

Atraso económico, cambio institucional y choques endógenos-exógenos

Miguel Ángel Rivera Ríos

*Le dije que no construyera ninguna carretera...
construir carreteras nunca trae ningún bien.
He estado en el poder en Zaire por treinta
años y nunca construí una sola carretera.
Ahora [los guerrilleros] conducen por ellas
Para derrocarlo.*

Recomendación del entonces presidente Mobuto
Sese Seko a su contraparte de Ruanda (tomado
de Hoff y Stiglitz).

Ubicación

El capitalismo mundial está experimentando una transformación histórica cuyo fundamento se encuentra en el desarrollo de nuevas fuerzas productivas. El soporte de las nuevas fuerzas productivas es la llamada tecnología de la información y la comunicación, cuya célula, la computadora electrónico digital, se enlaza en redes a través de una nueva infraestructura basada en fibra óptica. La culminación del sistema de redes es internet, que consiste básicamente en un conjunto de protocolos que permiten a los usuarios utilizar lo que se denomina un software residente para intercambiar una muy amplia variedad de información digitalizada y abrir con ello posibilidades inéditas de interacción social.

Esa tecnología da paso a la producción global de la producción, es decir, a la desintegración/integración del proceso productivo a escala global. Este enorme avance tiene múltiples facetas, pero destaca entre ellas, la formación de empresas de comando o agentes integradores que ejercen el control, como dirá Kaplinsky, ejecutivo, legislativo y judicial de las cadenas globales de valor y en esa medida acaparan la parte sustancial de rentas económicas globales. Para los fines de este material interesa subrayar el salto cuántico en la difusión internacional del conocimiento tecnológico y organizativo derivado de la producción global integrada. La asimilación (o aprendizaje) de dicho

conocimiento por las empresas de los países atrasados es uno de los fundamentos del desarrollo tardío.

Pese a esa enorme potencialidad creada por la mayor difusión internacional del conocimiento tecnológico persiste el atraso económico en una escala impresionante, sobre todo si se contrasta con el enorme avance de la tecnología de frontera.

Aunque hoy se comprende que es posible superar importantes umbrales del atraso económico, no hay unanimidad como interpretar el milagro asiático, chino o indio, pero el estudio de esa experiencia ha modificado sustancialmente el planteamiento y el debate sobre los problemas del desarrollo. Sabemos que no habrá avances en términos de estrategia si no hay un salto en la comprensión teórica del atraso económico, de su extraordinaria persistencia y de las herramientas para lograr el cambio social.

¿Cuáles son los grandes avances en el estudio teórico del atraso económico? Podemos efectivamente hablar de una nueva teoría del desarrollo que ha asimilado críticamente los avances de corrientes y autores anteriores. El andamiaje fundamental de esa nueva teoría la brinda la economía institucional que proporciona un sustento político de los procesos económicos sin el cual, como había dicho Hirschman, no es posible profundizar en estudios del atraso económico y delimitar las opciones estratégicas.

El objetivo del presente material radica en situarse en el marco de esa nueva teoría, buscando de manera esquemática unificar temas y conceptos para proponer su primera aproximación estratégica que tengan como referente la situación histórica de los países de América Latina. Aunque un formato de difusión impone algunas limitaciones, exige claridad expositiva y en esa medida es una prueba a la coherencia de las ideas que se extraen del debate en curso. Para los interesados en profundizar el tema se les remite a un material más amplio titulado: *Dinámica social, conocimiento y cambio institucional*. Para agilizar la exposición se omitieron referencias completas en el texto, pero al final se cita la bibliografía básica.

El desarrollo económico como cambio en la organización y funcionamiento de la sociedad

El cambio socioeconómico como cambio institucional

Como dice lucidamente North, la investigación no puede empezar por el cambio tecnológico o la acumulación de capital, etcétera, porque es lo que se

requiere explicar. Consecuentemente la pregunta es ¿por qué unas sociedades son tecnológicamente dinámicas y otras no?

La respuesta es que unas sociedades, ciertamente bajo la influencia de factores materiales como: la población, la acumulación de conocimiento previo, la hostilidad externa, etcétera, pudieron instituir ciertas reglas, patrones de conducta, ideologías y creencias, que han inducido el progreso económico. Otras sociedades hasta ahora han fracasado en esa tarea.

Ese postulado está edificado sobre la idea de que esas reglas, normas, creencias, o sea lo que se llaman instituciones, son el conducto de la interacción social y por tanto, sin ellas no funcionaría la sociedad. Las instituciones, como lo han postulado Veblen y los autores contemporáneos, brindan la estructura cognoscitiva que permite comprender al mundo y delimitan políticamente la acción del sujeto social. Los logros que puede alcanzar una sociedad, dependen de la estructura institucional que se dote a sí misma. Aunque están concebidas para tratar de resolver el mismo problema: el de la sobrevivencia colectiva, las instituciones de una nación no son estrictamente iguales a las de otra, porque responde a la especificidad de su historia, cultura y experiencia concreta.

Si muchos científicos sociales han soslayado su importancia es porque posiblemente vivieron en un período en que el funcionamiento de las mismas está garantizado. Por ejemplo, los economistas clásicos como Smith y Ricardo centraron su atención en el intercambio, la división del trabajo y la distribución, porque los cimientos institucionales del capitalismo ya estaban constituidos. Aunque hay un fundamento que permanece invariable, que Veblen llamo valores pecuniarios, la mayor parte de los elementos institucionales agota su potencialidad y deben ser socialmente renovados. Aun en las sociedades desarrolladas, que poseen una continuidad institucional progresiva y proclive a la innovación, ese cambio institucional es costoso.

Las instituciones brindan certidumbre cognoscitiva y permiten la coordinación de las acciones de los sujetos y grupos, pero el comportamiento social que inducen puede dejar de ser lo suficientemente productivo, es decir, puede no responder adecuadamente a los requerimientos dinámicos de la sociedad. La apertura de un nuevo potencial productivo puede requerir la renovación de la estructura institucional y en tal caso seria infructuoso intentar un cambio organizativo dentro del viejo modelo institucional. El drama se sitúa en lo más adelante llamaremos la inercia institucional.

En lo que North y Thomas llaman el Mundo Occidental parece, por así decir, haberse descubierto la formula de inventar a inventar y darle radica-

ción organizativa e institucional. Ello explica porqué ninguno de los países que había traspasado el umbral del desarrollo antes de que finalizara el siglo XIX ha regresionado económicamente.

La situación es muy diferente en los países mas tardíos, que sufrieron de un modo u otro el impacto derivado de la constitución del sistema capitalista mundial y su sistema de poder, lo que significó un punto de partida institucional desfavorable. En ellos la posibilidad de lograr el progreso económico depende de superar enormes restricciones que son consustanciales a la organización social y política como veremos a continuación. En ese proceso, el mercado mundial ejerce una influencia ambivalente y puede ser una palanca para acelerar el desarrollo.

El papel del Estado y el equilibrio social

La economía institucionalista bajo la guía de North ha formulado una concepción del papel del Estado que es una base imprescindible en el estudio del desarrollo capitalista en su sentido más amplio, es decir, incluyendo a los países atrasados. Esta concepción del Estado va asociada a la constitución del poder, al funcionamiento de la sociedad y la capacidad de producción de la misma. Intentando mediar entre las concepciones contractualistas del Estado y la visión marxista, North postula que sin el poder no habría posibilidades de cooperación y coordinación y por ende progreso económico. Pero los grupos que controlan el Estado y ejercen el poder persiguen también sus propios fines, que como regla general, se imponen o van contra los fines *sociales*. Lo anterior lleva a North y sus discípulos sostener que la tendencia lógica e histórica es que prevalezca la función depredadora del Estado.

Lo que diferencia decisivamente a North de sus interlocutores marxistas¹ es declarar que si prevalece la función depredadora no habrá progreso económico, dando lugar a una suerte de “síndrome de la china del siglo XV”, que podríamos llamar también, en referencia a la actualidad, *capitalismo bastardo*. La posibilidad del progreso económico, sostiene North, radica en vencer socialmente el poder depredador del Estado, e instaurar un equilibrio que en sí equivale a destrabar el potencial productivo social.

Dada la naturaleza institucional del sistema social la atenuación o neutralización de la función depredadora implica la acumulación de una enorme fuerza que por lo general implica en principio un choque exógeno, es decir, una ruptura de trayectoria provocada por un factor externo a la lógica

¹ La interlocución de North con el marxismo es muy amplia, como se pone de manifiesto con su colaboración con Margaret Levi de la Universidad de Washington, a comienzos de los ochenta (ver su discurso de aceptación del Nobel). También queda constancia de lo anterior en el capítulo 6 de su libro publicado originalmente en 1981.

reproductiva del sistema. A continuación se retomara el concepto de trayectoria para el caso de los países atrasados, siempre en el contexto de esta fundamental caracterización del Estado.

Dependencia de la trayectoria y opciones de cambio social

La constitución del sistema socio-económico tiene una base o marco institucional que determina su dinámica histórica, en la medida que establece la definición originaria de las normas y roles de conducta social, así como los valores y visiones de la realidad. Las formas institucionales, sobre toda las básicas (marco en la terminología de North) tienen una fuerte persistencia y por lo general sólo cambian incrementalmente. En el llamado *Mundo Occidental* un largo proceso histórico conformó una base institucional “eficiente”, esto es, inductora de la innovación, que se convierte a su vez en el principal motor del crecimiento económico.

En esa perspectiva el atraso económico está asociado a un funcionamiento específico del sistema socioeconómico de un país. Lo anterior puede interpretarse en el sentido de que las instituciones en un país atrasado no son eficientes en el sentido ya indicado, aunque pueden tener capacidad para reproducirse a lo largo del tiempo (funcionalidad sin eficiencia).

Si la condición actual del sistema económico depende de su trayectoria pasada y es determinante el punto de partida, debemos buscar las razones históricas que impidieron que los países atrasados siguieran trayectorias institucionales inductoras de la innovación.

Como se mencionó previamente la constitución institucional originaria de un país atrasado lo define de manera decisiva su inserción al sistema mundial. Los institucionalistas de la escuela de Stanford, Stiglitz, Hoff, historiadores como Engerman y Sokoloff y otros asumen que la colonización ejerció una influencia determinante en el desarrollo posterior de los países atrasados, aunque pueden reconocerse diferencias nacionales debidas a la identidad de la potencia colonizadora y la dotación de riqueza natural. El principal legado del dominio colonial ha sido la desigualdad en la distribución de la riqueza. Esa condición, que se institucionaliza, persiste a lo largo del tiempo, transmitiéndose generacionalmente, por medio de las restricciones a la educación, al acceso al crédito, a la tierra, la cultura, etcétera.

La concentración de la riqueza limita la capacidad productiva de una gran parte de la población. Los bajos salarios son virtualmente incompatibles con el trabajo creativo en tanto que los bajos niveles educativos afectan

negativamente el aprendizaje colectivo y por ende, la productividad. En el caso de la tierra, los patrones de exclusión afectan el desarrollo de las instituciones que se requieren para canalizar el crédito e imponen altos costos al funcionamiento de la economía. Tal es el papel que juega la aparcería ampliamente analizada por Hoff y Stiglitz. La aparcería, señalan ambos autores, es el resultado de la concentración de la riqueza y se instituye ante la ausencia de mecanismos alternativos para compartir el riesgo. Los costos sociales se ilustran teóricamente bajo la relación agente-principal, señalan Hoff y Stiglitz.

Esta conclusión se contrapone a algunas interpretaciones de la hipótesis de la U invertida de Kuznets, que asumen que inevitablemente el desarrollo económico se apoya en la desigualdad social. Pero la cuestión de fondo no es el bienestar *per se* de la población, sino la necesidad de la participación social masiva en el desarrollo económico. Si la exclusión de una parte de la sociedad esta en el punto de partida, su reproducción a lo largo del tiempo mantiene las restricciones del crecimiento.

Los problemas de coordinación ante las necesidades de aprendizaje e innovación

Es un hecho reconocido ampliamente que la influencia del mercado mundial sobre los países atrasados es ambivalente. Del mercado mundial emanan también diversos efectos directos (transferencia de tecnología, acceso a capital a menores costos) e indirectos (efecto inductivo de demostración), que podrían impulsar el desarrollo económico a través de la instauración de patrones de comportamiento proinnovativos. La pregunta que queda abierta, sin embargo, es si ¿esos patrones conductuales sobrevivirán en el contexto hostil creado por las instituciones “ineficientes”? Hoff y Stiglitz arguyen que su sobrevivencia exige la creación de otros eslabones institucionales que probablemente no se generen ya que con frecuencia las instituciones inferiores eliminan a las superiores.

Si el mercado mundial crea oportunidades que el conjunto de los empresarios captan, aun queda por resolver el problema de coordinar sus acciones de tal manera que surja una nueva industria o cambie el funcionamiento de una ya existente y el efecto se propague aun más al resto de la economía. Este problema ya había sido reconocido por los economistas del desarrollo como Rosentein-Rodan, Lewis y Scitovsky, al señalar que las acciones como

la educación, la inversión, la innovación, la creación de infraestructura, todas ellas centrales para el desarrollo económico, crean externalidades.

Como lo habían previsto los economistas del desarrollo, si las acciones de todos los agentes son interdependientes (fundamento para proponer la teoría del gran impulso), aunque todos reconozcan que existe un equilibrio superior, ninguno tomará la iniciativa de actuar primero. En la medida que todos los demás, piensen lo mismo nadie tomará la iniciativa y se desaprovechará la oportunidad. Este problema ha sido conceptualizado como el “síndrome” del pasaje gratis (free rider) y planteado como uno de los principales impedimentos a la acción colectiva y por ello a la persistencia de Estado depredador.

Cambio institucional endógeno y choques para cambiar la trayectoria

El desarrollo económico entendido como transformación del funcionamiento de la sociedad entraña los siguientes problemas interrelacionados:

- a) La propensión depredadora de los grupos que controlan el Estado, lo cual significa que sus recursos no serán empleados espontáneamente para favorecer el desarrollo; de acuerdo a North, entre mas elevado sea el poder monopólico del Estado (la ausencia de rivales), mayor será la inclinación depredadora.
- b) La existencia de una trayectoria adquirida que reproduce sus patrones de concentración de la riqueza, limitando la capacidad productiva de la sociedad;
- c) Las fallas intrínsecas en el comportamiento colectivo que afectan el aprendizaje y la innovación. Por sus implicaciones políticas, la mayor falla es la descrita por el concepto de pasajero gratis.

La trayectoria adquirida en tanto reproduce la desigualdad social favorece la propensión depredadora de los grupos que controlan al Estado (conexión del inciso *b*) con el *a*). Igualmente pese a que individualmente se puede visualizar un equilibrio superior, las fallas de coordinación en la acción colectiva sirven para preservar el *statuo quo* (conexión del inciso *c*) con el *b*) y el *a*).

Si existiera alguna posibilidad de superar esos obstáculos, y el caso de los países llamados de industrialización reciente parecen brindar una respuesta positiva, radica en iniciar la transformación a partir del proceso político, que implica, si no superar, al menos atenuar la propensión depredadora del

Estado. Pero en virtud de las fuerzas que sostienen la trayectoria, Hoff y Stiglitz, argumentan que se requiere un choque para eliminar la retroalimentación positiva, es decir, cambiar la trayectoria (romper el condicionamiento histórico). Frecuentemente una crisis profunda puede provocar un choque lo suficientemente fuerte para inducir un cambio de trayectoria, en cuyo caso, afirman los autores citados, estamos ante un choque endógeno.

Un tipo de choque diferente es el *exógeno* como la agresión externa real o potencial sobre un país o más esencialmente sobre el gobierno. Esta posibilidad ha sido ampliamente discutida, aunque de una manera general, por North. Esta cita es bastante ilustrativa: "... el Estado está limitado por el costo de oportunidad de sus gobernados, ya que siempre existen rivales potenciales para ofrecer la misma clase de servicios. Esos rivales son los otros estados y los individuos, que dentro de la unidad político económica existente, son gobernantes potenciales. El grado de poder monopolístico del que gobierna, es por consiguiente, una función de la proximidad de sustitutos para los diversos grupos de gobernados".

Dando un paso más en la misma dirección, podemos corroborar históricamente que sólo en condiciones excepcionales la proximidad de sustitutos es lo suficientemente fuerte como para invalidar el status monopolista del Estado y de los grupos que lo controlan. North y Thomas citan el surgimiento de los estados nación en la Europa del siglo XIV en medio de terribles rivalidades. Sin embargo, añaden los citados autores, el resultado no es el mismo en todos los casos. La rivalidad estuvo asociada a efectos progresivos en Inglaterra y Holanda, pero no en Francia y menos en la España de la Mesta.

Probablemente otro ejemplo de rivalidad extrema lo brindan los países de Asia Nororiental en el curso de la segunda mitad del siglo XX. Al estar situados en la frontera entre comunismo y capitalismo la amenaza de la insurrección, incentivó a los gobernantes, con apoyo de Estados Unidos, a seguir una estrategia de movilización social forzada para alcanzar metas de desarrollo antes inalcanzables para países atrasados.

Como sugiere North la condición de rivalidad es consustancial al propio sistema internacional de estados, pero cabe preguntar hasta qué punto un choque exógeno se canalizaría en la actualidad del modo que lo hizo en lo que hoy son los tigres asiáticos. El ejemplo de China, una mezcla de choque exógeno con elementos endógenos, no deja de ser perturbador. Pero lo que interesa destacar es la lógica del choque endógeno y su grado de afinidad, un cambio endógeno incremental (Grief).

Si la hipótesis de los choques alude a perturbaciones en el comportamiento social que tienen potencialmente el efecto de cambiar la percepción, creencias y el comportamiento, el cambio endógeno incremental implica el pasaje paulatino de un tipo de estructura institucional a otra (y no el cambio incremental dentro de una misma trayectoria). El punto de partida para teorizar sobre esa posibilidad es por supuesto la inercia institucional que va implícita en la idea misma de trayectoria, tal como lo han formulado David, Arthur y remite a Veblen. Con el poder de persistencia de las instituciones que tiene un fundamento cognoscitivo y de coordinación, el pasaje paulatino a otra estructura institucional implica que su mecanismo interno de reproducción se debilita. El mecanismo interno de reproducción, de acuerdo a Grief, se encuentra en las creencias y en el comportamiento asociado a ellas, de modo que el cambio se iniciaría en las creencias, para luego afectar el comportamiento.

Hoff y Stiglitz argumentan que hay una variedad de instrumentos políticos, que potencialmente le permitirían a una economía liberarse del condicionamiento histórico. La mayoría de ellos caen bajo la categoría de intervenciones, pero son puentes a la acción colectiva. Se trata de cambios en los estatus legales, pisos salariales temporales liberación de la información, etcétera, que pueden considerarse como inductores de un cambio incremental de la trayectoria institucional. Pese a ese reconocimiento ambos autores son cautelosos; critican la ingenuidad de los economistas que creen que las reformas *per se* permitirán con certeza algún mejoramiento de tipo Pareto (que beneficie a todos); irónicamente subrayan Hoff y Stiglitz, aun esas reformas muy probablemente serán resistidas. Los participantes en el proceso político, afirman, tomarán una actitud defensiva si prevén que las repercusiones a largo plazo les sean desfavorables. Por ejemplo, agregan, un funcionario que toma decisiones políticas probablemente no emprenda acciones de mejora social tipo Pareto, si prevé que la repercusiones dejen el poder en manos de adversarios que puedan perjudicar a su clientela.

Hall y otros autores comparten el escepticismo de que las instituciones puedan cambiar en sentido estrictamente endógeno e incremental. Grief admite que no hay una teoría firme para fundamentar esa modalidad de cambio institucional.

Es más promisoría la hipótesis de una combinación entre un choque endógeno o exógeno y un paulatino debilitamiento del mecanismo interno de reproducción de las instituciones existentes; es ese caso sin embargo, nada garantiza un avance social, es decir, puede haber regresión o progresión. Como ejemplos progresivos parecen estar en primer plano la India y Brasil, ya que en ambos hay evidencias de choques exógenos (en el caso de la India la confrontación con Pakistán y China y en Brasil la insurrección de la guerri-

lla de izquierda), que no dan lugar a cambio inmediatos de trayectoria, sino a un paulatino cambio institucional que se alimenta de la experimentación y la diversidad. En la India la percepción de la amenaza de sus vecinos incentivó el desarrollo de la ciencia y la educación superior. Sin embargo, ambos avances se habrían perdido en su mayor parte si la globalización no hubiera generado condiciones favorables.

La India y Brasil tienen la virtud de ser países continentales, lo que contribuye a explicar porque la amenaza externa o los choques exógenos no tuvieron efectos dislocadores profundos y persistentes que reforzaran a su vez el poder monopólico de los grupos que controlan el Estado. De haber sido ese el caso se habría consolidado la estructura institucional que obstaculiza el progreso social relativo.

Conclusión

Se requieren mucho mayor esfuerzo para fortalecer lo que Hoff y Stiglitz llaman la nueva teoría del desarrollo. Pero en el estatuto actual se advierte la fuerza analítica de una propuesta centrada en el papel de las instituciones en el cambio socioeconómico. Es cada vez más evidente la insuficiencia de los análisis *tecnologistas* que postula, a partir de estudios microeconómicos, que la clave del dinamismo radicaba en el papel innovador de la empresa. No hay duda que la empresa es el agente innovador directo, pero su desempeño está condicionado a la constitución y orientación del marco institucional. Como vimos en la generalidad de los países tardíos el marco institucional, con una enorme capacidad de persistencia y reproducción, tiende a discriminar contra la innovación, el aprendizaje, la inversión en infraestructura etcétera. Las fallas de coordinación en el comportamiento colectivo agravan el problema y pueden dar como resultado la persistencia de una situación socialmente desfavorable.

Finalmente, cabe llamar la atención sobre la nueva concepción de la dinámica social. Se sigue reconociendo que el conducto del cambio es el proceso político, pero en sí mismo el deseo de cambio y el activismo, pueden ser insuficientes y dar resultados distintos a los previstos. Más fundamentalmente, el cambio puede requerir el enlace de acciones cuya complementariedad sólo se advierte *ex post*.

Bibliografía

- Amsden, Alice, 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Oxford.
- Dabat, Alejandro, 1994, *Capitalismo mundial y capitalismo nacionales*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México.
- David, Paul, 2001, "Path Dependence, its Critics and the Quest for 'Historical Economics'", en P. Garrouste y S. Ioannides (eds.), *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Drobak, John y J. V. Nye, 1997, *The Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press.
- Grief, Avner, 2006, *Institutions and the Path to the Modern Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hoff, Carla y Joseph Stiglitz, 2002, "La teoría Económica moderna y el desarrollo", en G. Meier y J. Stiglitz (Eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva histórica*, Banco Mundial-Alfaomega, México.
- Mokyr, Joel, 1990, *La palanca de la riqueza. Creatividad tecnológica y progreso económico*, Alianza editorial, Madrid.
- North, Douglass, 1981/1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- __1984, *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Universidad, Madrid.
- __y Robert Thomas, 1973, *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica 900-1700*, Siglo XXI editores, México.
- Rivera Ríos, Miguel A., 2008, *Dinámica social, conocimiento y cambio institucional* (Cátedra Extraordinaria de Economía Política, mayo de 2008, Proglocode.unam.mx
- Veblen, Thorstein, 1899/1963, *La teoría de la clase ociosa*, Fondo de Cultura Económica, México.