

Basilio Verduzco, Antonio Sánchez  
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.  
México

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

**Gestión y  
Política Pública**

*Gestión y Política Pública*,  
ISSN (Versión impresa): 1405-1079  
[alejandro.campos@cide.edu](mailto:alejandro.campos@cide.edu)  
Centro de Investigación y Docencia Económicas,  
A.C.  
México

¿Cómo citar?

Fascículo completo

Más información del artículo

Página de la revista

**www.redalyc.org**

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local

Basilio Verduzco  
y Antonio Sánchez\*

**E**l objetivo de este ensayo es examinar, por una parte, el cambio institucional y, por la otra, las posibilidades de desarrollo local en México, que transita hacia una sociedad más democrática caracterizada por una penetración del mercado y el intercambio de bienes y servicios. Se propone un régimen más democrático en la esfera del desarrollo comunitario que las estrategias de desarrollo local adoptadas hasta ahora intentan evitar que las tendencias de la economía internacional se reflejen en muchas regiones del país. El argumento principal es que el cambio institucional debe estar dirigido hacia un modelo de desarrollo que considere las particularidades y limitaciones de las distintas regiones. Se propone que dicho cambio, entendido como un conjunto de reglas y normas que permiten la coordinación económica, sea más bien lento que no puede ser impulsado por un agente externo como puede ser el caso.

---

\* Los autores son profesores investigadores del Centro Universitario de Ciencias Regionales del Centro Universitario de Ciencias Regionales de Guadalajara. El presente trabajo es un artículo de la revista *Estudios de Economía* del Centro de Estudios de Cambio Institucional en la Descentralización 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.<sup>1</sup> 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).

<sup>1</sup> 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 la importancia del Estado en el proceso de cambio institucional y su impacto en el desarrollo local. El propósito es aportar elementos para el análisis de los procesos de desarrollo local en el campo de la economía y política como la que ha tenido en el último siglo XX. No se trata de cerrar la discusión sobre la economía, sino de rescatar la importancia del Estado entre los actores económicos con el fin de mejorar el desempeño económico local. Describir el papel del Estado en el desarrollo local, pero se propone una variable endógena del proceso de cambio institucional a la economía, capaz de transformar las relaciones de actores económicos desde afuera hacia adentro de la sociedad. Se considera que las fallas de coordinación de los europeos que emergieron del régimen de la persistencia de arreglos informales que se observan en México y otros países de América Latina, es suficiente que respalda la tesis de que el Estado es algo que pueda ser impuesto en un contexto de interacción que cada región tiene. Se argumenta que recientemente se ha acelerado la necesidad de estudiar el cambio institucional 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 ocupan un lugar central en el estudio del cambio institucional es un proceso en el que las interacciones en los marcos de acción que definen las reglas que hacen posibles ciertas formas de organización de las sociedades contemporáneas dichos marcos son los arreglos que establecen las reglas de la libertad de elección como principio 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 regímenes 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 endogámica y una meta de igualdad jurídico-política con las mencionadas. Este marco se vio afectado por un pobre desempeño económico de los países en desarrollo (Bazúa y Valenti, 1995).

Los resultados económicos de los países en desarrollo muestran que el Estado es una variable importante en el desempeño económico, y que el Estado puede ser considerado como una variable interna que afecta la coordinación política y económica de los países en desarrollo. La truida en el proceso de interacción económica.

Después de la década de los setenta de 1998, se consideró que el modelo asiático era la prueba de que la coordinación económica, lo que importa en menor medida, Corea del Sur era un ejemplo de las tradiciones familiares y las relaciones familiares hasta constituir un modelo de coordinación que lograba competir con el modelo de los países occidentales. La crisis asiática del modelo y mostró las dificultades de hacer que las relaciones de mercado funcionaran pero sobre todo sin una vigilancia económica.

Estas condiciones de la economía asiática observados en el mundo durante la crisis de 1998, la necesidad de explorar de manera sistemática el Estado y sus formas de acción y organización de los actores económicos en los modos de coordinación de los actores económicos en el ámbito internacional, y la necesidad de reglas para realmente consolidar la coordinación económica. Puesto en evidencia lo difícil que es hacer que las reglas que dirigen la coordinación económica tome en cuenta los cambios en los países industrializados, la necesidad de reglas para realmente consolidar la coordinación económica llevado a la revisión de los acuerdos económicos; los acuerdos que destacan los insumos y los de cooperación entre los países industrializados.

En la teoría económica, hay un debate sobre el papel de las formas de intervención del Estado en la coordinación económica. Sin embargo, una

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 del Estado como variable exógena es la construcción de políticas públicas estatísticas de intervención desde arriba, que, en muchos casos, es decir, no se reconoce que el Estado, pero sí que es un participante más, modifica el marco institucional con actores y organizaciones; además de la falta de coordinación económica donde se opera el proceso económico.

Desde la línea de pensamiento que ve al Estado como variable exógena, cuando se han tratado los casos reservados en países menos desarrollados, se ha sugerido que la coordinación económica requiere una correcta mezcla entre sector público y privado. En el análisis la privatización es vista como un factor de desempeño económico, lo cual se puede ver en muchos de las publicaciones. Así, en el libro *America's Turnaround: Privatization and Economic Growth* se puede leer desde su primera página que la inversión extranjera son los factores que han servido al enfoque de América Latina para iniciar un proceso de cambio que está sacando a la región de la crisis que habían dejado las inflexibilidades de los modelos (1993). Implícitamente, este enfoque sugiere que lo que prevalece en una sociedad si se garantiza el derecho de propiedad y no contemplar el papel del conocimiento lleve a situaciones no óptimas.

Por ejemplo, Rowat (1996) señala que el mejor sistema es crear un ambiente que permita al sector privado al mismo tiempo que el sector público toca producir en forma eficiente los bienes y servicios. Rondinelli y Lacono (1996) incluyen que el gobierno se mantiene como un actor clave en el proceso de cambio institucional. En este enfoque el gobierno se mantiene como un actor clave en el ambiente político y económico para la coordinación de capacidades institucionales, y se sugiere que se pueden dar para garantizar el establecimiento de políticas 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 acarrearán 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 de derechos de propiedad, el patrimonio económicos más importantes, nacionalización, o la informalidad de un mercado, son barreras estructurales que no pueden ser eliminadas en el corto plazo.

Tomando en cuenta procesos similares a este, Offe (1996) presenta un razonamiento que cuando señala que el problema de instituciones "mejores" puede ocurrir más bien limitado. Acertadamente, cambiar a las instituciones es en sí mismo más que de "ingeniería institucional" puesto es que un arreglo institucional no es un arreglo de corto plazo, sino que su transformación en América Latina debido a que dichos arreglos son "dependiente", que indica que una vez que se toma el trabajo tomar otra. Por lo anterior, el cambio institucional es cómo absorber y transformar lo cual, según Offe, sólo puede ocurrir si las instituciones son transformadas de manera que sean pluralizadas internamente y a través de una abstracción de una base social que incluye los valores de membresía; es decir, la estructura del particular no deben implicar un cambio de reglas universales.

Consideramos que ésta es una crítica a los enfoques económicos tradicionales que supone suponiendo que las reglas del mercado son una vez que se haya eliminado la intervención del Estado. Ésta es, pues, una seria deficiencia que ignora las diferencias regionales y las posibilidades de sugerir que en el largo plazo pueden haber regiones y que la movilidad de los factores de crecimiento desigual, no hay una política adecuada que analice en qué medida los factores económicos están relacionados con las instituciones que facilitan la coordinación económica.

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,<sup>2</sup> lo cual es controlado por una burocracia que actúa monolíticamente; ésta monopoliza el uso de la violencia y la oferta de bienes y servicios públicos. El Estado es una entidad monolítica 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-

<sup>2</sup> Véase Alston *et al.*, 1997.

sibles. Otra opción puede ser la de manera cuasimonopólica y que de las transacciones económicas, aumentando al extremo, la falta de una burocracia para lograr acuerdos sociales de largo plazo y reglas mínimas de coordinación y

En este sentido, es interesante ver al Estado como una organización polivariada que no solamente puede cumplir las siguien-

- a) Estado maximizador de su rol en el sector público.
- b) Estado mediador, en el sentido de que actúa entre grupos, con una burocracia fuerte y recursos, aunque éste podría cooptar a los grupos prominentes de la sociedad, con tanta autonomía y difícil de controlar.
- c) Estado instrumento de una burocracia con poca autonomía y, en consecuencia, controlado por los grupos de interés.

Desde nuestro punto de vista, la burocracia es una medida en que se observa al Estado como una entidad que puede desempeñar múltiples papeles. El rol del Estado, que puede desempeñar múltiples papeles, es de gran relevancia metodológica para realizar análisis de diferentes fenómenos. La integración de mercados mundiales y los Estados desempeñan diversas tareas que a menudo se presentan como contradictorias. El Estado es un elemento endógeno del cambio institucional y es un elemento potente para el análisis de los fenómenos. Consideramos que ante las dificultades que enfrenta la economía nacional logre metas consistentes a largo plazo y para que las distintas regiones sean exitosas, es necesario estudiar con detenimiento las alternativas que tomen en cuenta la diversidad de las distintas regiones del país, así como los acuerdos que existen en acuerdos sociales implícitos para prevenir un mayor deterioro de las

*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 se mina la convención de Estado situacional ligado al grado en que el Estado y la libertad y los recursos necesarios para la creación de marcos posibles de acción económica.

Lo anterior supone no sólo la existencia de nuevas formas de acción individual, sino el principio de todo intento de aplicación de ésta sea, a la coordinación económica (1997), si esto es así, entonces cualquier acción puede ser juzgada solamente en el contexto actualizada y cambiante del bien común, y no solamente en relación con las situaciones de la acción y por los propios actores.

Una de las ventajas del modelo de Storper y Salais sugiere la posibilidad de que los actores tengan recursos y sus marcos de acción en diferentes situaciones. En la convención de Estado situacional ocurre en la consideración que los actores toman acciones, y eso es lo que va a permitir que un actor sea entonces un supervisor para otro actor, y la búsqueda del bien común se realiza en un contexto de incertidumbre— de los actores solamente— más actores involucrados en una situación de producción en una convención de un Estado que define las situaciones de coordinación económica.

La teoría propuesta por Storper y Salais sugiere que las tensiones que pueden existir entre los actores se resuelve ya que pone en el centro de la discusión la interpretación de los marcos que orientan la acción de una persona con lo que ella quiere hacer al máximo sus intereses, y sus expectativas, y no toda barrera que no se conforma con las convenciones sociales sostenidas por el Estado.

Desde esta perspectiva, parece que el desarrollo local está determinado por las personas y las comunidades locales.

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 rehúsa 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 la posible sugieren el rumbo que de más específicamente, el Estado como no intenta coartar por principios deradas como atrasadas y poco incluso localmente pueden desarrollarse apoyar. Pero esta convención delidad de acción para evitar formas tado una exclusión de posibilidades barrera de entrada para defender parroquial.

Una segunda capacidad que entre particularidad y universalidad Hegel de que el rol del Estado es ayctualismo, rescatando la universalidadicularidades de cada situación. S línea de pensamiento y sugieren comunidades formadas por actores inicipios de interacción, mismos que proveen un lenguaje para la construcción más amplio de lo que es estrictamente ción que se refleja en la esfera de lvechan condiciones específicas, p más amplias. Storper y Salais (19 deformadas de universalidad, tales rios exclusionistas, basados en un que no proveen la base para pro universalidad, indican, es una imtos comunes que son superficiales ejemplo de esto en la esfera de la políticas orientadas al apoyo de “p son una categoría de acción colectiva ficiales entre sí que son más apropiado que interviene como agente en niendo la existencia de un propósito en la realidad.

La tercera capacidad está basada en este caso Storper y Salais (1997) soberana a la tradicionalmente n económico, que es convertida en u

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 mundo 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 el agente sustenta en la racionalidad, que se refiere a los individuos para elegir, con base en preferencias y el costo de los recursos. El agente toma el valor atribuido de los costos de transacción toma el valor atribuido al momento de realización de la acción, la protección de derechos, y el cumplimiento de los deberes.

Sin embargo, para él el enfoque institucionalista omite las motivaciones que llevan a los agentes a actuar, y 2) evita que los agentes descarten una consecuencia.

North (1996) agrega que las instituciones son el resultado del cambio que determina los costos de transacción. La manera en que él construye el modelo define que existen dos tipos de restricciones: a) restricciones formales, constituidas por normas de conducta, convenciones, y que son importantes para reducir la incertidumbre; b) restricciones informales, que consisten en costumbres y contratos; ejemplos de estas restricciones son: la tradición, estatutos, leyes comunes, etc. El agente debe marcar las reglas para maximizar su utilidad.

En síntesis, estas restricciones informales y formales interactúan los agentes económicos para adquirir habilidades, qué tecnologías, y la mejor forma de explotación de los recursos disponibles encaminadas a realizar la actividad.

*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 de interacción. Las organizaciones más trascendentes son las sociopolíticas. Entre las organizaciones más importantes están las corporaciones privadas, las cooperativas, las sociedades mercantiles, las universidades, etc.; algunas organizaciones son las organizaciones ciudadanas, etcétera.

Finalmente North (1996) plantea que los organismos económicos influyen en el desarrollo de la economía a: a) los resultados de la demanda y el conocimiento de todo tipo; b) la capacidad de la economía organizada, el stock de capital humano, y c) la alteración incremental de la actividad de la economía como producto de la actividad de la economía.

*La naturaleza de las instituciones*

De lo anterior se infiere una perspectiva de las condiciones que generan la coordinación.

Desde los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Desarrollo Económico, etcétera, se manejan cuatro ejes de interacción para el cambio institucional; éstos son: desarrollo institucional, reforma administrativa y económica, los principales detrás de esta agenda son los cambios en los precios relativos y el mercado como principio articulado para el ejercicio de la libertad de elección. Finalmente, en medio de la incertidumbre y la acción individual y acción colectiva observada en Ecuador, Fuhr (1996) plantea que las administrativas, es clara la necesidad de políticas más transparente y participativas. La reforma institucional, sugiere, debe ser un proceso de los recursos locales, para lo cual es necesario que las políticas sobre desarrollo sean más responsables por la población. Pero

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 quisiéramos 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 institucional

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

Política

Conviene señalar que el hecho de que las restricciones formales hayan cambiado, no necesariamente implica que las restricciones informales, si éste es el caso, también hayan cambiado. Las instituciones de diversa índole, que operan en distintas dimensiones, pueden estar cambiando en forma independiente. 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 nuevo modo de operar de la organización que las constituyen, con el objetivo de eliminar los obstáculos que impiden una mejor coordinación de los recursos.
- b) Las formas de coordinación entre los otros dos niveles de gobierno requieren entender las nuevas formas de organización que requiere.
- c) Simultáneamente, el gobierno debe tener una perspectiva clara y consistente frente a los distintos actores que intervienen, esto representa un ambiente institucional en el cual se llevará a cabo la acción.
- d) La cooperación entre el gobierno y las organizaciones y actores que influyen en el proceso está afectada ante la conformación de un nuevo mundo por la importancia de la cooperación y las condiciones que puede generarse.
- e) La acción simultánea de todos los actores en el cambio institucional formal y informal es el resultado del fenómeno económico que marca la transición.

#### **Conclusiones**

Podemos concluir señalando que el cambio institucional se construye a través de nuevas formas de coordinación de los distintos mundos de producción, y que el resultado generado por la acción entre las instituciones formales e informales resultan de la interacción de los distintos mundos de una sociedad. En el ámbito regional, el cambio de los distintos mundos de producción que intervienen en la coordinación económica, y que ante el cambio de las organizaciones locales están en proceso de redefinición del marco institucional que es necesario definir y transitar hacia rutas exitosas en el contexto del cambio institucional, el cual es capaz de generar un nuevo mundo de producción que se presentan en las r

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 Regionales (CLAEH).

- Ayala Espino, José (1996), *Merca*  
*Una revisión de las teorías mo*  
Facultad de Economía de la UN
- Bazúa, Fernando y Giovanna Val  
"Desarrollo", en Carlos E. Massé Na  
Forero (coords.), *Políticas Públ*  
Mexiquense, pp.49-82.
- Boeker Paul H. (1993), *Latin Am*  
*Foreign Investment, and Growth*  
*for Contemporary Studies*.
- Carrión M. Fernando (1998), "La  
"tralizado", *Revista Interameric*  
núms. 117 y 118, enero-junio, p
- Eatwell, John (1994), "Instituti  
Economic Policy", *Social Resea*
- Fuhr, Harald (1994), "Municipa  
Donor Coordination: the Case  
*and Development*, vol. 14, pp. 1
- Hortwitz, Frank (1994), "Institut  
*Public Administration and Deu*
- March, James G. y Olsenm Joha  
desde una perspectiva instituci  
VI, núm. 1, pp. 41-73.
- North, C. Douglass (1996), *Inst*  
*Economic Performance*, Cambr
- Offe, Claus (1996), *Modernity a*  
Massachusetts, The MIT Press.
- Olson, Macur (1971), *The Logic of*  
*the Theory of Groups*, Cambridg  
pp. 5-52.
- Rondinelli, Dennis A. y Max Lac  
of Privatization: A Framework  
*Public Administration and Deu*
- Rowat, Malcolm D. (1996), "Public  
and Caribbean Region-issues a  
*and Development*, vol. 16, pp. 3
- Sánchez Bernal, Antonio (1998),  
"Desarrollo económico local. El caso o

*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.