbradas en el poder defienden sus intereses más inmediatos y en consecuencia no son sensibles a las necesidades de largo plazo reflejadas en las demandas de cambio institucional.

La obra de North está muy lejos de ofrecer un visión simplista, según la cual bastaría con introducir reformas institucionales para remontar los ancestrales problemas de la pobreza; por el contrario, subraya las grandes dificultades a que se enfrentan las economías para prosperar, crear riqueza, fortalecer la democracia, garantizar derechos y acceso a la justicia a la mayoría, aun si se hiciera la reforma institucional. Dicho autor no piensa cándidamente que la reforma de las instituciones resolverá los problemas de la noche a la mañana. No, tan sólo subraya que si no se toman en cuenta las instituciones el desarrollo sin duda se pospondrá indefinidamente o seguirá su curso reptante, lo que él llama “una vía ineficiente de desarrollo” que desperdiciará recursos y esfuerzos enormes en la redistribución, pero no los hará para generar riqueza.⁹

En esta última dirección, North ha estimulado grandemente la labor de enseñar, investigar y analizar el papel de las instituciones; esto último, a su vez, ha permitido comunicar a la sociedad su importancia, con la esperanza de contribuir a crear un ambiente de cooperación más propicio al crecimiento económico y a la prosperidad social. Estos aspectos son particularmente destacables en los países en transición a economías de mercado o a la democracia. En efecto, habría que reconocer que todavía es muy fuerte la miopía sobre el papel de las instituciones en el desarrollo económico, sin duda porque los intereses de los grupos son estrechos y cortos y las élites están acotadas y presionadas por el hoy y, en cambio, tienen poco interés auténtico por el futuro. Esto mismo pasa en países con democracias estables y desarrolladas, pues aunque sus problemas de desigualdad y pobreza son muchísimo menores, la democracia no satisface a todos, como lo refleja la creciente falta de credibilidad y confianza de los ciudadanos en los grupos en el poder. Los ciudadanos perciben que el gobierno trabaja más a favor de los grupos de interés especiales que por el bienestar de las mayorías. El comportamiento de políticos y burócratas ha dificultado mucho la puesta en marcha de reformas que indudablemente podrían mejorar la eficiencia y el bienestar social. Así, podríamos decir que en los países de alto desarrollo las élites tam-

co han cobrado conciencia sobre la importancia de las instituciones para mejorar el desarrollo.¹⁰

¿Mejora el neoinstitucionalismo la formulación y la eficiencia de las políticas públicas?

Una nueva teoría, y aún más si la calificamos de revolucionaria, debe contribuir no sólo al entendimiento del papel de las instituciones, sino a la formulación de políticas públicas que mejoren el desempeño de la economía. A pesar de las dificultades reales en esta materia, el neoinstitucionalismo deberá mejorar el conocimiento del papel de las instituciones en países pobres, ricos y en transición. Ciertamente, la investigación, el análisis y la difusión de las ideas sobre el significado de las instituciones es un elemento imprescindible y en este campo la contribución de North ha sido decisiva. Es verdad que los gobiernos y los agentes no siempre crean buenas instituciones o, como se dijo, no tienen los incentivos para hacerlo. A pesar de ello convendría señalar que hay ejemplos que muestran que la reforma institucional es posible y que además puede alcanzar un éxito razonable. Así lo acreditan las reformas en varios lugares del mundo:¹¹

- La desregulación del transporte aéreo entre 1980 y 1997 en Estados Unidos ha permitido que las tarifas reales disminuyan 40%, el número de pasajeros transportados crezca 2.25 veces, el número de rutas atendidas se eleve 1.25 veces y el empleo aumente casi dos veces; es decir, los mercados se volvieron más competitivos.¹²

- La simplificación administrativa en Nepal permitió en un plazo relativamente corto facilitar el establecimiento de negocios y empresas, y el país comenzó a ser más atractivo a los inversionistas locales y foráneos.

- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha permitido un creciente intercambio entre México, Estados Unidos y Canadá, el cual no tiene precedente. México se ha convertido en los últimos cinco años en uno de los cinco países exportadores más importantes del mundo. El empleo en la zona, en lugar de haber disminuido, como lo habían predicho sus críticos, ha aumentado de manera significativa.

- Las instituciones que han favorecido la constitución de la Unión Europea han conformado con notable éxito un bloque de economías con el mercado más grande, después del de América del Norte.

10. Véase, por ejemplo, de S. Pharr y R. Putnam, *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, 2000. Según los autores, “La premisa del libro es que la confianza en el desempeño de las instituciones representativas de Europa Occidental, América del Norte y Japón ha declinado desde que se publicó el Informe sobre la Democracia de la Comisión Trilateral (1975), en el sentido de que estas democracias tienen problemas” (p. 7).

11. Algunos ejemplos pueden revisarse en el Informe del Banco Mundial, *El papel del Estado en un mundo cambiante*, Washington, 1997.

12. Datos proporcionado por la Comisión Federal de Competencia, Caso Cintra, México, 2000.

9. La idea de “vía dependiente” tuvo su versión original en el trabajo de P.A. David, *Path-dependence: Putting the Past into the Future*, Stanford University, Stanford, Mississippi, 1988.

• Las reformas de las instituciones electorales en México permitieron un fortalecimiento de la democracia sin precedente en el país.

• En China las reformas del mercado en distintas materias, como derechos de propiedad y contratos, han sido cruciales para mantener altas tasas de crecimiento durante los últimos 25 años, las más notables en la historia de este país, y muy destacadas si se les compara con cualquier otra economía del mundo. Si se considera a las siete economías provinciales de China por separado, todas ellas son las de más alto crecimiento en el mundo en los últimos años. Durante 2000 China fue el país del mundo que atrajo más inversión extranjera; la razón no sólo es el tamaño de su mercado, sino sobre todo las reformas institucionales que lo han permitido.

• A pesar de las enormes dificultades de todo tipo a que se enfrentan los países otrora socialistas, no cabe duda de que un buen número de diagnósticos y propuestas de reformas elaborados desde la perspectiva neoinstitucionalista han sido muy útiles; si bien estos países no han tenido el éxito que a todos gustaría, no cabe duda que haber mejorado la comprensión de los problemas institucionales es en sí mismo un avance notable. Algunos países otrora socialistas, como Polonia, Hungría y la República Checa, han logrado avances significativos en sus procesos de reforma de mercado. Brunetti encontró evidencias de que en dichos países el aumento del índice de credibilidad (de 4 sobre 5 puntos) ha contribuido a un incremento del ingreso per cápita hasta en más de 15% respecto a los países antes socialistas que mantienen índices todavía muy bajos, excepto Polonia, donde el crecimiento se explica más por reformas de mercado.¹³

Los anteriores ejemplos sugieren que el diagnóstico de aquellas áreas en las cuales están bloqueados o agotados los arreglos institucionales es una tarea muy importante, justamente para mostrar cómo influyen estos arreglos en el desempeño económico y, por otra parte, cuáles podrían ser las reformas que se deberían aplicar. La tarea de los académicos, los centros de investigación y las instituciones multilaterales es mejorar los mecanismos de comunicación para divulgar más ampliamente sus diagnósticos; este último objetivo es por sí mismo valioso, aun si se supone que no todos los diagnósticos se aplicarán al diseño de políticas, pero no cabe duda que su difusión es muy importante para sensibilizar a la opinión pública sobre su importancia y, al mismo tiempo, tratar de convencer a las élites de su pertinencia y oportunidad.

CRECIMIENTO ECONÓMICO E INSTITUCIONES

Una tesis polar de North es que el crecimiento económico depende crucialmente de la existencia de instituciones que definan y protejan los derechos individuales y al mismo tiempo que eviten la predación en cualquiera de sus formas: co-

13. Véase A. Brunetti *et al.*, "Credibility of Rules and Economic Growth from a Worldwide Survey of the Private Sector", *Economic Review*, vol. 12, núm. 3, Banco Mundial, 1999, pp.353-384.

rupción, políticas económicas incongruentes, devaluaciones bruscas del tipo de cambio, sistema tributario arbitrario, impredecible y expoliador, déficit públicos insostenibles, desvalorización del dinero, emisión monetaria espuria, etcétera.¹⁴ Además —plantea North— los arreglos institucionales deben permitir la participación de la mayoría de los individuos y garantizar que se incluyan los intereses de todos ellos, es decir, que nadie quede formalmente excluido de la protección de sus derechos.¹⁵ Estos arreglos prosperan con más facilidad en la democracia que en los regímenes autoritarios y son estos arreglos los que pueden evitar o disminuir significativamente que los privilegios y los intereses especiales se mantengan. Las restricciones políticas, derivadas de un sistema democrático, favorecen la construcción de instituciones que permitan el desarrollo de derechos de propiedad y contratos creíbles y confiables. Éste es un factor crucial para desarrollar intereses incluyentes y de largo plazo.¹⁶

Una segunda idea de North es que el papel del Estado es clave para entender por qué prosperan o no las sociedades. En efecto, el Estado provee a la sociedad¹⁷ de un conjunto de instituciones que defienden los derechos individuales y protegen a los individuos contra la propia predación de aquél. El estado de derecho se convierte en un factor crucial para crear condiciones de estabilidad y confianza para los inversionistas y ahorradores. El Estado, como un tercer partido, debe crear las estructuras de gobernación, mecanismos fuera del mercado, como un elemento

14. Nuestra reflexión sobre la obra de North, en los siguientes apartados, fue ampliamente influida por las ideas de M. Olson expuestas en su importante libro *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Basics Books, Nueva York, 2000.

15. R. Klitgaard examina ampliamente las implicaciones de la corrupción para el desempeño. Este autor sostiene que cuando la predación se vuelve sistémica se habrá dañado de manera sensible los mecanismos de gobierno para mejorar la gobernabilidad y el diseño de políticas públicas que incentiven el crecimiento en el largo plazo. R. Klitgaard, "Contra la corrupción", *Finanzas y Desarrollo*, FMI, Washington, junio de 2000

16. Los participantes en la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo, organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo en mayo de 2000, llegaron a conclusiones muy reveladoras sobre la necesidad de reforzar los mecanismos de transparencia para disminuir la corrupción. La transparencia puede elevar la responsabilidad de los gobiernos y elevar la gobernabilidad, condiciones indispensables para aumentar el crecimiento del ingreso per cápita en los países en desarrollo. Consúltese la página de internet del Banco Interamericano de Desarrollo.

17. Esta idea de North ha sido recogida en un importante estudio sobre el papel del gobierno en el desarrollo de Asia. Véase M. Aoki *et al.*, *El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental. Análisis institucional comparado*, El Trimestre Económico, Lecturas 91, México, 2000. En el texto se sugiere que el Estado no debe verse como una opción al mercado, sino como una amalgama que provee de instituciones e incentivos a los agentes para la coordinación y cooperación. Se sugiere que sin este papel del Estado el desarrollo alcanzado hubiera estado muy por debajo del que realmente se logró. Además, se subraya que estas instituciones permitieron la recuperación de las economías asiáticas después de una de las crisis financieras más profundas de que se tenga memoria.

decisivo en la provisión de incentivos para el crecimiento. La mayor gobernabilidad de una economía genera condiciones para la continuidad de la democracia y ésta, a su vez, restringe el oportunismo económico de los agentes: corrupción, cambios abruptos e inconsistentes en las políticas económicas, políticas públicas ineficientes, baja credibilidad en los compromisos del gobierno, etcétera. Una estructura de gobernación sólida desempeña un papel decisivo para reasignar los recursos de sus usos menos valiosos a otros más valiosos social y económicamente. Ésta es, sin duda, la fuente última de la generación de riqueza y crecimiento. M. Olson ha sintetizado magistralmente esta idea al señalar que el mercado debe aumentar al gobierno, es decir, el desarrollo de mercados complejos demandará un mejor y más fuerte gobierno. Así, tendríamos el punto de partida para el establecimiento de un “círculo virtuoso” del crecimiento: buena gobernación → incentivos para la inversión → crecimiento → cambio institucional → buena gobernación.

Si bien es cierto que North sentó las bases teóricas que permitieron subrayar la necesidad de instituciones, también previno sobre las dificultades para diseñar y mantener buenas instituciones. El hallazgo de North es doble: por una parte, apuntó que el mercado no es capaz de generar las instituciones necesarias para el crecimiento, pero, por otra, señaló que el Estado a menudo provee y mantiene instituciones ineficientes e inequitativas. Entonces una pregunta que debe responder la teoría de las instituciones es: ¿cuáles son los mecanismos que permiten mantener buenas instituciones?, o bien, ¿por qué lo más común es que los países conserven malas instituciones? Una primera respuesta de North es que el intercambio voluntario en el mercado es, en sí mismo, un mecanismo débil y frágil para lograrlo y más bien genera conflictos interminables y costos entre las partes involucradas. Aún más, una economía dejada a la libre negociación del mercado producirá resultados ineficientes e inequitativos. Por su parte, el Estado no garantiza por sí mismo la creación de buenas instituciones, pero no cabe duda de que se necesitan instituciones públicas operadas por un tercer partido que mantengan y mejoren e incluso permitan crear mercados. Entonces la pregunta es: ¿queda algún papel al Estado, a pesar de que no garantiza buenas instituciones? La respuesta es sí, el Estado puede funcionar razonablemente bien si es acotado por las instituciones y su papel básico debería ser el de mantener una relación mutuamente beneficiosa. De acuerdo con ello, los derechos individuales bien protegidos se refuerzan en la democracia, restringen la predación, proveen de mayor seguridad y confianza a los individuos creando, de este modo, condiciones para el desarrollo de los mercados.

En este ambiente, la inversión y la productividad se vuelven los mecanismos clave en la creación de la riqueza y se evita o disminuye la predación o la lucha por el reparto del excedente social. Si este “círculo virtuoso” se establece, entonces la “vía eficiente del desarrollo” consistirá en “crear” y no en “tomar” la riqueza. Si, por el contrario, se establece un régimen político en el cual el Estado no esté sometido a controles, se perderá la posibilidad de contar con instituciones que permitan corregir dinámicamente el diseño de las instituciones y la aplicación de

políticas. La idea de North es que el crecimiento es posible a pesar de los mercados imperfectos y de las fallas institucionales, siempre y cuando se puedan ir corrigiendo en el tiempo las políticas, sencillamente porque se tienen los mecanismos que lo permiten.

Los críticos del neoinstitucionalismo han señalado que hay evidencias claras de que muchos países han crecido rápidamente y elevado varias veces sus niveles de ingreso per cápita a pesar de que tienen malas instituciones, de que hay corrupción, de que los derechos de propiedad no están bien definidos, de que cuentan con un sistema legal frágil y vulnerable a las presiones de los grupos de interés, y de que la democracia como sistema de representación política no ha sido la regla. De manera más específica, la pregunta que se hacen estos críticos es: ¿por qué China, Corea del Sur, Tailandia, Singapur y Malasia han logrado un crecimiento notable si no tienen instituciones democráticas parecidas a las de los países exitosos de Occidente? Es decir, la pregunta relevante es: ¿qué tan posible es el crecimiento con instituciones malas o incluso sin ellas? La respuesta que probablemente daría North es que el crecimiento es posible con malas y aun sin instituciones, pero también señalaría que este crecimiento no será sostenible en el largo plazo y tampoco eficiente ni equitativo.

La idea de North es que un conjunto de “males públicos” inhibirán o francamente frustrarán el crecimiento. En efecto, derechos ambiguos, contratos no obligatorios, sistemas legales precarios, democracias débiles o inexistentes, predación y corrupción permitirán el crecimiento, pero muy por debajo de sus posibilidades potenciales y no en el largo plazo. Estos males públicos pueden permitir el crecimiento en países de alta corrupción y sin defensa de derechos, pero más temprano que tarde los efectos de las malas instituciones producirán un colapso de esas sociedades, porque sus estructuras de gobernación son esencialmente inestables y vulnerables al ataque de grupos predadores.

Si la anterior respuesta llegara a convencer a los críticos, quedaría otra pregunta igualmente pertinente: ¿si las instituciones son tan importantes, por qué en muchos países no se cambian las instituciones malas por buenas? O bien, ¿cuáles son los factores que han inhibido en los países pobres la creación de buenas instituciones?

Una primera respuesta es que las instituciones no han sido buenas porque no hay los incentivos suficientemente poderosos para que los agentes se involucren en la construcción de buenas instituciones y, en particular, que sean capaces de incluir los intereses de todos los grupos y ciudadanos. Y, a su vez, no se tienen estos incentivos porque los intereses de los grupos en el poder por lo general son estrechos, en el sentido de que fijan la atención sólo en logro de las metas de los grupos. Así, estos intereses llegan a divergir entre los grupos porque surge una incompatibilidad de incentivos entre agentes; por ejemplo, los intereses de los banqueros difieren de los intereses de los industriales, los de la gran industria difiere de los de los pequeños industriales, lo cual produce un intercambio costoso y poco eficiente. En este contexto, el Estado no llega a presentar políticas que reflejen los intereses de todos los grupos, es decir, que los incluyan. Una posibilidad es crear instituciones que permitan

atenuar esta incompatibilidad de intereses, pues sin ellas los frutos de la especialización y el intercambio se pierden o no logran alcanzar su potencial.

También habría que cobrar conciencia de que las necesidades y demandas del presente no son congruentes con las del futuro. Una reforma fiscal que busque aumentar la carga tributaria puede desalentar la inversión o disminuir la competitividad en una economía global o desincentivar el trabajo y la inversión. Es probable que una reforma fiscal de ese tipo sea crucial en el corto plazo para remontar la debilidad del Estado y su baja capacidad de promoción del desarrollo, pero esta "incongruencia intertemporal" puede contribuir a obstruir tanto la reforma fiscal como el crecimiento económico en el largo plazo, lo cual se traduciría evidentemente en un estancamiento indefinido.

Esta incongruencia plantea un problema: ¿cómo conciliar los intereses de los agentes de corto plazo con los de largo término? Y ¿por qué surge esta incongruencia? Una posible respuesta es porque los intereses estrechos de corto plazo no incluyen los de las mayorías en el largo plazo. Es decir, hay una clara incongruencia intertemporal entre las políticas estrechas de corto plazo y las incluyentes de largo plazo. En este contexto, no es fácil convencer a los agentes de sacrificar beneficios de corto plazo, por ejemplo, aumentando los impuestos para incrementarlos en el largo plazo. Un ejemplo común en los países pobres es que las instituciones fiscales que buscan premiar el ahorro y la inversión suelen estar completamente desalineadas con las instituciones financieras, que justamente buscan captar ahorro y canalizarlo a la inversión; si este muy probable desencuentro ocurre, entonces los proyectos de inversión nunca tendrán capital para su financiamiento y jamás se realizarán. El problema no es que los posibles inversionistas pierden una oportunidad, sino que la sociedad también pierde, porque no se agregará un flujo adicional de producción. En este ejemplo lo que necesitamos son unos arreglos institucionales que permitan a los agentes acortar las diferencias entre sus intereses divergentes, es decir, acercar a los ahorradores con los bancos y a éstos con los inversionistas.

Las instituciones ineficientes explican la pobreza

Una idea a la cual llegó North es que las sociedades que prosperan dependen de incentivos claros para producir y cosechar las ganancias de la cooperación social que se obtienen mediante la especialización y el comercio. Los incentivos, aparte de ser claros, deben permitir a los individuos y empresas interactuar de un modo socialmente eficiente, esto es, de manera similar a lo que ocurriría en condiciones de competencia. En contraste, en un mundo dominado por derechos restringidos, por una débil aplicación de la ley, por la presencia fuerte de todo tipo de monopolios, el intercambio será precario y llevará de manera casi irremediable a la predación, la corrupción, la ineficiencia y la inequidad. Este mundo se comporta así porque hay incentivos poderosos para reforzar una corrupción fuerte y evita crear mercados robustos.

Los intereses incluyentes deben ser compatibles y consistentes con el crecimiento económico y el desarrollo en el sentido amplio del término. La democracia es la forma histórica del poder más evolucionada e incluyente de los intereses de las mayorías. Sin duda la democracia ha desempeñado un papel muy importante en el progreso, la modernización y el crecimiento, porque es la forma de organizar el poder potencialmente más incluyente.

Dos preguntas necesita responder el neoinstitucionalismo: ¿por qué la democracia no ha surgido en todos los lugares o por qué no en todos ellos se ha consolidado? Y en segundo lugar, ¿cuáles son los elementos que conducen a la democracia? La respuesta es que ésta sólo puede surgir cuando hay los incentivos que permiten involucrar a la mayoría en la construcción de un sistema de intereses incluyentes alineados y en coincidencia con los intereses sociales. Esta idea lleva a North a descubrir un aspecto crucial en su teoría: un conjunto similar de instituciones conduce a resultados diferentes en diferentes economías, es decir, el mismo tipo de instituciones no tiene los mismos efectos en el crecimiento en cualquier lugar en que se establezcan estas instituciones. En esta dirección, se puede afirmar que diferentes democracias, en tanto que arreglos institucionales, producen también diferentes resultados en términos de crecimiento. Pero también diferentes estados, con diferentes estructuras de poder y procedimientos decisivos pueden cambiar significativamente el desempeño económico. Un Estado dominado por camarillas de intereses estrechos se acompañará de una democracia débil, lo cual de manera inevitable conducirá a predación e ineficiencia. La mejor democracia, medida por la capacidad para mejorar el desempeño económico, será aquella que tenga mayor capacidad de dar cauce a los intereses incluyentes, la capacidad de incluir intereses divergentes, atenuar la incompatibilidad de incentivos o disminuir la incongruencia intertemporal.

La democracia, desafortunadamente, no es un modelo perfecto, porque al igual que en los regímenes autoritarios, los intereses egoístas buscan obtener de manera oportuna la mayoría del electorado o del apoyo de las masas. Estos incentivos conducen de modo irremediable, por ejemplo, a prometer más gasto público y, muchas veces, con menores impuestos, lo que si llegara a ocurrir estaría engendrando una crisis fiscal, o bien podría surgir una poderosa tentación en los gobernantes a usar los recursos públicos de manera ineficiente. Una carencia de restricciones adecuadas pueden afectar tanto a regímenes autoritarios como a democráticos.

La democracia, en tanto que arreglo institucional, abre varias preguntas: ¿la competencia partidista generará mucha distorsión en los incentivos para aumentar los gastos (y después los impuestos)? ¿Los partidos que buscan maximizar los votos empujarán las tasas fiscales a su nivel máximo? La mayoría, en la democracia, tiene potencialmente incentivos para favorecer las ganancias en los mercados y no sólo en las políticas distributivas de la riqueza, porque los políticos y los burócratas están restringidos por instituciones que funcionan bien: pesos y contrapesos, rendición de cuentas, etcétera. En los estados autoritarios la tentación a caer en políticas populistas, corrupción o

predación es muy grande porque las instituciones restrictivas son débiles o simplemente no existen.¹⁸

Los intereses incluyentes en las democracias no surgen de manera espontánea; en realidad se requiere de arreglos institucionales y de restricciones que permitan arribar a un acuerdo a favor de la inclusión. Por ejemplo, pesos, contrapesos y una más explícita mayoría se requeriría para una decisión crucial como la anterior, lo cual es común en las democracias representativas. Así, las mayorías débiles con frecuencia no pueden lograr sus objetivos, lo cual crea incentivos para hacer que las mayorías se conduzcan en una dirección que favorece el desarrollo de intereses incluyentes, como en efecto ocurre en muchas democracias.

Vigilar a los gobernantes

En las democracias el gobierno está acotado y restringido por instituciones y por la competencia política que supone la posibilidad de la alternancia política, porque se tienen reglas de sucesión claras. En contraste, en los regímenes autoritarios el problema principal es que a los gobernantes no los vigila nadie, ni están dispuestos a conceder que lo haga un tercero o un agente externo, pues simplemente éste podría llegar a acumular un poder amenazante del propio poder del gobernante. Además, las élites en sociedades autoritarias siempre se enfrentan al riesgo de una crisis en la sucesión del gobierno.

En una democracia los posibles competidores por suceder a un gobernante se someten a reglas del juego fijas y aceptadas para encontrar los mecanismos institucionales que permitan la sucesión, el remplazo de gobernantes, la formación de coaliciones y, por último, pero no menos importante, los mecanismos institucionales de representación política en todos los niveles de gobierno, es decir, reglas electorales aceptadas por todos los contendientes y vigiladas por terceros neutrales.

Si los líderes y sus grupos se ven obligados a compartir el poder y a incluir los intereses de otros grupos, se podrá esquivar a los gobiernos autoritarios y la democracia tenderá a ser apoyada por la mayoría. La democracia genera los incentivos suficientes para establecer un equilibrio de poder entre los líderes, los grupos y las familias, porque el pluralismo, la competencia y la dispersión del poder obligan a los grupos a no derrotar a otros y ello, evidentemente, favorece el fortalecimiento de la democracia. La segunda condición para que surja la democracia es que entre las fuerzas políticas haya un cierto equilibrio de

poder, pero de modo tal que no se divida demasiado, justamente para evitar el surgimiento de pequeños grupos de poder que se resistan a la democracia. La tercera condición se refiere a que el país donde se logra un arreglo democrático sea protegido de ataques externos por cualquier circunstancia: física, natural, geográfica o geopolítica.¹⁹

¿Tienen los grupos intereses para compartir el poder?

Las élites no siempre están dispuestas a compartir el poder, al menos no voluntariamente, es decir, para que ello ocurra se requiere que cuenten con incentivos que les permitan cambiar su conducta maximizadora de poder. Desde esta perspectiva la democracia puede entenderse como un sistema de incentivos que obliga a los agentes a compartir el poder. Éste es un sistema que puede ser muy apreciado porque a final de cuentas para cualquier grupo es mejor tener algo de poder a no tener nada. Así, los líderes tienen incentivos para cooperar entre ellos, para establecer un gobierno no dictatorial y, por el contrario, formar un gobierno compartido. El mejor diseño institucional es establecer un gobierno representativo mediante el cual los grupos puedan efectivamente compartir el poder. En la democracia hay incertidumbre sobre los resultados electorales, de modo que se tienen incentivos para compartir el poder porque no se sabe quién va a ganar una elección. La mera posibilidad teórica de la alternancia en el poder es un fuerte incentivo para interesarse en la política porque siempre es posible llegar a compartir “algo” de poder. Un sistema electoral creíble y confiable permite elecciones periódicas porque sus arreglos institucionales lo admiten y son congruentes con los intereses de los líderes y los miembros de cada grupo. Éste es un ejemplo conspicuo de cómo es lógicamente posible que se establezcan intereses incluyentes durables en una democracia.

En una sociedad compleja es necesario formar un gobierno formal, jerárquico, especializado y que tenga la capacidad de convencer y obligar a que se paguen impuestos, se cumpla la ley, se respeten los derechos individuales, se cumplan los derechos de propiedad, se garantice el cumplimiento de los contratos, etcétera, justamente para mantener la cohesión social y la paz. La fuerza del gobierno, o el “monopolio legítimo de la violencia”, debe evitar la formación de una dictadura, aunque se sabe que es una tentación presente y atractiva para los grupos de intereses estrechos. La clave para evitar que surja una dictadura y un gobierno débil y fragmentado es que los arreglos institucionales de los gobiernos representativos lo eviten, por ejemplo, por medio de mecanismos de pesos y contrapesos o por el establecimiento de la rendición de cuentas o por medio de gobiernos divididos.

19. Un modelo formal sobre el control de los gobernantes puede revisarse en J. D. Fearon, “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, en A. Przeworski *et al.*, *op. cit.*, p. 55.

18. Sobre este tema puede consultarse de A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999. El libro examina los típicos mecanismos de la rendición de cuentas en los sistemas democráticos y se hacen preguntas sobre los mecanismos que pueden inducir a los representantes a actuar en la dirección de los mejores intereses de los representados. Se examinan mecanismos sobre pesos y contrapesos, el papel de los sistemas electorales y, en general, los mecanismos institucionales que se han creado para garantizar la inclusión.

En una democracia dominada por la lógica del poder compartido, los líderes tienen incentivos para evitar o disminuir las posibilidades de que un líder se convierta en un autócrata. La competencia política entre grupos debe evitar caer en una guerra de todos contra todos; por el contrario, buscaría establecer un arreglo institucional que garantice la sobrevivencia de los grupos perdedores, pero sobre todo que ofrezca seguridad sobre la alternancia en un futuro cercano sobre la base de elecciones libres y justas. Ello llama la atención sobre la necesidad de un diseño institucional adecuado que limite el poder del ejecutivo por medio de los poderes legislativo y judicial.²⁰

Los derechos de propiedad y los contratos en un gobierno representativo

Toda vez que se ha creado un gobierno representativo, acotado y que funciona se han generado también las condiciones para obtener las ganancias derivadas de la cooperación y la coordinación que ocurre en el intercambio del mercado. El asunto clave es que se necesita de un arreglo que garantice el cumplimiento de los derechos de propiedad y los contratos por medio de un tercer partido, justo para buscar la conciliación entre las partes en conflicto.²¹ Para ello se necesita que la autoridad que garantice el cumplimiento de los derechos tenga autonomía respecto del ejecutivo, justamente para impedir que éste imponga restricciones a los derechos de propiedad, las cuales podrían abrir la posibilidad de una expropiación a discreción del ejecutivo. En realidad tampoco se trata de darle todo el poder a la autoridad judicial, sino sólo el necesario para actuar con neutralidad y sobre todo de acuerdo con reglas previsibles y no con la discrecionalidad y arbitrariedad de la autoridad.²²

Un arreglo institucional de poder compartido debe considerar que el poder judicial no esté involucrado en los negocios que puedan estar en disputa en cualquier momento. La ley, la moral, la tradición y el espíritu de cuerpo son factores que pueden reforzar la credibilidad y, en consecuencia, la autoridad del poder judicial en la resolución de controversias. La historia muestra ejemplos de que estos arreglos pueden funcionar bastante bien.²³

20. Sobre este tema puede consultarse B. Manin *et al.*, "Elections and Representation", en Przeworski, *op. cit.*, p. 29, especialmente el apartado titulado "Elecciones, instituciones y representación", p. 29, en el cual se destaca la necesidad de cuidar los arreglos institucionales que preserven la representación inclusiva en la democracia para, a su vez, garantizar su continuidad.

21. Ésta es una idea sostenida desde hace muchos años por M. Olson en su libro clásico, *La lógica de la acción colectiva*.

22. Este tema lo aborda con amplitud R. E. Messick en su ensayo "Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues", *The World Bank Observer*, vol. 14, núm. 1, febrero de 1999, pp. 117-136. El autor subraya la necesidad del consenso sobre la reforma judicial más que sobreestimar su independencia en abstracto.

23. Diversos estudios empíricos han sugerido que la gobernabilidad es un elemento fundamental para el desarrollo. Por ejemplo,

Continuidad de la democracia implica continuidad de derechos

Un gobierno fuerte debe garantizar derechos, incluido el de prohibir la confiscación o la desaparición de los derechos de los enemigos. La democracia no garantiza el cumplimiento de los derechos, pero sin democracia simplemente no habrá seguridad en los derechos. En la democracia insegura y débil un dictador puede reducir los derechos por distintos medios: déficit fiscal, devaluación, corrupción y confiscación.

Convendría no confundir democracia y derechos, pues no hay una conexión directa entre ambos. En cambio, hay una conexión más directa y profunda entre continuidad de la democracia y gobierno representativo y derechos. Por su parte, una democracia no es viable sin derechos, pero lo que se subraya es que la democracia no es condición suficiente sino necesaria para garantizar el cumplimiento de los derechos, por supuesto los derechos políticos, de expresión, de organización, entre los más destacados.

Las democracias estables, seguras y confiables son las que pueden también garantizar derechos a lo largo del tiempo y a las distintas generaciones. La historia no ofrece un solo ejemplo en el cual los dictadores a lo largo del tiempo hayan garantizado el respeto continuo de los derechos. En una democracia con una previsible sucesión del poder bajo el cumplimiento de la ley, la sucesión de derechos y su cumplimiento es más segura y confiable.²⁴

Los gobiernos y sus políticas pueden ser responsables directos de resultados económica y socialmente ineficientes

El gobierno y las políticas que aplican son muchas veces responsables de resultados malos y socialmente ineficientes. Ejemplos destacados son las guerras entre naciones o las guerras civiles o la persistencia de la pobreza en muchos países que sólo obtienen una parte pequeña de sus ganancias potenciales.

D. Kaufmann y otros encontraron evidencias de una fuerte correlación para una muestra de 155 países de acuerdo con la cual un índice de cumplimiento del estado de derecho estaba muy correlacionado con un aumento del ingreso per cápita. Asimismo, encontraron que un aumento del índice de gobernabilidad estaba muy correlacionado con una disminución significativa de la corrupción. D. Kaufmann *et al.*, "La gobernabilidad es fundamental", *Finanzas y Desarrollo*, FMI, Washington, junio de 2000, pp. 10-13.

24. La relación positiva entre continuidad de la democracia y continuidad de los derechos es señalada por R. Posner en su ensayo: "Creating a Legal Framework for Economic Development", *The World Bank Observer*, vol. 13, núm. 1, febrero de 1998, pp. 1-11. El problema, señala Posner, no es gastar demasiado en una reforma que imite "extralógicamente" un sistema judicial muy desarrollado y detallado; en realidad, lo que se requiere es invertir lo necesario para acompañar la reforma democrática con la reforma judicial; ambas van juntas. Una reforma judicial sin democratización (elecciones creíbles,

No hay manera de explicar la pobreza de muchas naciones sin tomar en cuenta lo mal, lo muy mal que están gobernadas. El mal gobierno es una de las causas principales de su pobreza. Las disparidades en el desempeño se pueden explicar en términos de las diferencias de costos de transacción entre los gobiernos: en los países pobres la gente parece ser capaz de argumentar y llevar a cabo negociaciones como en los países desarrollados.²⁵

Aún más en particular uno se pregunta: ¿por qué si existe la capacidad de introducir tecnologías para producir bienes en los países pobres sus economías no prosperan? ¿Por qué con tecnologías modernas, con empresas competitivas internacionalmente, con regulaciones económicas blandas, con tasas fiscales favorables y con salarios bajos, las economías en transición no alcanzan el éxito? ¿Por qué estos países no han podido repartir sus ganancias de eficiencia y competitividad? ¿Por qué en estos países no se realizan las ganancias mutuas que la teoría económica predice? ¿Por qué en estas economías los costos de transacción son tan altos que mantienen en la pobreza a una parte muy importante de la población?

La respuesta a estas preguntas puede encontrarse en la debilidad o inexistencia de los mecanismos institucionales que permitan mejorar la gobernabilidad. Entre ellos destacan tres:

a] el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas;

b] la capacidad del gobierno para administrar los recursos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y

c] el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales.²⁶

LA TEORÍA DE LAS INSTITUCIONES ES PERTINENTE PARA LAS ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN

El estudio de la transición al mercado o a la democracia abre un prolífico terreno para la discusión y aplicación del neoinstitucionalismo de North. En la actualidad el debate se ha centrado en el sentido de la transición y se discute sobre la complementariedad entre democracia y mercado,²⁷ entre Es-

rendición de cuentas y equilibrio de poderes) podría quedar completamente aislada en un entorno desfavorable, además de los enormes recursos que tendrían que invertirse para su modernización.

25. La evidencia empírica sobre la calidad del gobierno, la gobernabilidad y la credibilidad es bastante significativa aunque no definitiva. Para una revisión de los principales estudios sobre esta relación puede consultarse, de J. Aron, "Growth and Institutions: A Review of the Evidence", *The World Bank Research Observer*, vol. 15, núm. 1, febrero de 2000, pp. 99-135.

26. La definición de los tres mecanismos es de D. Kaufmann, *op. cit.*, p. 10.

27. Aunque este debate es muy amplio, una versión está recogida en R. J. Barro, *Getting it Right. Markets and Choices in a Free Society*, The MIT Press, Cambridge, 1996.

tado y mercado²⁸ y entre ajuste, crecimiento y equidad,²⁹ En estas áreas hay muchas preguntas en espera de una respuesta. En el caso de la relación entre mercado y democracia lo que hay que contestar es: ¿qué es primero, la democracia o el mercado? O, de otra parte, ¿democracia y mercado juntos? o ¿el mercado debe sustituir completamente a la planificación y a la propiedad pública?, o ¿en qué grado debe ser la sustitución?, o ¿la transición debe ser gradual o radical y rápida? El debate no sólo es de nombres y de grados. Para participar sensatamente en este debate es indispensable contar con una teoría congruente y probada contra otras experiencias, pero también contra nuestras opiniones sobre las visiones que tenemos del futuro. Las grandes teorías muestran lineamientos generales que guían —sólo eso— los aspectos de mayor detalle en la reforma de las instituciones, en la formación de coaliciones y en la formulación de los incentivos.

En el caso de las relaciones entre ajuste y equidad también hay muchas preguntas sin respuesta. Ciertamente, el acuerdo sobre la necesidad de las políticas de ajuste y cambio estructural se ha ampliado, aunque es necesario responder a varias interrogantes. Por ejemplo, las siguientes: ¿qué tipo de ajuste?, ¿hasta dónde llevar el cambio estructural?, ¿qué políticas se han de aplicar que sean eficientes y equitativas?, ¿toda privatización permite ganancias de eficiencia?, ¿hasta dónde llevar la desregulación y una vez que se desregula cómo implantar una regulación eficiente?

También se ha reconocido que la estabilidad macroeconómica es una condición indispensable para que las políticas de cambio estructural tengan éxito, pero ello supone respuestas puntuales y preguntas relevantes como las siguientes: ¿es deseable, conveniente y posible eliminar el déficit público?, ¿un superávit fiscal es eficiente y congruente con las necesidades de crecimiento económico?, ¿un superávit fiscal evitará la inflación?, ¿la estabilidad monetaria es congruente con las necesidades de empleo? Las preguntas se pueden extender en direcciones muy importantes; no se trata de hacer una lista completa pero sí de sugerir que se requiere de una teoría que ayude en la búsqueda de respuestas y en el diseño de posibles soluciones.

Los anteriores problemas son muy serios, ya que las políticas de ajuste y cambio estructural, a pesar de lo prometedoras que habían sido, no han logrado superar los problemas que se habían propuesto combatir. En no pocos casos las políticas ortodoxas no ha sido capaces de combatir la inflación y los añejos problemas estructurales.³⁰

28. Véase, por ejemplo, Ch. Colclugh y J. Manor (eds.), *States or Markets? Neoliberalism and the Development Policy Debate*, Clarendon Press, Oxford, 1991, y R. Boyer y D. Drache, *State Against Markets. The Limits of Globalization*, Routledge, Londres, 1996.

29. S. Haggard y R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton, 1995.

30. Estas disyuntivas las han llegado a reconocer algunos funcionarios del Banco Mundial, por ejemplo, J. Burki y G. Perry, en *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington, 1997, y el libro, editado por la OCDE y Colin Bradford, *Redefining the State in Latin America*, OCDE, París, 1994.

¿Cuál es el eslabón perdido?

El éxito alcanzado por los países hoy desarrollados puede crear un espejismo y también grandes equívocos. Por ejemplo, es un error grave dar por sentado el supuesto según el cual basta con que los mercados se desarrollen para que el éxito llegue. Los mercados se pueden desarrollar y, sin embargo, el desarrollo podría no alcanzarse. También es una idea equivocada pensar que la fortaleza del Estado podría prevenir contra las distintas formas de predación y que cualquier tipo de Estado puede defender con firmeza los derechos individuales. Por último, la experiencia muestra que Estado y mercados fuertes no siempre llevan a la democracia, a la vigilancia de los gobernantes y, en general, a un sistema de restricciones institucionalizadas que permita el desarrollo de intereses incluyentes. Las teorías supusieron que el libre mercado era la fuerza principal, y quizá única, que se convertiría en un motor para que todo el sistema trabajara en favor de la prosperidad y que además barrería con todo aquello que pudiera presentarse como un obstáculo para la expansión del mercado. No todas las teorías del capitalismo y de las causas de la riqueza se dieron cuenta de la necesidad de crear mercados y libertades, quizá porque los teóricos nacieron en un mundo que estaba rodeado de una cultura que admitía los mercados y los derechos individuales como algo natural o espontáneo. ¿Sería éste el caso de los economistas que han formulado las políticas de reformas para los países en transición? Las teorías dieron como un hecho la existencia de una sociedad y de una organización proclives al desarrollo de los mercados y las libertades, es decir, nunca plantearon la necesidad de construir un capital social y una infraestructura institucional indispensables para la coordinación de decisiones y proyectos de inversión. ¿Podrán reconocer esto último los economistas partidarios del mercado libre?

Cuando mucha gente de los países en transición al mercado y a la democracia leen el mensaje de las teorías dominantes actuales, según el cual el poder del mercado será por sí mismo suficiente para alcanzar el desarrollo, simplemente no entienden y aun rechazan, con toda razón, el brutal simplismo del razonamiento mediante el cual se presentan las promesas que contienen las políticas de reforma del mercado, la privatización, las desregulaciones, la disminución del activismo estatal y la liberación de los mercados. Estas teorías, y ello no es menos importante, no pueden responder con seriedad a las razones por las cuales muchos han rechazado las políticas neoliberales. Es probable que no haya mala fe entre los que recomiendan las políticas liberales; sin embargo, es un hecho documentable que en buena medida ignoran o no quieren ver que en los países en transición sus problemas no son sólo de oferta y demanda; tampoco pueden entender que falta un tercer eslabón, igualmente o más crucial que el mismo mercado: la propia organización de la sociedad y del Estado, de los valores y las actitudes. Por supuesto no se reconoce que faltan también las instituciones que generan los incentivos para que los individuos y los grupos emprendan acciones colectivas incluyentes de la diversidad de intereses contradictorios y conflictivos. El mercado y la reformas liberales

no sólo no crearon las instituciones y los incentivos, sino que, en muchas incluso los destruyeron, sin sustituirlos ciertamente por instituciones más eficientes.³¹

UNA RECAPITULACIÓN

En nuestra opinión la trascendencia de la obra de North se encuentra en que nos ofrece posibilidades para reflexionar sobre los problemas del desarrollo en un marco suficientemente amplio. La teoría de North desató, por así decirlo, una reacción en cadena que ha creado una nueva perspectiva para estudiar el desarrollo. La "relectura" de North a luz de las ideas de Olson permite legítimamente llegar a una conclusión importante: dos condiciones son indispensables para que una economía de mercado genere prosperidad: la protección de derechos individuales y la eliminación de la predación.³² La protección de los derechos individuales, especialmente los de propiedad, no puede verse como un lujo exclusivo de los países ricos; por el contrario, los derechos individuales son esenciales para obtener las vastas y potenciales ganancias que ofrecen los mercados y las transacciones complejas. Estos derechos nunca son resultado de la interacción espontánea de los agentes; son, por el contrario, causa de un acuerdo y negociación entre agentes, incluido el gobierno. Los derechos individuales son impensables sin un gobierno fuerte. Los individuos pueden estar parados sobre una vasta riqueza, pero si no tienen la propiedad de ella, debido a la ausencia de derechos, simplemente no podrán obtener sus frutos. Estos derechos son los incentivos *sine qua non* para que los agentes se involucren en la inversión, el ahorro y, en general, en el comercio.

La segunda condición —señala M. Olson— para que una economía de mercado pueda generar prosperidad es que se elimine la predación en sus distintas formas: robo, corrupción, confiscación, rentas monopólicas, abusos de poder, etcétera. Se ha subrayado la importancia de promover la competencia y mejorar la regulación económica para disminuir la corrupción y la predación. En efecto, se han encontrado evidencias según las cuales la mejoría del marco regulatorio y el fortalecimiento de la política de promoción de la competencia favorecen de manera significativa el abatimiento de la corrupción, además de que mejora la gobernabilidad, aumenta la credibilidad en el gobierno y sus políticas y, en general, puede estar asociado a un mejor desempeño económico.³³

31. Llama la atención que personas con responsabilidades relevantes en el Banco Mundial hayan señalado explícitamente la insuficiencia y aun los errores de las políticas liberales impulsadas por el Consenso de Washington. Véase Burki y G. Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, 1998.

32. Como hemos insistido, aunque estas conclusiones son de M. Olson en su libro *Poder y prosperidad*, en realidad son congruentes con la teoría postulada por North.

33. J.J. Laffont y J. Stiglitz han puesto de relieve la importancia de este tema. Del primero, véase "Competition, Information and



El estudio de la transición al mercado o a la democracia abre un prolífico terreno para la discusión y aplicación del neoinstitucionalismo de North. En la actualidad el debate se ha centrado en el sentido de la transición y se discute sobre la complementariedad entre democracia y mercado, entre Estado y mercado y entre ajuste, crecimiento y equidad. En estas áreas hay muchas preguntas en espera de una respuesta

Se puede argumentar, con razón, que un sistema de derechos bien definidos no elimina en definitiva las tentaciones a caer en la corrupción. Sin embargo, también se puede afirmar que en ausencia de derechos la tendencia a la predación podría llegar a ser total. Los incentivos a la predación son ubicuos y no sólo exclusivos de países con derechos individuales débiles. En efecto, advierte Olson, hay un tipo de predación que puede ocurrir en sociedades con derechos individuales bien protegidos y extendidos, porque los grupos de interés, con sus actividades de cabildeo, pueden desarrollar sus intereses especiales. Por ejemplo, cuando se acuerda fijar una regulación, establecer un precio o pactar un subsidio. En cada uno de estos casos la negociación es compleja, lleva tiempo y se incurre en costos, lo cual puede infligir pérdidas a la sociedad si, por ejemplo, se llega a una regulación inadecuada. El grupo mejor organizado es el mejor dotado para imponer una política regulatoria, pero lo hará para favorecer sus intereses económicos estrechos, independientemente de las pérdidas sociales. Así, una regulación mal formulada, un subsidio mal asignado o un precio mal establecido, va a generar distorsiones, ineficiencia y, finalmente, una economía con incentivos perversos. Y por supuesto, este fenómeno puede ocurrir tanto en economías de democracia desarrollada, cuanto, y con mayor razón, en países en transición con estructuras regulatorias débiles o inexistentes.

Las dos condiciones anteriores no garantizan, por sí mismas, mercados perfectos, la máxima eficiencia social y una asigna-

ción eficiente de recursos. Son condiciones necesarias pero no suficientes para alcanzar la prosperidad. Son suficientes sólo para asegurar el desarrollo de mercados en el sentido amplio, pero no mercados eficientes y menos aún equitativos. Se ha insistido en que las economías que han crecido rápido lo han logrado gracias a la protección de los derechos, a pesar de no tener mercados perfectos y de que los derechos no estén completamente extendidos. El crecimiento se ha dado a pesar de las imperfecciones. Pero no hay una sola sociedad de la segunda posguerra que haya reunido las dos condiciones y que haya fallado en alcanzar el crecimiento rápido de los ingresos. Las economías de industrialización reciente han cometido muchos errores, pero el crecimiento es un hecho incontrovertido. La idea entonces es que muchas sociedades tienen muchos mercados y no se desarrollan, pero sólo las sociedades que reúnen las dos condiciones permiten, a su vez, el desarrollo de los mercados.³⁴

Las dos condiciones se pueden llegar a cumplir en varios países, pero la prosperidad puede alcanzarse sólo en los democráticos, en los cuales se respetan los derechos y las instituciones están estructuradas en una dirección que permite desarrollar intereses incluyentes. Sin embargo, democracias continuas y durables, como las sociedades estables de cualquier democracia, pueden sufrir daños por la presencia de intereses especiales estrechos, aunque ello no significa que sea inevitable o que todo el tiempo sea verdad. 

Development". *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, abril de 1998. y J. Stiglitz. *Promoting Competition and Regulatory Policy*, Conferencia sobre Competencia y Regulación, celebrada en Pekín, China, en julio de 1999.

34. La evidencia empírica a pesar de sus notables deficiencias parece apuntar en esta dirección. Véase el buen recuento en la materia de A. Brunetti *et al.*, *Economic Growth with "Incredible" Rules. Evidence from a World Wide Private Sector Survey*, Banco Mundial, Washington, 1998.