

Verduzco, Basilio; Sánchez, Antonio
Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local
Gestión y Política Pública, vol. IX, núm. 1, primer semestre, 2000, pp. 89-114
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13390104>

Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local

Basilio Verduzco
y Antonio Sánchez*

El objetivo de este ensayo es el por una parte, el cambio institucional, y por la otra, las posibilidades para México, que transita hacia una sociedad terizada por una penetración del mercado, el intercambio de bienes y servicios, un régimen más democrático en la esfera política, la esfera del desarrollo comunitario, que las estrategias de desarrollo lo permitan, para evitar que las tendencias económicas internacionales se reflejen en las distintas regiones del país. El argumento señala que el cambio institucional permitirá hacia un modelo de desarrollo las cualidades y limitaciones de las distintas propone que dicho cambio, entendido como reglas y normas que permiten la construcción más bien lento que no puede ser impulsado por un agente externo como puede ser el

* Los autores son profesores investigadores del Centro Universitario de Ciencias Regionales de la Universidad de Guadalajara. El presente trabajo es parte del Proyecto: Cambio Institucional en la Descentralización, financiado por la Fundación Ford. Artículo recibido: 09/1998.

sino que tiene que ser llevado a cabo con la participación de los propios actores locales. Se reconoce la importancia de la estructura en dicha transición, pero en última instancia se destaca el papel de los agentes como promotores del cambio.

El cambio institucional –que tradicionalmente ha atraído a las ciencias políticas cuando han tratado de explicar la permanencia y desarrollo de regímenes democráticos y la relativa estabilidad económica que han alcanzado países como Estados Unidos, Canadá y algunos países europeos– ha sido también un objeto de creciente interés en la ciencia económica. A medida que diversos países han experimentado cambios importantes en sus sistemas políticos y económicos, pero sobre todo después de que algunos de ellos, como Rusia, no han logrado consolidar un sistema de mercado a pesar del apoyo internacional, la pregunta de cómo llegan a desarrollarse relaciones de mercado en una sociedad ha cobrado nueva importancia.

El cambio institucional es considerado como un componente indispensable para que una sociedad pueda establecer sistemas de coordinación que le permitan tener un mejor desempeño económico. Teóricamente se ha destacado la necesidad de marcos de acción coherentes con los mundos de producción que prevalecen en un país o en una región.¹ Por otra parte, en otros trabajos empíricos se han estudiado a profundidad asuntos operativos del cambio institucional, como son el fortalecimiento de las instituciones públicas, la participación ciudadana y el reconocimiento en las políticas públicas de la diversidad económica, social y cultural de los países y de las regiones. Otros trabajos que analizan la dimensión económica con base en estudios de caso, han destacado que las mezclas de reglas y normas formales e informales, así como su obligatoriedad, definen el desempeño económico de una sociedad; y se argumenta que las reglas formales pueden modificarse de la noche a la mañana, en tanto que las informales lo hacen gradualmente, lo que genera que el cambio institucional y sus respectivos efectos en la coordinación de la economía se presenten en el mediano y largo plazos. Asimismo, se resalta que para el buen desempeño de una economía es necesario aplicar políticas que definan plenamente los derechos de propiedad y reduzcan los costos de transacción (Alston, Eggertsson y North, 1998).

¹ De acuerdo con Storper y Salais (1997), los mundos de producción son marcos que permiten predecir las acciones en las que participan diversos actores en la actividad productiva, lo cual permite múltiples formas de coordinación económica eficiente.

En este ensayo se analizan las complejidades que rodean el contexto alrededor del proceso de cambio institucional. El propósito es aportar elementos que permitan comprender los procesos de desarrollo local en el contexto de la economía y política como la que ha tenido lugar en México en el siglo XX. No se trata de cerrar la brecha entre la economía y la política, sino de rescatar la importancia de la coordinación entre los actores económicos como factores determinantes del desempeño económico local. Desarrollando la idea de que el Estado no es el único factor determinante del desarrollo local, pero se propone que el Estado es una variable endógena del proceso de desarrollo local, capaz de transformar las estrategias y las acciones de los actores económicos desde afuera hacia adentro. Se considera que las fallas que han tenido los países europeos que emergieron del régimen soviético en la persistencia de arreglos informales y la falta de coordinación que observan en México y otros países es suficiente que respalda la tesis de que el desarrollo local es algo que pueda ser impuesto en un país, pero que depende de la interacción que cada región tiene con el resto del mundo. Se considera que las fallas que recientemente se ha acelerado en México la necesidad de estudiar el desarrollo local.

I. Un enfoque institucional de la economía y la coordinación económica

El Estado como variable endógena

El análisis del Estado y su influencia en el desarrollo local y regional ocupan un lugar central en el estudio de la coordinación económica. El cambio institucional es un proceso en el que se modifican las estrategias y las acciones en los marcos de acción existentes, que hacen posibles ciertas formas de coordinación en las economías contemporáneas. Dicho análisis se basa en la idea de que las estrategias y las acciones de los actores económicos dependen de la libertad de elección como principio fundamental de la economía y la búsqueda del bien común.

necesidad de acción externa para actuar en forma colectiva (Olson, 1971).

El Estado es un actor importante en este proceso en la medida en que otorga legitimidad a las reglas, normas y acuerdos que permiten dicha coordinación, de manera que la transformación de sus estructuras, aparatos y procedimientos es a la vez resultado y origen del cambio en las formas de coordinación. El debate en torno a este problema tradicionalmente se ha enfocado en dos vertientes que se presentan como una lucha de opuestos, Estado *vs.* mercado, en el supuesto de que ambas son instituciones que dan como resultado formas distintas de coordinación (Ayala, 1996). Por otra parte, una proporción importante del análisis social da por hecho que hay una relación entre la democratización y la ruta económica seguida, pero sobre todo con el éxito o fracaso que tienen las naciones-Estado en su tarea de alcanzar prosperidad económica (Carrión, 1998; Arocena, 1995). Las rutas de organización política y desempeño económico seguidas por distintos países durante la segunda mitad del siglo XX han servido para poner a prueba la coherencia de los régimenes de producción con los sistemas de coordinación económica.

Durante este periodo, en el mundo capitalista se logró consolidar dos rutas principales: la del régimen liberal y democrático, característica de América del Norte y Europa Occidental, y la del régimen burocrático autoritario, característica de países del tercer mundo (América Latina, Asia y África). En términos jurídicos, en el Estado liberal democrático, a diferencia del Estado burocrático autoritario, se establecieron plenamente tres tipos de derecho: *a)* derecho a la propiedad; *b)* derecho a la libertad de acción, y *c)* derecho a la elección pública de los gobernantes. Más aún, esta estructura jurídica, aunada a una visión de desarrollo económico sustentada en una economía abierta con un sector exportador dinámico, manejo adecuado de las finanzas públicas y promoción de equidad social, generó una fórmula que dio como resultado un buen desempeño económico de lo que hoy llamamos *economías industrializadas* (Bazúa y Valenti, 1995).

En cambio, el Estado burocrático autoritario escatimó medios para establecer un sistema jurídico moderno que se tradujo en limitaciones formales e informales al derecho universal a la propiedad individual. Aunado a lo anterior se construyó un Estado donde la opinión pública y la democracia no tenían gran relevancia política, por lo cual el famoso principio de rendición de cuentas de los agentes gubernamentales fue inexistente. Este marco jurídico se combina con una estrategia

económica basada en una economía endogámico y una meta de igualdad jurídico-político con las mencionadas, lo que resultó en un pobre desempeño económico de estos países (Bazúa y Valenti, 1995).

Los resultados económicos de estos países muestran que el Estado es una condición necesaria para el éxito en el desempeño económico, y que su efectividad depende de su coordinación como una variable interna que depende de la configuración política y económica de cada país, así como de su inserción en el proceso de interacción global.

Después de la década de los setenta y principios de la década de 1990, se consideró que el desempeño económico de los países asiáticos era la prueba de que el modelo de coordinación económica, lo que incluye tanto a Japón como a Corea del Sur era superior a los países occidentales. La crisis de 1997 puso en evidencia las debilidades del modelo y mostró las dificultades para mantenerlo, lo que llevó a hacer que las relaciones de mercado fueran más libres y competitivas, pero sobre todo sin una vigilancia estatal.

Estas condiciones de la economía mundial, que se observaron en el mundo durante la primera parte del siglo XXI, impulsaron la necesidad de explorar de maneras alternativas la función del Estado y sus formas de acción y operación. Los cambios en las formas de coordinación de los actores se dieron tanto en el ámbito internacional, como en el interior de los países para realmente consolidar la economía. Se puso en evidencia lo difícil que es establecer un sistema de reglas que dirigen la coordinación económica, que tiene que tener en cuenta los cambios en los sistemas de producción y consumo, las necesidades de desarrollo sostenible, la necesidad de proteger el medio ambiente y llevarlo a la revisión de los acuerdos internacionales; los acuerdos que destacan la importancia de los insumos y los de cooperación entre países.

En la teoría económica, hay una tendencia a considerar que el Estado es una institución que tiene la función de intervención en la economía, pero que no tiene la función de dirigir la economía. Sin embargo, una teoría más completa de la economía debe considerar que el Estado tiene la función de dirigir la economía, pero que no tiene la función de intervención en la economía.

enfoques de la teoría económica es que manejan al Estado como un ente externo al proceso económico, pero que tiene la capacidad para regularlo, dirigirlo, impulsarlo y coordinarlo.

Así, desde la teoría keynesiana se sugiere que el gobierno es un activador de la demanda agregada. El problema de este enfoque es que conceptualmente concibe al Estado como un factor externo, y no contempla que su intervención en la economía lo puede convertir, como ocurrió en México y otros países, en un actor central en el proceso de intercambio. El principal problema de este enfoque es cómo establecer el puente entre la intervención del Estado como activador de la economía, y las decisiones que de manera individual toman los actores económicos cuando se relacionan entre sí. Se crea así una paradoja: una mayor intervención puede inhibir el desarrollo de reglas y normas de coordinación, lo cual se refleja en una mayor ineficiencia de la economía y por lo tanto en la necesidad de una mayor intervención. Como diversos países que han intentado desmantelar el esquema del Estado interventor, el esfuerzo puede tener en el corto plazo consecuencias devastadoras para amplios sectores sociales y para regiones en donde no existen mecanismos alternos para reemplazar la presencia que tenía el Estado.

Por su parte, el enfoque neoclásico sugiere que el Estado es un estimulador de mercados, por lo cual la base del intercambio es la competencia. Un principal problema que tiene este modelo es que no explora cómo llegan a existir las reglas que permiten la competencia. De este modo, no se revisan factores culturales que permiten el individualismo en la acción, acompañados de una responsabilidad cívica que permita desarrollar relaciones de confianza. El enfoque ignora, por tanto, todos los costos de transacción en que incurre una economía donde la competencia justa no es una regla básica de las relaciones económicas.

Finalmente, la escuela de Elección Pública se plantea que el Estado es un ente que crea un contrato social con los individuos, en el cual se compromete a ofrecer bienes y servicios públicos a cambio de que los ciudadanos se comprometan a financiarlos. En todos estos enfoques se mantiene la visión del Estado como ente con un origen no muy claro, pero que está listo para intervenir desde afuera (Ayala, 1996).

Estas teorías convencionales, durante mucho tiempo omitieron intencionalmente en sus modelos al Estado como una variable endógena del proceso económico; el propósito de esta omisión era eliminar las interferencias políticas que las instituciones del Estado introdu-

cen en la economía. La desventaja de manejar al Estado como variable exógena es que la formulación de políticas públicas estatales de intervención desde arriba, cientes, es decir, no se reconoce que el Estado es un participante ma modifica el marco institucional co tores y organizaciones; además de la coordinación económica donde se centrará el desarrollo económico.

Desde la línea de pensamiento de que el Estado es una variable exógena, cuando se han tratado los cambios producidos en países menos desarrollados se ha observado que la coordinación económica es correcta mezcla entre sector público y privado. Sin embargo, en el análisis la privatización es vista como la causa principal de la crisis del desempeño económico, lo cual se pone de manifiesto en numerosas publicaciones. Así, en el libro *Latin America's Turnaround: Privatization and Economic Reform* (Rowat, 1996) se puede leer desde su primera página que las privatizaciones contribuyen a la inversión extranjera son una respuesta a la crisis de la competencia de América Latina para invertir en países que tienen un enfoque que está sacando a la economía de la inflexibilidad y la rigidez que la habían dejado las inflexibilidades (Rowat, 1993). Implícitamente, este enfoque se basa en la idea de que las empresas privadas prevalecen en una sociedad si tienen más libertad para ejercer el derecho de propiedad y no contemplan las implicaciones que el conocimiento lleve a situaciones no deseables.

Por ejemplo, Rowat (1996) señala que la mejor forma de garantizar que cualquier sistema es crear un ambiente político y económico favorable al sector privado al mismo tiempo que se toca producir en forma eficiente los servicios. Rondinelli y Laconi (1996) incluyen la privatización, y hacen sugerencias para mejorar la coordinación con el proceso de cambio institucional. Sugieren que el gabinete se mantiene como una fuerza política que promueve el ambiente político y económico para la implementación de cambios y de capacidades institucionales, y se sugiere que se pueden dar para garantizar que se cumplan las metas establecidas en el plan de ajuste.

das a crear mecanismos de mercado; las políticas de estabilización económica, como la eliminación de subsidios; las políticas de inversión y comercio, como programas para la exportación, y las reformas políticas, como las que acarrean la democratización del sistema político, la descentralización de la administración y la desregulación de la industria y los servicios.

Como se puede ver, éste es un modelo que sugiere el advenimiento de una sociedad de mercado que es impulsada desde arriba, sin atención al proceso mismo, mediante el cual las sociedades establecen las reglas de coordinación económica. En lo que se refiere específicamente al desarrollo de capacidad institucional, Rondinelli y Lacono (1996) identifican áreas importantes de reforma institucional para facilitar la privatización, entre las que se destacan las siguientes: instituciones para apoyar la privatización y el desarrollo del mercado, como sistemas de protección de derechos de propiedad; instituciones financieras, mercados de trabajo e instituciones jurídicas para resolver controversias; instituciones de la sociedad civil que permitan a los diversos grupos movilizar sus recursos para participar en demandas, ejercer influencia en transacciones y protección de derechos civiles, y programas de desarrollo del sector privado, como incentivos para pequeñas empresas, reestructuración económica e inversión externa.

Esta perspectiva que analiza la relación Estado-sociedad en forma dicotómica parece sugerir que la coordinación económica es una responsabilidad exclusiva del mercado y está basada solamente en principios racionales de maximización de ganancias o satisfacción del consumidor. En el enfoque más tradicional, se considera que el Estado debería estar ausente. Dos deficiencias importantes de este enfoque son: primero, que se ignora que el Estado es una institución y que por lo tanto es a su vez producto de la sociedad y de la existencia de valores y prácticas sociales arraigados que permiten y alientan la acción individual y la orientación racional de las acciones; una segunda deficiencia es que ignora que existen acuerdos sociales establecidos sobre la acción del Estado, lo cual plantea un problema de cambio con alcances estructurales en las reglas formales e informales. Una sugerencia implícita en estos enfoques es que el mercado como institución define acciones basadas en principios universales, y que es cuestión de llegar a acuerdos sociales que permitan activar recursos como acuerdos sobre el valor, la propiedad, y las formas de intercambio.

La experiencia que ha tenido México en los últimos años para consolidar un modelo de mercado abierto y competencia económica mues-

tra lo difícil que es lograr esto sin donde se propone. Así, barreras co de derechos de propiedad, el patrimonio económico más importantes, la moción, o la informalidad de un barreras estructurales que no pue-
corto plazo.

Tomando en cuenta procesos si este, Offe (1996) presenta un razo-
te cuando señala que el problema institucionales "mejores" puede ocu-
más bien limitado. Acertadamente cambiar a las instituciones es en
más que de "ingeniería institucional".
puesta es que un arreglo institucional
plazado, sino que su transformación
latina debido a que dichos arreglos
dependiente", que indica que una ve-
trabajo tomar otra. Por lo anterior,
institucional es cómo absorber y
lo cual, según Offe, sólo puede ocurrir
son transformadas de manera a
pluralizadas internamente y a la
abstracción de una base social que
tivos de membresía; es decir, la e-
lo particular no deben implicar un
versales.

Consideramos que ésta es una
enfoques económicos tradicionales
suponiendo que las reglas del me-
una vez que se haya eliminado la
Ésta es, pues, una seria deficiencia
diferencias regionales y las posibilidades
de sugerir que en el largo plazo pue-
regiones y que la movilidad de los factores
de crecimiento desigual, no hay una
adecuada que analice en qué medida
económico están relacionados con
que facilitan la coordinación econó-
mica.

Este tipo de deficiencias dejan

ques más integrales sobre el funcionamiento de la economía, donde las variables políticas e institucionales no sean dejadas de lado y, más importante aún, donde el Estado sea considerado un actor clave en el desempeño económico, pero que no funciona como agente externo al proceso de cambio institucional. La escuela que más ha avanzado en esta dirección es la de la economía institucional, pues en sus postulados básicos se abre la posibilidad de múltiples marcos de acción que actúan entre sí para permitir formas eficientes de coordinación.

Para North (1996), el Estado es una fuerza coercitiva capaz de monitorear los derechos de propiedad y de hacer efectivos los contratos; es decir, trata de eliminar la incertidumbre que existe entre los acuerdos e interacciones regulados por las restricciones formales e informales. En esta visión el Estado desempeña un papel primordial en mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y en áreas clave como los derechos de propiedad, estabilidad económica y coordinación económica (Ayala, 1996).

Más específicamente, el Estado es una organización con ventajas comparativas en la generación de violencia,² lo cual es controlado por una burocracia que actúa monóliticamente; ésta monopoliza el uso de la violencia y la oferta de bienes y servicios públicos. El Estado es una entidad monólica discriminatoria, ya que puede utilizar su poder en distintos niveles de intensidad, sobre los grupos sociales (piénsese en la aplicación diferencial de gravámenes). El Estado genera un contrato de largo plazo con sus gobernados, donde se asienta el intercambio de bienes y servicios públicos por impuestos. La relación entre burocracia y gobernados es complementaria, pero también competitiva, ya que ambos se disputan el excedente generado socialmente. Esta tensión por la maximización de beneficios de la burocracia puede llevar a un rompimiento social cuya intensidad depende de la capacidad de los arreglos institucionales para diseñar marcos de negociación y salidas a los conflictos.

Es interesante resaltar que el marco institucional que constituyen la burocracia estatal y los distintos actores de la sociedad no necesariamente conduce a una coordinación económica que mejora el desempeño de la economía. La economía competitiva basada en arreglos institucionales que facilitan el intercambio de bienes y servicios en transacciones regidas no por la afiliación a cierto grupo o clan sino en función de los dividendos alcanzados, es una de múltiples salidas po-

sibles. Otra opción puede ser la coordinación de manera cuasimonopólica y que conlleve a transacciones económicas, aumentando al extremo, la falta de una burocracia que desarrolle acuerdos sociales de largo plazo y establecer reglas mínimas de coordinación y control.

En este sentido, es interesante analizar el Estado como una organización polivalente que teóricamente puede cumplir las siguientes funciones:

- a) Estado maximizador de su renta y empleo público.
- b) Estado mediador, en el sentido de que coordina entre grupos, con una burocracia formalizada y centralizada, aunque éste podría coincidir con grupos prominentes de la sociedad civil.
- c) Estado instrumento de una coalición que tiene poca autonomía y, en consecuencia, que protege los grupos de interés.

Desde nuestro punto de vista, es necesario analizar la complejidad en la medida en que se observa al Estado en su totalidad, ya que éste es una entidad que puede desempeñar múltiples papeles. La función principal del Estado, es de gran relevancia metodológica, ya que permite realizar análisis de diferentes fenómenos y procesos. La integración de mercados mundiales y la regulación de la economía nacional desempeñan diversas tareas que se presentan como contradictorias. La coordinación entre el Estado y la sociedad civil es un elemento endógeno del cambio institucional y potente para el análisis de las estrategias de desarrollo. Consideramos que ante las dificultades que enfrenta la economía nacional logre metas consistentes a largo plazo y para que las distintas regiones del país se desarrollen exitosamente, es necesario estudiar las estrategias que tomen en cuenta la diversidad de las distintas regiones del país, así como las existentes en acuerdos sociales implicados en el desarrollo y la coordinación para prevenir un mayor deterioro de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

² Véase Alston *et al.*, 1997.

El concepto de Estado situacional

Con base en este tipo de argumentación, pero en un enfoque aún más crítico, Storper y Salais (1997) proponen un modelo analítico con el objeto de explicar por qué, a pesar de las variaciones que existen en las convenciones que permiten la coordinación económica, distintas regiones del mundo han logrado mantener una competitividad a nivel internacional. Proponen también el concepto de Estado situacional, el cual definen como un actor importante en la sociedad (endógeno) que tiene la capacidad de entender los distintos mundos de producción que se presentan en una economía y que influyen en la coordinación de dichos mundos a través de la creación de convenciones que definen nociones de bien común para la sociedad, lo que significa la creación de condiciones que permitan maximizar dicho bien. Según estos autores, puesto que en una sociedad democrática existen múltiples visiones de qué es el bien común y cómo lograrlo, la presencia del Estado en situaciones de producción va a estar determinada por las convenciones que existen en la sociedad sobre el rol del Estado. De esta manera, proponen la existencia de una convención del Estado "situacional" en la cual éste es ubicado como un igual frente a otros actores que participan en la economía. Esta convención se distingue de otras que asignan al Estado un papel de interventor externo o de virtual ausente en la producción.

De acuerdo con Storper y Salais (1997), en la noción del Estado situacional el bien común se logra si los actores económicos tienen la autonomía de desarrollar el mundo de producción que consideren compatible con sus marcos de acción, de manera que la autonomía es definida no sólo en términos de los derechos de procedimiento del individuo, como ocurre en las teorías liberales del contrato, sino también con respecto a la acción colectiva y el derecho que tienen los grupos para acudir a diferentes marcos de acción en las relaciones que mantienen entre sí.

La propuesta de estos autores es particularmente interesante para explorar las posibilidades y el rumbo del cambio institucional, porque pone en el centro del debate el respeto a la diversidad en las formas de organización y de interacción entre actores económicos. En lo que se puede considerar un avance importante para la explicación del desempeño económico de las regiones, Storper y Salais (1997) suponen que no hay un modo único de alcanzar la eficiencia económica, y que los individuos a través de su interacción y la interpretación que hacen

de la acción de otros, son capaces de operar en mundos donde prevalece. Por ello, proponen que en una sociedad la convención de Estado situacional es ligado al grado en que el Estado y la libertad y los recursos necesarios están dentro de marcos posibles de acción económico.

Lo anterior supone no sólo la existencia de diferentes formas de acción individual, sino el principio de todo intento de aplicación de la convención que ésta sea, a la coordinación entre actores. Si esto es así, entonces cualquier convención puede ser juzgada solamente en el contexto de la situación actualizada y cambiante del bien común, y de la forma en que se realizan las acciones en relación con las situaciones en las que se realiza la acción y por los propios actores.

Una de las ventajas del modelo propuesto es que la convención sugiere la posibilidad de que los actores tengan diferentes recursos y sus marcos de acción en función de las situaciones. En la convención se considera que la diversidad ocurre en la consideración que tienen los actores de las acciones, y eso es lo que va a permitir que el Estado sea entonces un supervisor para cada uno de los actores, y la búsqueda del bien común sea una incertidumbre- de los actores sobre cuáles son los demás actores involucrados en una situación dada, y en una convención de un Estado que coordine las situaciones de coordinación económica.

La teoría propuesta por Storper y Salais (1997) plantea que las tensiones que pueden existir entre la diversidad y la coordinación ya que pone en el centro de la discusión la importancia de los marcos que orientan la acción de los individuos y la actuación de una persona con lo mejor de sí misma, al máximo sus intereses, y sus expectativas. La teoría plantea que no hay una barrera que no se conforma con las convenciones sociales sobre la forma de coordinar las acciones de los individuos para tener el Estado.

Desde esta perspectiva, parecería que las convenciones que orientan el desarrollo local están determinadas por las personas y las comunidades que viven en el territorio.

ción que permitan coordinar eficientemente la producción, para lo cual no es necesario seguir una convención única, sino que las comunidades sean capaces de usar y desenvolverse en diferentes mundos de producción. Si esto es así, entonces la dirección del cambio institucional es bastante clara: el Estado debe otorgar facilidades y recursos para el desarrollo de capacidades y garantizar el respeto por una diversidad de marcos de acción. Esta visión contrasta con propuestas más ortodoxas que definen *a priori* el rol del Estado y suponen que las comunidades deben renunciar a todo aquello que no cabe dentro del canon establecido. Para estos autores lo importante es entonces si el Estado permite o inhibe el acceso a diferentes mundos de producción, es decir, a diferentes convenciones que arrojan formas distintas de coordinación económica eficiente, lo cual proponen si ocurre en la convención del Estado situacional.

La flexibilidad de acción del Estado ocupa un lugar prominente en el esquema teórico de Storper y Salais (1997). Aunque el concepto de flexibilidad no es usado por los autores, quienes tratan de alejarse del marco conceptual que describía en forma dicotómica los cambios observados en la esfera de la producción, ocurridos a partir de la década de los setenta –fordismo *vs.* producción flexible–, es claro que la posibilidad de desarrollo e interacción de múltiples marcos de acción sólo puede ocurrir cuando la acción del Estado no se enfoca a proponer o imponer una forma única de coordinación. Así, la afirmación de Storper y Salais (1997) de que la coordinación entre los actores sólo es posible en la medida en que éstos reconozcan la capacidad de otros actores, y si unos y otros permiten que todas las capacidades se manifiesten en la producción, el Estado como un actor más no puede asumir una función de supervisor que imponga reglas y evalúe desempeños. El reconocimiento y la aceptación de las capacidades se efectúan mediante convenciones de identidad y participación.

Es interesante explicar cuáles son las capacidades a que se refieren estos autores, ya que ellas indican en forma más precisa las implicaciones que tiene la noción de Estado situacional. Para ellos hay cuatro tipos de capacidades que pueden o no reconocerse y desarrollarse. Tomando prestados algunos conceptos de Tocqueville, proponen la noción de capacidad de proximidad para hablar de un Estado que se rehusa a dirigir los asuntos de los individuos y se limita a gobernar sus particularidades, dar asistencia al desarrollo de la acción interpersonal y ayudar a cubrir las capacidades de coordinación que hagan falta en determinados mundos de producción para poder competir con éxito en el mercado internacional.

Esta noción de capacidad y las que posiblemente sugieren el rumbo que debe tomar el Estado situacional, más específicamente, el Estado coordinador, no intenta coartar por principios fundamentales que consideradas como atrasadas y poco apropiadas localmente pueden desarrollarse y ser apoyadas. Pero esta convención del Estado coordinador no impone una sola forma de coordinación de la actividad de acción para evitar formas de exclusión de posibilidades de desarrollo que representan barrera de entrada para defender la identidad y la pertenencia parroquial.

Una segunda capacidad que proponen es la de coordinación entre particularidad y universalidad. La filosofía de Hegel de que el rol del Estado es ayuntar la particularidad en la universalidad, rescatando la universalidad en las particularidades de cada situación. Se trata de una línea de pensamiento y sugerencias que proponen que las comunidades formadas por actores individuales tienen ciertos principios de interacción, mismos que proveen un lenguaje para la construcción de una coordinación que se refleja en la esfera de la producción, pero que llevan condiciones específicas, pero no necesariamente más amplias. Storper y Salais (1997) sostienen que las ideas de universalidad y particularidad, deformadas de universalidad, tales como los ideales de la globalización, o de la exclusión social, que no proveen la base para promover la coordinación entre particularidades y universalidad, indican, es una importante diferencia entre lo que son los actores y lo que son los sistemas comunes que son superficiales. Un ejemplo de esto en la esfera de la producción es la existencia de políticas orientadas al apoyo de "productivos" que no son una categoría de acción colectiva, sino que son una colección de actores individuales entre sí que son más apropiados para la coordinación que intervienen como agentes en la producción, sin embargo la existencia de un propósito común entre los actores.

La tercera capacidad está basada en la idea de que el Estado coordinador es soberano a la tradicionalmente representada por la economía, que es convertida en una fuerza de coordinación entre actores individuales.

sabilidad del Estado. Aquí la coordinación depende de la igualdad, y el bien común es el resultado del proceso de intercambio independientemente de cuál sea éste. En esta convención del Estado situacional se espera que el Estado remueva los obstáculos para la expresión libre de la voluntad, por lo que apoya mundos reales de producción con principios de mercado. Para diferenciar la noción de Estado situacional y la de Estado liberal que actúa en forma externa, señalan los autores que la convención del Estado situacional es construida en forma colectiva por grupos autónomos para aplicarla a sí mismos y no a los demás; es decir, el Estado no trata de obligar a todas las personas ni trata de impedir grupos no de mercado; y lo más importante, no trata de evitar que ocurran otras formas de acción colectiva.

Finalmente, la cuarta capacidad está basada en la dignidad, y con ella los autores cierran el círculo en torno a las distintas posibilidades de coordinación eficiente, al explicar qué es lo que puede permitir que distintas capacidades florezcan juntas una vez que han sido permitidas por el Estado. Así sugieren que para explicar qué marco de acción puede permitir la verdadera diversidad, es necesario voltear a principios generales de diversidad y justicia. Enfocando su análisis en el significado de las discusiones filosóficas sobre estos principios en lo referente a las personas económicas, proponen que la convención de situacionalidad basada en la idea de dignidad se relaciona con la circunstancia general de los distintos mundos posibles, los marcos elementales de acción y los mundos reales como fusiones complejas de los mismos. Señalan que la igualdad de dignidad es una forma de universalidad que se requiere para preservar la producción variada de una sociedad donde prevalece la división del trabajo. Esta condición también permite la máxima expresión posible de los recursos disponibles en los distintos mundos y en cada situación, es decir, la convención es que el Estado ayuda a los actores a coordinarse con igualdad de consideración y sin que unos abusen de otros, o que el poder se imponga sobre la racionalidad.

El enfoque que considera al Estado como una institución abierta a la diversidad y orientada a apoyar la activación de recursos y de capacidades sin caer en particularismos abre una ventana al entendimiento que tenemos de la relación entre arreglos institucionales y desarrollo local. Desde este enfoque se puede sugerir la hipótesis de que pequeñas modificaciones en las normas, reglas y principios formales e informales que orienta la acción económica de los actores locales que están dirigidas a propiciar la participación y el desarrollo de capacidades

individuales y colectivas dan como resultado un desarrollo económico a nivel local (Sánchez, 1999).

II. Cambio institucional y desarrollo

La explicación institucionalista

Douglass North (1996) desarrolló una teoría neoclásica de la conducta humana. De los neoclásicos retoma la noción de que la conducta humana se sustenta en la racionalidad, que se basa en la maximización de los individuos para elegir, con base en precios y beneficios, el comportamiento más adecuado de la información, así como en la minimización de los costos de transacción toma el mayor valor atribuible al momento de realizarse la elección. La consecuencia de la teoría es que el cumplimiento de las normas y las leyes es la mejor forma de garantizar la eficiencia y la eficacia de la economía.

Sin embargo, para él el enfoque neoclásico tiene dos limitaciones: 1) omite las motivaciones que llevan a los agentes a actuar de la manera que hacen, y 2) evita que los agentes descubran las consecuencias de sus acciones.

North (1996) agrega que las instituciones son las reglas que regulan el comportamiento de los individuos para el cambio que determina los cambios en la economía y la sociedad. La manera en que él construye su teoría es que las instituciones definen que existen dos tipos de reglas: 1) normas y procedimientos formales, constituidas por normas de convención social, y que son importantes para la economía porque son necesaria para reducir la incertidumbre y el riesgo; y 2) restricciones formales, que consisten en las normas y procedimientos que regulan la actividad económica, como las leyes y los contratos; ejemplos de estas restricciones son las convenciones, los estatutos, las leyes comunes, etc., que tienen como función principal marcar las reglas para maximizar la eficiencia y la eficacia de la economía.

En síntesis, estas restricciones regulan la actividad económica y determinan cuál interactúan los agentes económicos, cuáles son las habilidades adquirir, qué tecnologías utilizar y cuál es la mejor forma de explotación de los recursos. Las instituciones son las reglas encaminadas a realizar la actividad económica de manera eficiente y eficaz.

Cambio institucional y precios relativos

Uno de los objetivos más importantes de North (1996) es explicar el cambio institucional; este concepto es importante ya que le da dinámica a su enfoque teórico; es decir, se pueden estudiar las bases del cambio y dirección de diferentes fenómenos económicos con base en este concepto.

El concepto de cambio institucional está sustentado en que las instituciones, junto con las tecnologías empleadas, determinan los costos de transacción, es decir, toman recursos e insumos para transformar no sólo ésta en función de la tecnología empleada, sino también de las instituciones. De tal manera, los jugadores se enfrentan a un marco institucional que construye incentivos, los cuales juegan un rol fundamental en la formación de habilidades y conocimientos, así como sus beneficios. En síntesis, el marco institucional establece la dirección de adquisición de habilidades y conocimientos, que es el factor decisivo para el desarrollo de la sociedad en el largo plazo.

El cambio institucional son las modificaciones sustanciales a las restricciones formales e informales que conforman un nuevo marco institucional que regula la interacción humana y lleva a la economía en una dirección diferente. Los cambios institucionales son los resultados de la fricción entre restricciones formales e informales, al interactuar los agentes económicos; cada interacción genera un cambio marginal que al sumarse a través del tiempo, puede llevar a cambios sustanciales. North (1996) plantea que la fuente de modificación del marco institucional son las variaciones en los precios relativos y en las preferencias.

Organizaciones

Un concepto importante en el modelo de North (1996) son las organizaciones, las cuales define como entidades creadas para aprovechar las oportunidades generadas por el marco institucional. Pero las organizaciones no están solamente a la expectativa de lo que se ofrece, sino que tienen la capacidad para alterar las instituciones.

Los agentes se organizan para cristalizar las ventajas de la cooperación en el intercambio multilateral, es decir, entre mercados y agentes, y aún más, las organizaciones reciben estímulos de las instituciones para su conformación; es decir, los individuos se agrupan en organizaciones para aprovechar las ventajas y disminuir las desventajas de las instituciones formales e informales.

Las instituciones son importantes porque limitan sus alcances, sus formas y su acción. Las organizaciones más tradicionales son las corporaciones privadas, las empresas, las sociedades mercantiles, las empresas, etc.; algunas organizaciones son las organizaciones ciudadanas, etcétera.

Finalmente North (1996) plantea que los cambios institucionales surgen de los organismos económicos influyentes: a) los resultados de la demanda, que incluyen el conocimiento de todo tipo; b) la creación de una economía organizada, el stock de capital y c) la alteración incremental de la actividad económica como producto de la actividad de las organizaciones.

La naturaleza de las instituciones

De lo anterior se infiere una pregunta: ¿Cuáles son las circunstancias que generan la coordinación?

Desde los organismos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Desarrollo Económico, etc., se manejan cuatro ejes de interacción: a) la coordinación institucional; éstos son: desarrollo, reforma administrativa y crecimiento; b) los principales detrás de esta agenda son los cambios en los precios relativos entre el mercado y el mundo; c) el principio articulado es la libertad de elección y el ejercicio de la libertad de elección; d) el ejercicio de la libertad de elección en medio de la incertidumbre, la acción individual y la acción colectiva; e) la observación individual y la acción colectiva; f) la administrativa, es clara la necesidad de políticas más transparente y participativa; g) la forma institucional, sugiere, debe ser la que provea los recursos locales, para lo cual es necesario que las políticas sobre desarrollo sean responsables por la población. Percepciones

de las ONG y la existencia de procesos de toma de decisiones más transparentes son apenas el inicio del desarrollo económico local. La existencia de instituciones enraizadas localmente y controladas en forma democrática es indispensable para el éxito económico. Las reformas institucionales deben permitir cerrar la brecha entre la acción del Estado y la acción de los actores económicos locales.

Las propuestas anteriores aportan elementos clave para el análisis de los procesos empíricos de cambio institucional que acompañan a los procesos más amplios de transición económica y política.

Un ejemplo de cómo se puede operar este marco analítico se observa en el cuadro 1, donde se presentan, para el caso de México, las modificaciones a las restricciones formales e informales que constituyen el cambio institucional. Aquí se manejan dos dimensiones: la económica y la política, y se representan los cambios de las restricciones formales e informales.

De tal manera que, si quisieramos reconstruir el marco institucional de México antes de los ochenta, tendríamos que agrupar las restricciones formales e informales que se encuentran en las columnas denominadas *antes*, en tanto el nuevo marco institucional que se está gestionando es el resultado de unir las columnas denominadas *ahora*. Lo importante aquí es que las regiones locales (actores y organizaciones) están inmersas en un contexto de cambio en el marco institucional que produce modificaciones en las formas de coordinación económica, nuevas estrategias de producción, y que requiere que la relación entre gobierno y sociedad sea reconstruida.

Además, estos cambios producen nuevas organizaciones locales y reformas a las existentes, e incluso construirán, propondrán y demandarán nuevas instituciones (reglas) que permitan a dichas organizaciones lograr sus objetivos económicos.

Así, por ejemplo, el municipio mexicano (actores y organizaciones) se enfrenta a un marco institucional no acabado, en donde se transitó de reglas formales de propiedad social y privada de la tierra, a sólo propiedad privada; de reglas de centralización de la política y de recursos económicos, a reglas de descentralización; también se pasó de reglas de baja competencia en los mercados, a otras que acentúan la competencia como esquema fundamental de asignación de recursos en la economía. Por el lado de las reglas informales como la corrupción, la toma de decisiones vertical y otras, están tratándose de cambiar para mejorar las condiciones que permitan un mejor desempeño económico de los actores y organizaciones.

Cuadro 1. Dimensiones del cambio

Dimensión	Formales		Restricciones
	Antes	Ahora	
Económica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Propiedad social y privada 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Propiedad social y privada 	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estatismo 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Privatización 	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mercado Interno 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apertura comercial 	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Regulación de mercado 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Desregulación 	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Centralización 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Descentralización 	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Protección ambiental 		
Política			

Conviene señalar que el hecho de que las restricciones formales hayan cambiado, no necesariamente implica una transformación informal, si éste es el caso. Los cambios en las restricciones institucionales de diversa índole, muchas veces, se dan de forma paralela y operan en distintas dimensiones y escenarios. Esto nos da una idea de que el

sino que existen múltiples escenarios a los cuales puede arribar una sociedad simultáneamente. Para una sociedad como la mexicana, el asunto de las capacidades de dignidad, universalidad y soberanía señaladas por Storper y Salais (1997) debe ocupar un lugar importante en la discusión sobre el mundo de la transición en el ámbito local; es claro que la coordinación económica eficiente está determinada por el estímulo que se da a estas capacidades, pero esto requiere una transformación no sólo de las instituciones y una reforma a los aparatos del Estado, sino cambios importantes en el sector público.

El perfil del sector público

Para el análisis del cambio institucional local, es importante la definición del perfil del sector público en términos de la composición y desarrollo de su personal. De acuerdo con Rowat (1996), la reforma del sector público es importante para que el Estado pueda lograr sus objetivos en una economía liberal, como son la creación de un ambiente que permita el funcionamiento eficiente del sector privado y la provisión eficiente de servicios públicos.

El supuesto que subyace a los trabajos en esta dirección es que si el Estado como institución se orienta hacia el fortalecimiento de capacidades locales y regionales y a estimular diversas formas de coordinación, no basta con revisar la estructura de sus aparatos y proponer nuevas formas de organización para el personal que labora en las instituciones públicas, sino que es necesario revisar las prácticas de contratación y los programas de desarrollo del personal para adecuarlos en dirección de objetivos de diversidad, autonomía local y respeto a las diferentes formas de interacción entre individuos y grupos.

Rowat (1996) señala que la reforma del servicio público es una de las áreas donde el proceso de cambio institucional ha tenido menos éxito, ya que éste es un proceso para el cual se requieren varios años. El problema es que la reforma del servicio civil es el nexo para otros elementos cruciales de la reforma del Estado y debería reflejar la redefinición de los roles del gobierno, por lo que se debería llevar a cabo junto con otros procesos como la descentralización y el manejo financiero. Por ejemplo, en el ámbito municipal es claro que el cambio institucional opera en distintas dimensiones:

- a) Internamente, el gobierno y las instituciones formales e informales pueden necesitar un modo de operar de la organización que la constituyen, con el objetivo de eliminar los obstáculos que impiden una mejor coordinación de las acciones.
- b) Las formas de coordinación entre los tres niveles de gobierno requiere entender las nuevas demandas.
- c) Simultáneamente, el gobierno tiene que adaptarse ante los distintos actores que lo rodean; esto representa un ambiente en el cual se llevará a cabo la acción.
- d) La cooperación entre el gobierno y las organizaciones y actores que influyen en él se verá afectada ante la conformación de la nueva sociedad, y las condiciones pue
- e) La acción simultánea de todos los actores en el marco del cambio institucional forma parte de un contexto económico que marca la actualidad.

Conclusiones

Podemos concluir señalando que el cambio institucional no se construyen nuevas formas de coordinación entre los distintos mundos de producción, y que este cambio se genera y se mantiene por la acción entre las distintas instituciones que resultan de la interacción de los agentes que la componen en una sociedad. En el ámbito regional, las organizaciones y las instituciones que representan a los distintos mundos de producción que conviven en la misma localidad tienen que adaptarse a la coordinación económica, y que ante el cambio institucional las organizaciones locales están en proceso de adaptación y transformación. El cambio institucional que se produce en el marco del cambio institucional, es un cambio que se genera y transita hacia rutas exitosas en el contexto del cambio institucional, y que se presenta en el contexto situacional, el cual es capaz de enfrentar y superar las limitaciones que se presentan en las relaciones entre las instituciones y las organizaciones que componen la sociedad.

flexibilidad para adaptar convenciones que mejoren el desempeño económico de la región, respetando las formas de organización social de los espacios locales.

Asimismo, la revisión de los temas sobre cambio institucional y sus implicaciones para la coordinación económica local eficiente, aporta elementos para la discusión de la transición política y la reforma del Estado. La sugerencia de que los actores desarrollan en forma cotidiana marcos de interpretación que permiten la coordinación y que esto se refleja en la coexistencia en múltiples mundos que pasan la prueba de la coherencia al lograr competir con éxito en el mercado internacional, es la clave para identificar los alcances, barreras y limitaciones del cambio institucional. De lo presentado en este trabajo se pueden destacar los siguientes puntos para la discusión sobre este tema:

- a) Las reformas del Estado no pueden ir dirigidas a introducir una manera de convención sobre el papel del Estado en la sociedad que se considere dominante o intente desplazar formas de coordinación y acción colectiva que han probado su efectividad para operar localmente.
- b) La transición hacia una economía de mercado no puede hacer de esta convención el principio universal de la coordinación económica. Sobre todo en el ámbito local, existen acuerdos de acción colectiva que pueden ser más eficientes.
- c) El proceso de cambio institucional es lento; la transición en las formas de coordinación es resultado de un proceso de fricción entre múltiples marcos de acción, por lo cual el Estado no puede erigirse en el actor que establece agenda de cambio, sino que debe convertirse en interlocutor con agentes locales.

Referencias bibliográficas

- Alston, Lee J., Thráinn Eggertsson y Douglass C. North (1998), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Alston, J. Lee, D. Gary Libecap y Bernardo Mueller (1997), "Violence and Development of Property Rights to Land in The Brazilian Amazon", en Broback, Jhon y Jhon Nye, *The Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press.
- Arocena, José (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*,

- Montevideo, Centro Latinoamericano de Estudios Económicos (CLAEH).
- Ayala Espino, José (1996), *Mercado y coordinación: una revisión de las teorías modernas*, Facultad de Economía de la UNAM.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valdés (1997), "La coordinación en el desarrollo", en Carlos E. Massé Narváez y Luis A. Forero (coords.), *Políticas Públicas para el Desarrollo Económico Mexicano*, pp.49-82.
- Boeker Paul H. (1993), *Latin American Economic Integration: Foreign Investment, and Growth*, London, Edward Elgar for Contemporary Studies.
- Carrión M. Fernando (1998), "La coordinación en el desarrollo", Revista Interamericana de Ciencias Sociales, núms. 117 y 118, enero-junio, pp. 11-30.
- Eatwell, John (1994), "Institutional Economics and Economic Policy", *Social Research and Issues*, vol. 1, pp. 1-20.
- Fuhr, Harald (1994), "Municipal Government and Donor Coordination: the Case of Brazil", *Journal of Politics and Development*, vol. 14, pp. 1-20.
- Hortwitz, Frank (1994), "Institutional Economics and Public Administration", *Journal of Politics and Development*, vol. 14, pp. 1-20.
- March, James G. y Olsenm John (1989), *Rediscovering Institutions: Organizational Politics, Politics, and the Politics of Organizational Politics*, New Haven, Yale University Press.
- March, James G. y Olsenm John (1995), "Institutional Economics and the Politics of Organizational Politics", *Journal of Politics and Development*, vol. 14, pp. 1-20.
- North, C. Douglass (1996), *Institutions, Institutions, Institutions: The Economics of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Offe, Claus (1996), *Modernity at Large: Cultural, Political, and Economic Dimensions of Postindustrial Society*, New York, Free Press.
- Olson, Macur (1971), *The Logic of Groups*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Rondinelli, Dennis A. y Max Lacayo (1994), "Institutional Economics and the Politics of Privatization: A Framework", *Journal of Politics and Development*, vol. 14, pp. 1-20.
- Rowat, Malcolm D. (1996), "Public Administration and Development in Latin America and Caribbean Region", *Journal of Politics and Development*, vol. 14, pp. 1-20.
- Sánchez Bernal, Antonio (1998), "La coordinación en el desarrollo económico local. El caso de Bogotá", *Revista Interamericana de Ciencias Sociales*, núms. 117 y 118, enero-junio, pp. 11-30.

Basilio Verduzco y Antonio Sánchez

ta Interamericana de Planificación, SIAP, vol. XXX, núms. 117 y 118, enero-junio, pp. 238-250.

Storper Michael y Robert Salais (1997), *Worlds of Production. The Action Frameworks of the Economy*, Boston, Harvard University Press.

E