



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**DOCTORADO EN ECONOMÍA**

**POSGRADO DE LA FACULTAD DE ECONOMÍA**

***CONOCIMIENTO, INSTITUCIONES Y DESARROLLO. UNA PROPUESTA  
TEÓRICA Y METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE LAS TRAYECTORIAS  
HISTÓRICAS***

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN ECONOMÍA**

**PRESENTA:**

**MARIO ALBERTO MORALES SÁNCHEZ**

**TUTOR: DR. ALEJANDRO DABAT**

**(INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS)**

**COMITÉ TUTORIAL:**

**DR. MIGUEL ÁNGEL RIVERA (FACULTAD DE ECONOMÍA)**

**DR. JESÚS RODRÍGUEZ (FACULTAD DE ECONOMÍA)**

**DR. RAÚL MUÑOZ (FACULTAD DE ECONOMÍA)**

**DR. BRUNO GANDLGRUBER (UAM CUAJIMALPA)**

**MÉXICO, D. F. ABRIL DE 2013**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Agradecimientos

Quiero agradecer a todos los que directa o indirectamente participaron en la elaboración de este trabajo.

En primer lugar a mi tutor Alejandro Dabat y a los miembros de mi comité tutorial: Miguel Ángel Rivera, Jesús Rodríguez, Raúl Muñoz y Bruno Gandlgruber por sus valiosas aportaciones, comentarios, correcciones y apoyo durante diferentes etapas del proceso. Está por demás decir que la responsabilidad del contenido corresponde directamente a mi persona.

A todos mis amigos, profesores y compañeros que han contribuido con mi formación académica y profesional no solo en los cursos y seminarios sino en las innumerables conversaciones informales que compartieron conmigo. Su compañía ha sido edificante. No menciono a ninguno porque no quiero dejar a alguno de ellos fuera por error o descuido. No obstante, una mención especial merece Daniel Villavicencio por su invaluable apoyo y amistad.

También quiero agradecer a mi familia, principalmente a mi madre por su cariño y paciencia. Tres personas merecen mi agradecimiento más que ninguna otra: Marcela, Matías y Nin; ellos saben que sin su cariño y apoyo durante todo este tiempo nunca hubiera logrado lo que ahora soy, a su lado he aprendido a ser una mejor persona.

# Índice

<b>Introducción</b>	6
<b>Capítulo 1. Componentes conceptuales y explicativos de la teoría institucional para el estudio del desarrollo económico</b>	
<b>1.1 Introducción</b>	12
<b>1.2 El abandono del estudio del cambio histórico y de la influencia de las instituciones en el ámbito económico</b>	12
<b>1.3 Importancia del estudio de las instituciones</b>	14
<b>1.4 El debate actual sobre la influencia de las instituciones en el desarrollo económico</b>	17
<b>1.5 Vertientes fundacionales de la economía institucional relacionadas con el desarrollo</b>	24
<b>1.6 ¿Qué son las instituciones?</b>	27
<i>1.6.1 Las aportaciones de la “vieja escuela institucional”</i>	29
<i>1.6.2 La contrapropuesta de la nueva teoría institucional</i>	32
<i>1.6.3 Otras propuestas conceptuales del termino institución</i>	34
<b>1.7 Sobre el método de estudio de las instituciones</b>	41
<i>1.7.1 El estudio de la relación entre sujetos sociales y estructuras agregadas</i>	42
<i>1.7.2 El problema de la interacción social en la teoría institucional</i>	46
<b>1.8 Conclusión</b>	50
<b>Capítulo 2. El método de la complejidad para el estudio del desarrollo económico y su relación con la economía institucional</b>	
<b>2.1 Introducción</b>	53
<b>2.2 El método de la complejidad en los sistemas sociales</b>	54
<i>2.2.1 Especificidades del sistema socioeconómico como sistema complejo</i>	57
<b>2.3 Una propuesta de estructura para el sistema económico</b>	62

<b>2.4 Relación entre instituciones y los distintos subsistemas estructurales</b>	70
2.4.1 <i>Estructura social e instituciones</i>	70
2.4.2 <i>Instituciones y poder político</i>	76
2.4.3 <i>Relación entre instituciones y aparato tecnológico-productivo</i>	85
<b>2.5 Conclusión</b>	92
<b>Capítulo 3. Conocimiento social, revoluciones tecnológicas e instituciones: los componentes de una agenda de investigación sobre la dinámica histórica del sistema socioeconómico</b>	
3.1 <b>Introducción</b>	94
3.2 <b>El carácter histórico de los sistemas socioeconómicos</b>	94
3.3 <b>Sobre el problema de sincronía entre los distintos componentes del sistema socioeconómico: revoluciones tecnológicas y paradigma tecnológico</b>	100
3.4 <b>Algunos problemas explicativos relacionados con las teorías del ciclo económico y de los paradigmas tecnológicos</b>	108
3.5 <b>Una posible solución al problema de la aparición periódica de revoluciones tecnológicas: la emergencia de conocimiento social</b>	113
3.6 <b>El proceso colectivo de generación de conocimiento</b>	117
3.7 <b>La influencia de la estructura institucional en la generación de conocimiento social</b>	123
3.8 <b>De cómo diversas trayectorias histórico-institucionales influyen en las diferentes formas de asimilación tecnológica</b>	126
3.9 <b>Conclusión</b>	134
<b>Capítulo 4. Los obstáculos político-institucionales para el desarrollo. El caso de México</b>	
4.1 <b>Introducción</b>	136
4.2 <b>La posición de México en la generación de conocimiento colectivo</b>	137
4.3 <b>Inercia institucional y poder político como factores de atraso económico</b>	146
4.4 <b>Una breve secuencia histórica de la trayectoria político-institucional</b>	152

<b>de México</b>	
4.4.1 <i>Los orígenes institucionales del México moderno</i>	153
4.4.2 <i>El debilitamiento progresivo del estado y la centralidad del poder político</i>	163
<b>4.5 ¿Qué tipo de instituciones e requieren para incentivar el desarrollo económico en México?</b>	175
<b>4.6 Conclusión</b>	180
<b>Conclusiones generales</b>	182
<b>Bibliografía</b>	188

## Introducción

---

A comienzos de la década de 1870 una nueva corriente de pensamiento económico comienza a formarse como una alternativa al método tradicional de la economía política clásica. Las obras de economistas como Stanley Jevons, Carl Menger, León Walras, y Alfred Marshall marcaron el inicio de lo que posteriormente se conocería como revolución marginalista (Screpanti y Zamagni, 1997:156-169). Quizá la principal característica de esta nueva corriente es que gradualmente abandonó los fundamentos epistemológicos de la economía política clásica, los cuales se basaron principalmente en el estudio del desarrollo de los sistemas socioeconómicos y su evolución histórica. Los elementos teóricos que emergieron de esta nueva corriente y que posteriormente consolidaron el nuevo sistema económico denominado “neoclásico”, se fundaron en el estudio de modelos de equilibrio general, cuya construcción se orientó a la postulación de un conjunto de leyes de aplicación general cuya principal característica ha sido el formalismo. La complejidad ontológica que caracteriza a los sistemas socioeconómicos se redujo, de esta forma, a un sistema conceptual simple conformado por individuos racionales, cuya única regla de decisión o de comportamiento es la maximización de bienes escasos (Auyang, 1999:132).

Desde entonces, el problema del cambio histórico y sus implicaciones teórico-metodológicas para el estudio de los sistemas socioeconómicos quedó fuera de la economía dominante. Uno de los temas trascendentes que han quedado fuera de los modelos tradicionales de equilibrio general, es el estudio histórico del desarrollo económico, considerado en su amplia complejidad y múltiples determinantes. Sin embargo, cada vez es más claro que no es posible analizar y comprender este tipo de problemas que implican el estudio de múltiples factores heterogéneos y diversos niveles dinámicos de interacción a partir de marcos analíticos estáticos.

Los sistemas sociales se caracterizan por su heterogeneidad, especificidad histórica y geográfico-espacial (Hodgson, 2001:23). El reconocimiento de la importancia de los cambios históricos en el estudio de sistemas socioeconómicos tiene dos consecuencias fundamentales: a) una epistemológica; al reconocer que axiomas y teorías universales explican muy poco de la constitución de los componentes estructurales del sistema y de la complejidad de su interacción; y b) una ontológica, asumir que el desarrollo

económico es un proceso dinámico, en el que actores heterogéneos e interrelaciones permanecen en cambio constante.

En este contexto es oportuno establecer que el estudio de fenómenos complejos como el del desarrollo económico, implica construir nuevas hipótesis que intenten reflejar la heterogeneidad de actores e interrelaciones dentro de procesos dinámicos, con la finalidad de proponer nuevos elementos conceptuales que constituyan patrones más sólidos de explicación. No obstante, resulta complicado emprender dicha labor de construcción teórica partiendo del método tradicional de la teoría económica neoclásica basado en el reduccionismo metodológico y la estática comparativa. La exploración de nuevas hipótesis causales para el estudio del desarrollo implica la búsqueda simultánea de nuevos métodos de aproximación a la realidad.

Diversos autores coinciden en establecer que el proceso de desarrollo económico es un fenómeno complejo en el que intervienen actores heterogéneos y cuya estructura e interacciones evolucionan en el tiempo. Dentro de esta nueva perspectiva analítica resulta crucial el estudio del cambio histórico, entendido como el proceso de conformación temporal de los distintos sistemas socioeconómicos a partir de la dinámica de sus propios componentes internos en distintos niveles de interacción, y de la influencia de diversos factores externos que constituyen el entorno en el cual evolucionan. El estudio del desarrollo económico implica analizar los principales elementos que conforman el sistema y las relaciones que determinan su dinámica e interacción; tanto desde una perspectiva teórica general (construyendo un marco analítico de referencia), como desde la aplicación empírica para el caso de estudios históricos (la explicación de qué tipo de factores y qué interacciones concretas intervienen en cada experiencia de desarrollo o de atraso económico). Por lo tanto, se parte de la premisa de que el desarrollo económico es una consecuencia del desempeño general los elementos que constituyen los distintos niveles estructurales.

Lo que se pretende demostrar en este trabajo es que las instituciones juegan un papel fundamental en el proceso de desarrollo económico. Si bien, como se analizará en el segundo capítulo, otro tipo de factores como la estructura social, el poder político y el sistema tecnológico-productivo son cruciales para el desempeño del sistema, este trabajo se centra en el estudio de las instituciones y la manera en que se relaciona con

cada uno de los aspectos mencionados.<sup>1</sup> Desde luego que, al comportarse como un sistema complejo, la dinámica del sistema socioeconómico implica la existencia de múltiples causalidades entre cada una de sus partes o subsistemas pero, al no poder ser esclarecida cada una de ellas en el espacio que delimita este trabajo, se abordará el problema del desarrollo económico desde la óptica del estudio de las instituciones.

Autores como Hodgson (2007c) establecen que el análisis institucional y evolutivo ocupa cada vez mayores espacios el debate académico, hasta el punto en que la teoría económica tradicional ha tendido a acercarse a algunos de sus postulados. Cabe preguntarse ¿hasta qué punto las diversas teorías institucionales han logrado aportar elementos explicativos para el análisis del desarrollo económico? Esta cuestión se analizará más adelante.

Un supuesto central del que se parte radica en que el desarrollo económico es un fenómeno histórico que depende de la dinámica de diversos componentes sociales (individuos, grupos, clases sociales, organizaciones, etc), los cuales actúan en distintos ámbitos estructurales (tecnológico-productivo, institucional, político y social); entre los cuales las instituciones mantienen un papel muy importante. Debido a que la relación entre factores institucionales y dinámica económica ha sido poco estudiada en la economía tradicional, interesa esclarecer dos cuestiones centrales en esta investigación: por un lado cuáles son los principales elementos explicativos que aportan las distintas teorías de economía institucional para el estudio histórico del desarrollo; y por el otro, determinar qué tipo de dinámicas e interacciones existen entre los diversos elementos que componen el sistema institucional y los componentes de los demás sistemas estructurales.

Tomando en cuenta lo anterior, la hipótesis central de este trabajo consiste en plantear que la situación de atraso económico persistente en México es en gran medida consecuencia de las características de su estructura político-institucional, por lo que cambios sustanciales en dicha estructura pueden contribuir de manera significativa con una modificación en la senda adversa de desarrollo. El trabajo se propone argumentar

---

<sup>1</sup> Existen dos criterios de ubicación de las instituciones en el sistema económico más amplio. En una se plantea que es un componente representado por leyes y organizaciones que interactúan con otros componentes como el tecnológico, político, etc. Una concepción diferente es que las instituciones no están “radicadas” sino que compenetran los distintos niveles del sistema y posibilitan la interacción social, principalmente a través de patrones de conducta y la visión de la realidad. Esta segunda es la que propuso originalmente Veblen y la retomó Hodgson (2001:159). Aquí se toma preferentemente en el primer sentido aunque haciendo referencia al segundo.

que en países como México en los que a pesar de contar con una infraestructura productiva significativa, un amplio mercado interno, importantes márgenes de inversión extranjera directa y un aparato estatal con ciertos márgenes de estabilidad; las oportunidades de desarrollo se encuentran bloqueadas por inercias institucionales generadas en la forma en que se ha articulado el poder político.

Para fundamentar la hipótesis anterior se persiguen cuatro objetivos fundamentales: a) ilustrar la importancia de la economía institucional para el estudio del desarrollo económico; b) proponer un método de análisis de los sistemas sociales basado en el cambio histórico y en la interacción de distintos factores estructurales entre los que se encuentran las instituciones; c) discutir las premisas fundamentales del desarrollo moderno basado en la generación de conocimiento social e innovación tecnológica para resaltar la importancia de las instituciones en este proceso, y d) explorar la trayectoria político-institucional del México moderno con el fin de encontrar los anclajes institucionales que limitan las posibilidades de desarrollo.

Acorde con los objetivos anteriores, el trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero se establece la importancia de las diversas vertientes de economía institucional que tratan el estudio del desarrollo desde una perspectiva epistemológica o metodológica. El objetivo central de este capítulo es presentar y discutir los principales aportes de las diversas vertientes de economía institucional que han realizado propuestas en torno a la discusión sobre el desarrollo económico. Se intenta ordenar u sistematizar esta discusión, al mismo tiempo que resaltar los fundamentos teóricos que servirán para analizar la trayectoria institucional de México en el capítulo final.

En el segundo capítulo se aborda el problema del método para empleado para el estudio del desarrollo. Se argumenta que este tipo de fenómenos sociales son resultado de múltiples factores por lo que es erróneo proponer explicaciones mono-causales. En tanto que el desarrollo económico es un proceso histórico que resulta de la interacción multi-causal de diversos componentes heterogéneos, los cuales actúan al interior de determinados componentes estructurales organizados en varios niveles de agregación; se argumenta que el método de la complejidad es un buen marco para intentar estructurar y comprender algunas de sus causas. Debido a que este trabajo se centra principalmente en la estructura de las instituciones como componentes del desarrollo, se estudian algunas de las posibles interacciones entre la estructura institucional y los

demás componentes estructurales (tecnología, política y sociedad) desde la óptica de los sistemas complejos.

Posteriormente, en el tercer capítulo se discute la teoría del desarrollo basado en la innovación tecnológica. Se exponen los argumentos principales que fundamentan esta teoría y se discuten algunas de sus conclusiones. Siguiendo la opinión de diversos científicos sociales se argumenta que actualmente la premisa fundamental de la innovación tecnológica es el conocimiento social,<sup>2</sup> el cual se ubica como el componente esencial de la dinámica de los sistemas socioeconómicos. Tomando como válido este principio se explica la gran importancia de las instituciones en la conformación de conocimiento social. Al final se argumenta que las distintas conformaciones estructurales internas determinan los diversos modos en que los países asimilan y reproducen los patrones cognitivos y tecnológicos provenientes del ciclo económico mundial, conformando de esta manera sendas nacionales divergentes de desarrollo.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se estudia la conformación político institucional del México moderno. Este capítulo comienza con una aproximación de la situación de México respecto de sus capacidades de asimilación y creación de conocimiento en comparación con otros países. Posteriormente se fundamenta la hipótesis de los anclajes político-institucionales para el desarrollo y se exploran algunos rasgos de la historia nacional en función de esas premisas. Al final se presentan algunas reflexiones sobre qué tipo de instituciones se requieren en México para comenzar a revertir la senda adversa de desarrollo.

Resulta pertinente establecer algunas advertencias finales. En primer lugar expresar que este no es un trabajo sobre el institucionalismo como corriente teórica, sino sobre la influencia de las instituciones en la conformación de trayectorias históricas nacionales orientadas al desarrollo. No obstante, al ser un trabajo sobre las instituciones, es necesario estudiar los avances del institucionalismo económico en su caracterización de las mismas y en las tesis principales que proponen sobre la materia de estudio. Lo que se intenta desde el ámbito epistemológico es integrar algunos de los avances de las diversas teorías institucionales al estudio de las trayectorias históricas de desarrollo y,

---

<sup>2</sup> Como se definirá en el capítulo tercero, el concepto de conocimiento social se refiere a la capacidad social para solución de problemas de diversa índole, de entre los cuales el desarrollo tecnológico y la innovación son cruciales para el desarrollo económico.

desde el punto de vista ontológico, plantear que las instituciones importan en la determinación de las mismas.

Cabe advertir también que el estudio de la evolución de las diversas teorías del desarrollo es una tarea que excede los alcances de esta investigación. Únicamente se considera un tipo de teoría del desarrollo basada en el surgimiento de revoluciones tecnológicas periódicas cuyo componente dinámico es la innovación tecnológica y su fundamento el conocimiento social que se adquiere a partir de diversos procesos de aprendizaje. En este trabajo se adopta un concepto amplio de desarrollo económico al considerarlo como un proceso de generación de capacidades colectivas para la solución de problemas prácticos que tiende a mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Desde esta perspectiva el desarrollo no solo refiere un aumento sostenido del ingreso per cápita, sino también el mejoramiento de las capacidades educativas, políticas, culturales, institucionales, etc., que permiten una mejora sustancial en los estándares de vida.

Otro factor que debe ser considerado es que a pesar de que se intenta ilustrar algunas de las ideas planteadas durante los tres primeros capítulos mediante el estudio general de la conformación político-institucional de México, este trabajo se orienta primordialmente en la elaboración conceptual más que en la contrastación factual. Lo que se pretende es constatar la hipótesis central de que en México los factores político-institucionales revisten una gran importancia en la conformación de una trayectoria adversa de desarrollo.

# Capítulo 1

## Componentes conceptuales y explicativos de la economía institucional para el estudio del desarrollo económico

---

### 1.1 Introducción

La economía institucional se ha convertido en un referente central en el debate actual sobre la composición de los sistemas socioeconómicos y particularmente de la evolución del proceso de desarrollo económico. A contribuido también de manera sustancial en el proceso de reformulación de la teoría económica y de las ciencias sociales en general. La economía institucional forma parte de una nueva generación de teorías situadas como una alternativa epistemológica en construcción con potencial importante para analizar procesos sociales dinámicos, multicausales y con perspectiva histórica.

Pero ¿qué es la economía institucional? A diferencia de la teoría neoclásica, la economía institucional no es un cuerpo uniforme de postulados y axiomas consensuales que actúan como referente general compartido. Por el contrario, se encuentra conformada por diversas corrientes teóricas con divergencias diversas en cuanto a su carácter conceptual y epistemológico. Debido a lo anterior, el objetivo de este capítulo es analizar el contenido conceptual y explicativo de la economía institucional en relación con el desarrollo económico.

Se plantea que gran parte de los aportes de la economía institucional pueden ser retomados e incorporados en un marco general de explicación en el que resultan cruciales para comprender el proceso de desarrollo económico, particularmente aquellos de carácter metodológico compatibles con el estudio de procesos dinámicos.

### 1.2 El abandono del estudio del cambio histórico y de la influencia de las instituciones en el ámbito económico

Aún y cuando la teoría económica neoclásica mantuvo una influencia predominante en las últimas décadas del siglo XIX, no llegó a convertirse en una doctrina dominante sino hasta mucho tiempo después. Durante los primeros años de su gestación, coexistió con otras corrientes de pensamiento económico y social que debatieron abiertamente sus

postulados y rivalizaron en influencia y prestigio.<sup>3</sup> La característica en común de estas corrientes es su intento por explicar de alguna u otra forma la constitución y dinámica de la estructura social en un contexto histórico. Dichas corrientes reflejan un intento por estudiar la realidad social desde perspectivas amplias y diversas, considerando en la mayoría de los casos la interacción entre diversos componentes explicativos dinámicos. Dentro de este contexto, algunos elementos de lo que hoy se conoce como instituciones aparecieron en diversos autores antes que Veblen. Fue el caso de Sombart y, con algunas cualificaciones incluso el propio Marx y más tardíamente Weber.

Estos intentos por comprender la realidad social desde una perspectiva amplia contrastan notoriamente con el camino trazado por la entonces naciente teoría neoclásica, construida a partir de axiomas formales y leyes universales susceptibles de ser aplicadas en cualquier sistema socioeconómico y cualquier contexto histórico. A pesar de ello, algunos autores como Marshall no se inclinaban decididamente por la a-historicidad (Hodgson, 2001:99). Desafortunadamente, este tipo de ideas no parecen haber tenido ninguna repercusión importante en la conformación posterior de la ortodoxia neoclásica.

No fue sino hasta la tercera década del siglo XX cuando la teoría ortodoxa se consolidó en los campos de la teoría social y de la economía, dando paso al dominio del pensamiento neoclásico. Como relata Hodgson (2001:195-199), un vuelco significativo en esta dirección ocurrió tanto en la Universidad de Harvard como en la *London School of Economics* (LSE). En la primera, un sociólogo educado en la tradición de la escuela histórica alemana, Talcott Parsons, redefinió la tendencia al estudio del cambio histórico determinada por Weber y otros autores, al plantear que la sociología debía dirigirse a la construcción de una teoría general de las normas de comportamiento que rigen la acción humana. En este caso, la especificidad histórica de cualquier sistema es importante solo si contribuye con la edificación de dicha teoría general y sus principios axiomáticos. Por su parte, Lionel Robbins profesor de la LSE, consolidó la idea de que la disciplina económica es una ciencia universal que estudia la elección racional de determinados

---

<sup>3</sup> Entre las que destacan por ejemplo la economía política clásica, constituida a partir de las aportaciones de Smith, Ricardo, Mill, Malthus, etc.; el marxismo clásico conformado por las aportaciones originales de sus fundadores Marx y Engels y por autores posteriores como Kautsky, Plejanov, Lenin, Bauer, etc. (Anderson, 1998:7-34); la Escuela Histórica Alemana, conformada por múltiples autores heterogéneos entre los que destacan List, Weber, Schumpeter, Sombart, etc. (Hodgson, 2001:56-64) y el llamado viejo institucionalismo, constituido principalmente por autores como Veblen, Commons y Mitchel (véase más adelante).

factores orientados a ciertos fines; por lo tanto, la ciencia económica se redujo a la determinación matemática de los mejores medios para asegurar el logro de fines específicos.

A través del tránsito entre este doble juego que delimitó el campo epistemológico de las ciencias sociales, se perdió la intención inicial de estudiar los fenómenos sociales en su amplia complejidad y devenir histórico. El modelo epistemológico de elección racional triunfó no solo en la economía, sino también en otras ramas de las ciencias sociales como la sociología y la politología. El principio general que rigió el estudio de las ciencias sociales fue la construcción de modelos de comportamiento individual en los que se asumen determinadas funciones de preferencia con las cuales los individuos son capaces de maximizar su utilidad mediante la combinación racional de distintos tipos de insumos. El lugar de las instituciones como un importante componente del desarrollo económico desapareció gradualmente. Factores clave para comprender la dinámica del cambio histórico y la especificidad de los sistemas socioeconómicos se consideraron elementos exógenos, es decir, se les consideró dados o presupuestos fuera de los modelos de maximización individual.

Con Ronald Coase el planteamiento neoclásico sufrió un cambio que después condujo a la aparición del Nuevo Institucionalismo representado por Williamson. Pese a ello, el enfoque de los contratos no cambió el estatuto neoclásico, al tratar de reforzar uno de sus flancos más débiles. En estas condiciones de precariedad teórica, resulta pertinente volver a la reflexión sobre la influencia de diversos factores macro-sociales en el desempeño económico, tales como la emergencia y evolución de los factores institucionales.

### **1.3 Importancia del estudio de las instituciones**

Durante los últimos años se ha conferido una importancia creciente al estudio de las instituciones como un factor importante del desempeño económico, tanto en grupos académicos de gran influencia, como en organismos internacionales e instancias de gobierno (Jütting, 2003:9). En la teoría económica, la idea de que el funcionamiento de los mercados necesita el desarrollo de instituciones apropiadas, propuesta que se debe principalmente a Coase, tardó mucho tiempo en asimilarse. Sin embargo, algunos

acontecimientos en la historia contemporánea han contribuido a colocar la agenda institucional en los principales círculos de debate sobre desarrollo económico.<sup>4</sup>

El análisis institucional ha cobrado un enorme interés debido al estudio de las experiencias de reciente industrialización del sudeste asiático, así como de China e India. Autores como Amsden (1989) y Wade (1999) han demostrado la importancia de la intervención estatal en algunos de estos países, a través del diseño y ejecución de un conjunto de dispositivos institucionales que fomentan el desarrollo. Como explica Meier (2002:11-13), actualmente los modernos teóricos del desarrollo tienden a abandonar las principales tesis neoclásicas respecto al sobredimensionamiento del Estado y respecto a la idea de que la única política de desarrollo eficiente es la de establecer precios de mercado correctos. A partir de discusiones introducidas por economistas heterodoxos en relación con la persistencia de determinadas fallas de mercado (Stiglitz, 1989:197-203), se ha centrado cada vez más el interés en la estructura institucional como un mecanismo importante para lograr un buen desempeño económico.

De igual manera, las teorías que explican las ventajas competitivas de las naciones a partir de su habilidad para la generación de conocimiento e innovaciones tecnológicas,<sup>5</sup> confieren una importancia creciente al estudio de las instituciones. En el plano macroeconómico la teoría de la innovación plantea la existencia de una matriz institucional llamada “sistema nacional de innovación” (SNI) que determina el proceso de generación, asimilación y transferencia de conocimiento; la cual se encuentra conformada por un conjunto de organizaciones en constante interacción (gobierno, laboratorios públicos y privados de investigación, universidades y otras organizaciones

---

<sup>4</sup> Rodrik (2011:223) proporciona tres ejemplos un tanto arbitrarios pero que ilustran este punto: el primero fue el catastrófico fracaso de las reformas de precios y privatización en algunos países como Rusia, lo que demostró la necesidad de contar con un soporte institucional que hiciera viable el intento de transición económica; el segundo, el igualmente decepcionante cambio de modelo económico en los países de América Latina que demostró la debilidad de la transición económica cuando no se cuenta con instituciones que garanticen las condiciones anteriores de seguridad social; el tercero, las crisis recurrentes han demostrado que la liberalización financiera sin regulación conduce al desastre económico.

<sup>5</sup> En estas teorías se concibe a la empresa como el motor fundamental del desarrollo económico, por ser la organización donde surge la innovación tecnológica que repercute de manera directa en la forma de producir y consumir. El desarrollo económico se logra básicamente a través de la generalización de innovaciones productivas y organizacionales que son el resultado de las prácticas empresariales basadas en la creación y acumulación de conocimiento tácito y codificado, adquirido por la acción recurrente de los agentes y transformado en habilidades productivas (Nelson y Winter, 1982; Dosi, 2008, Nelson y Sampat 2001:29). Estas innovaciones generan ganancias extraordinarias que propician la expansión de las empresas exitosas y de sus prácticas productivas, hasta generalizarse y conformar un contexto económico propicio para el desarrollo.

educativas, organismos intermedios, empresas, etc.).<sup>6</sup> El concepto de SNI define una estructura institucional que confiere un soporte social amplio para la generación y difusión de las nuevas tecnologías, así como un mecanismo para asegurar que dichas tecnologías mantengan una influencia permanente en el conjunto de la sociedad, impulsando de esta manera el proceso de desarrollo económico.<sup>7</sup>

Por su parte, en el ámbito académico, la teoría económica ha expandido sus horizontes de análisis a partir de las contribuciones de diversos teóricos provenientes de distintas corrientes de economía institucional, cuyo trabajo ha merecido el reconocimiento y galardón otorgado por el Premio Nobel de Ciencias Económicas. Tal es el caso de Coase por su teoría de los costos de transacción; Akerlof por sus modelos con información asimétrica; North por su explicación histórica del cambio institucional; Stiglitz por sus estudios sobre mercados con información asimétrica; Ostrom por sus trabajos sobre recursos de uso común y emergencia de normas sociales; y Williamson por sus teorías sobre la jerarquía empresarial. Aunque estas contribuciones pueden ser aún marginales comparadas con la dominación de la teoría neoclásica en el ámbito académico, han adquirido un estatus importante en la necesaria y paulatina reconfiguración de la teoría económica tradicional, y han sido reconocidas por algunos teóricos ortodoxos que intentan incorporar ciertos temas novedosos en los modelos estándar.

Finalmente, existe un reconocimiento explícito de la importancia de las instituciones para el desarrollo económico por parte de los principales organismos internacionales (FMI, 2005:140-141, Kapur y Webb, 2000). Tal es el caso, por ejemplo, del Fondo

---

<sup>6</sup> Freeman (1987:1) establece que el SNI puede conceptualizarse como una red de instituciones públicas y privadas cuya función es principalmente la de promover e impulsar el desarrollo de nuevas las tecnologías; Mientras que Lundvall, (1992:12) plantea una idea más amplia al considerar que todo resultado innovador es una consecuencia directa de un proceso previo de aprendizaje organizacional, por lo que el SNI se encuentra conformado por todos los aspectos de la estructura económica y del entramado institucional que afectan dichos procesos de aprendizaje.

<sup>7</sup> Resulta necesario notar que el concepto de SNI no se encuentra exento de ambigüedades conceptuales, producto de cierta falta de sistematización y profundización teórica que establezca parámetros analíticos de uso general. En realidad, el concepto de SNI ha sido construido a partir de experiencias históricas concretas, y de estudios empíricos centrados en explicar la aparición de innovaciones en sectores económicos específicos, por lo tanto resulta complicado delimitar las fronteras precisas del concepto y los componentes institucionales que lo conforman. Debido a que cualquier SNI depende del contexto institucional propio de cada país, no puede construirse un modelo general que explique su operatividad y eficiencia, ni pueden extrapolarse los resultados observados en el desempeño económico de países desarrollados que cuentan con un SNI eficiente, al contexto de los países en situación de atraso económico, en los que difícilmente se estructuran de manera adecuada los elementos considerados en este concepto.

Monetario Internacional (FMI,) o del Banco Mundial (BM), al plantear que son precisamente las “buenas” instituciones las que aseguran la obtención de resultados deseables en el terreno económico, ya que son capaces de establecer incentivos específicos para el logro de determinados fines (el tema de la identificación de las llamadas “buenas instituciones” se analiza en el siguiente apartado).

No obstante, a pesar del reconocimiento creciente de la importancia de las instituciones en los distintos ámbitos mencionados, el estudio e interpretación de la evolución institucional es un terreno en el que concurren no pocos escollos conceptuales y metodológicos. Quizá la dificultad más importante para el análisis institucional es que no existe un consenso claro respecto del significado del concepto “institución”; tampoco lo hay respecto del método analítico que sustenta su estudio (Hollingsworth, 2000; Nelson y Sampat, 2001, Jütting, 2003). En este sentido, no solo coexisten diversos referentes explicativos asociados al concepto “institución”, sino incluso puntos de vista divergentes respecto de su origen, composición y relación con el desarrollo económico. Las instituciones pueden concebirse indistintamente como: organizaciones gubernamentales, políticas públicas, organizaciones educativas, sociales, etc., normas y reglas formales e informales, legislación, hábitos de pensamiento, etc. Las diversas acepciones del concepto “institución” dificultan su tratamiento teórico y el análisis empírico.

Pero aún con las diferencias conceptuales y metodológicas que caracterizan a la economía institucional, se ha logrado grandes progresos en el estudio de la emergencia y evolución de las instituciones y su relación con el desarrollo económico. Un primer consenso emanado de este debate es que las instituciones importan, por lo que deben ser consideradas tanto en la toma de decisiones en economía y política como en la conformación de las modernas teorías de desarrollo y la reconstitución de las diversas ramas de las ciencias sociales. La tarea pendiente para la economía institucional es establecer con claridad cuáles son los mecanismos a través de los cuales las instituciones influyen en la configuración y desempeño del sistema socioeconómico. En el siguiente apartado se plantean algunas de las ideas principales en relación a la influencia de las instituciones en el desarrollo.

#### **1.4 El debate actual sobre la influencia de las instituciones en el desarrollo económico**

El reconocimiento generalizado acerca de la importancia de las instituciones en el desempeño económico ha estado acompañado de una intensa polémica respecto del qué tipo de instituciones influyen en el desarrollo y cuál es su prioridad analítica. Dicho debate es resultado no solo de la falta de consenso generalizado sobre el concepto de institución, sino también de las diversas posturas que se han adoptado en relación con el diseño y ejecución de políticas públicas destinadas al desarrollo.

Quizá la mayor controversia deriva del punto de vista adoptado por algunos organismos internacionales con gran influencia en la determinación de las políticas de desarrollo nacionales, como el FMI y el BM. Como plantea Chang (2011a:473-474), a partir de los años 90 estos organismos comenzaron a establecer que ciertas instituciones de “mala calidad” son la fuente de los principales problemas económicos de los países en desarrollo. Por lo tanto, se sugería que estos países adopten “mejores” instituciones, capaces de fomentar el desarrollo económico. El principal problema de esta propuesta radica en que no existe consenso respecto a que debe entenderse por “mejores instituciones” que para los organismos internacionales son aquellas que fomentan la libertad extrema de mercado y protegen al máximo los derechos privados de propiedad.

No obstante, a pesar de la generalización de las ideas anteriores, el concepto de “mejores instituciones” es cuestionado incluso por la propia economía institucional, ya que no existe una correspondencia directa entre principios de orden superior como el de “liberalizar el comercio exterior” y el desempeño económico. Además en contra de esa pretendida universalidad, las condiciones concretas de cada nación permiten que exista la posibilidad de adoptar una gran variedad de arreglos institucionales (Rodrik, 2011:55-56). Por lo tanto, no puede determinarse *ex ante* un conjunto específico de instituciones que conduzcan necesariamente al mejor desempeño de una economía.<sup>8</sup>

La adopción extrema del libre mercado han contribuido poco con el desarrollo económico de los países en condición de atraso (Jameson, 2011). La experiencia histórica de los países de reciente industrialización demuestran que la inserción exitosa en el mercado mundial es resultado de un conjunto de estrategias institucionales diseñadas a partir de las condiciones específicas de cada nación, las cuales se orientan de manera general a la adquisición y difusión de conocimiento colectivo mediante el

---

<sup>8</sup> Desde luego que puede haber cierta emulación en el sentido de adoptar ciertos arreglos institucionales que han demostrado su efectividad en determinados contextos; pero es necesario considerar que la adopción de instituciones concretas puede tener efectos inesperados en contextos distintos.

aprendizaje organizacional y la generación de capacidades productivas. Por lo tanto, el análisis de la relación entre instituciones y desarrollo debe tomar un camino distinto del que han propuesto los organismos financieros internacionales.

De lo anterior se deriva una polémica adicional respecto de cuál es la relación entre las recomendaciones de organismos como el FMI y el BM tendientes a la liberalización extrema del comercio, y las premisas fundamentales de algunos planteamientos recientes de la relación entre instituciones y desarrollo económico. Para algunos autores como Chang (2011a) y Ruccio (2011), Douglas North, a quién identifican como uno de los inspiradores de la reforma de libre mercado, está equivocado porque establecen que el respeto de los derechos de propiedad es la base de un arreglo institucional adecuado para lograr el desarrollo económico. Sin embargo, la posición teórica de North y co-autores no es tan simple, ya que señala que puede haber derechos de propiedad que incentiven el crecimiento y otros que lo inhiban (North, 1984 cap. 3)

En este sentido Wallis (2011:591) plantea que existen diferencias importantes entre la comunidad académica dedicada a trabajar temas institucionales y la comunidad que integra a los organismos internacionales. Por ello economistas institucionales como Wallis plantean que políticas generales y simplistas como las que proponen los organismos internacionales no tienen éxito porque se sustraen del contexto histórico que las explica intentando extrapolarse en otras circunstancias (Acemoglu y Robinson, 2012:447; Hoff y Stiglitz 2002).

Las vertientes históricas del institucionalismo ni siquiera plantean que la máxima protección a los derechos de propiedad es la mejor política para el desarrollo; tampoco observan la relación entre mercado y estado como esencialmente antagónica (Clague, 2011:519). Por el contrario, lo que sostienen esas corrientes es que el funcionamiento de la economía y la interacción social requiere que se defina una estructura de propiedad que funcionará de acuerdo a determinados principios dictados por los grupos que mantienen el poder político o el control del estado. Existen diversas dimensiones relacionadas con el concepto “derechos de propiedad” que implican distintas configuraciones de propiedad y diversos efectos sobre las políticas de desarrollo en una nación (Dutt, 2011:531). En realidad, la pregunta fundamental que realiza el enfoque histórico institucional no es el derecho abstracto de propiedad sino los incentivos/desincentivos que derivan de su estatuto en cuanto a la inversión y el desarrollo (Keefer, 2011:545). En este sentido, la experiencia histórica ha demostrado

que en países emergentes, el fomento de los derechos de propiedad privados como una expresión del libre comercio extremo, no es la mejor estrategia de desarrollo.

Pero, ¿de dónde surge entonces la idea de que hay una relación fundamental entre derechos de propiedad y desarrollo económico? Ciertamente el análisis de la teoría de North puede sugerir una interpretación de este tipo. North y Thomas (1973:1-3) plantean que el desarrollo económico de Europa occidental se explica por la creación de determinados arreglos institucionales y derechos de propiedad que generan los incentivos adecuados para fomentar las actividades productivas. El interés de los sujetos sociales por emprender actividades productivas es el resultado de un balance entre ganancias privadas y beneficios públicos. En otras palabras, la actividad productiva solo puede desarrollarse si existen incentivos para que los sujetos obtengan determinadas ganancias de su esfuerzo, al mismo tiempo que la sociedad también se beneficia por el incremento de la prosperidad general.

Posteriormente, North (1981:17-18) establece que el estado es la organización que se encarga de definir y garantizar la estructura de derechos de propiedad con la finalidad de organizar la práctica económica. Pero debido a que el estado se encuentra conformado por grupos políticos que intentan maximizar sus beneficios, los derechos de propiedad en realidad son resultado de una tensión entre los grupos que controlan el estado y los esfuerzos de las organizaciones privadas por reducir los costos de transacción. Por lo tanto, desde la perspectiva de North, los derechos de propiedad son esenciales para el desarrollo económico porque definen quien tiene derecho a usar activos y riqueza y por ello de obtener beneficios preferenciales.

¿Se desprende de la teoría anterior que el fomento de la propiedad privada es el elemento central del desarrollo? Aunque en efecto el análisis histórico de North se orienta hacia determinar la manera particular en que los arreglos institucionales en Europa occidental fomentaron la disolución del poder absolutista y la aparición de la propiedad privada, de ello no necesariamente se desprende que la clave del desarrollo actual sea el fomento de la propiedad privada. Además como plantea Shirley (2011:578), North establece que las instituciones son altamente específicas en términos temporales y espaciales y que su implementación en contextos distintos puede propiciar conflictos agudos. North plantea:

“Debe enfatizarse que las instituciones que han emergido en el mundo occidental, tales como los derechos de propiedad y los sistemas judiciales, no tienen que ser copiados

fielmente en los países en desarrollo. La clave es la estructura de incentivos que se crean no la imitación incondicional de las instituciones occidentales” (North, 2005:159)

Al despojar la teoría de North de los elementos simplificadores que se le adjudican comúnmente es posible emprender un dialogo crítico respecto de sus postulados. En primera instancia persiste una ambigüedad conceptual en el uso del término “derechos de propiedad” ¿Qué derechos? ¿Qué tipo de propiedad? El contenido explicativo del término “derechos de propiedad” tiene una base común con el concepto de propiedad privada capitalista y como lo entiende el marxismo, pero añade diversas especificaciones, la idea central no solo que dentro de una economía de mercado existan múltiples variantes de derechos de propiedad, desde la estrictamente individual hasta la sociedad por acciones, la propiedad colectiva, estatal, etc., sino la regla central del uso de la propiedad. Por ejemplo un monopolista protegido políticamente tiene un derecho formal de propiedad, pero lo más importante son las normas informales que constituyen barreras a la entrada y protegen su renta monopólica (véase Rivera, 2009:149).

En gran medida los errores de interpretación referidos anteriormente se deben a que pesa sobre North su liga inicial con Coase y por eso el interés de la economía neoclásica por presentarlo como dentro de su corriente. Pero, puesto que el propio North ha advertido que las instituciones occidentales no necesariamente deben ser copiadas fielmente en los países en desarrollo, entonces ¿qué tipos de derechos de propiedad impulsan el desarrollo en las condiciones actuales de atraso económico? Persiste en este punto cierta ambigüedad conceptual y falta de consenso.

Algunos autores han contribuido de manera significativa para esclarecer esta cuestión en términos conceptuales. Hess y Ostrom (2003), plantean que existe una diferencia importante entre regímenes de propiedad y formas de propiedad. Los regímenes de propiedad se definen en función de la organización general del estado y la sociedad. Los extremos pueden ubicarse entre un régimen abierto en el que todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades y la propiedad se encuentra distribuida equitativamente, y un régimen absoluto en el que la propiedad y los privilegios se concentran en las clases dirigentes. En medio de estos dos extremos se ubican una gran cantidad de regímenes de propiedad. Ahora bien, en cada régimen existen diversas formas de propiedad coexistentes<sup>9</sup> (propiedad privada individual, propiedad familiar,

---

<sup>9</sup> El concepto mismo de propiedad se integra a partir de múltiples dimensiones o atributos dependiendo de la forma de propiedad de que se trate. Los principales atributos que definen el concepto de propiedad son:

propiedad corporativa, propiedad colectiva o comunal, etc.); aunque algunas pueden predominar más que otras dependiendo del caso.

En el contexto anterior ¿qué implica establecer que los derechos de propiedad son importantes para el desarrollo? Es claro que los derechos de propiedad abarcan varios tipos de propiedad dentro de los cuales la propiedad privada representa solo una parte (aunque ciertamente la más importante en las sociedades abiertas). Al parecer, la forma correcta de interpretar la premisa anterior, es plantear que independientemente del régimen de propiedad de que se trate y de las formas de propiedad que persisten en él, un factor importante para el desarrollo económico es que existan los incentivos necesarios para fomentar la inversión y el crecimiento, y que prevalezca la certeza de que esa estructura institucional de incentivos prevalezca en el tiempo. De esta manera los sujetos sociales y las organizaciones que participan en una economía podrán establecer expectativas conjuntas respecto de las oportunidades y riesgos que implica el desarrollo de cualquier actividad económica.

A pesar del avance conceptual anterior, la ambigüedad normativa persiste: ¿cuáles son los arreglos institucionales que impulsan el desarrollo? En términos reales coexisten una gran cantidad de regímenes de propiedad y de políticas públicas que podrían ser compatibles con la idea de desarrollo. Históricamente puede constatarse esta diversidad. Incluso, la protección de ciertos derechos de propiedad en determinadas circunstancias históricas, podrían convertirse en un obstáculo para el desarrollo.<sup>10</sup> En consecuencia, el establecer que los derechos de propiedad en abstracto son indispensables para el desarrollo resulta confuso y ambiguo, ya que existen múltiples arreglos institucionales compatibles con diversas formas de propiedad, con un alto contenido histórico y contextual.

---

acceso, extracción, administración, exclusión y alineación (Hess y Ostrom, 2003:124). Mientras la propiedad privada individual generalmente corresponde con todos estos atributos, la propiedad comunal puede tener algunos o todos ellos. Por ejemplo, los propietarios comunitarios de cualquier bien pueden no encontrarse facultados para venderlo, por lo que no mantienen el atributo de alineación.

<sup>10</sup> Como establecen Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009b: 554-555), no existe evidencia de que los derechos de propiedad intelectual (es decir, la generación de patentes y otros recursos de protección del conocimiento que confieren el derecho exclusivo y temporal para la explotación y comercialización de los activos intangibles) tengan un efecto positivo sobre la generación de nuevas tecnologías en los países atrasados. Por el contrario, la evidencia histórica demuestra que los países de desarrollo tardío que han logrado dar el salto a la industrialización como Alemania o Estados Unidos, en su momento basaron su industrialización en actividades como la imitación, la ingeniería de reversa y la copia directa, actividades prohibidas por los derechos de propiedad intelectual.

En segunda instancia otro de los dilemas teóricos que se desprende del trabajo de economistas institucionales como Douglas North, es la relación causal que existe entre instituciones y desempeño económico. Con ciertas diferencias y matices, North y otros autores institucionales como Acemoglu y Robinson (2012), establecen que un conjunto de instituciones creadas en Inglaterra después de la llamada Revolución Gloriosa, contribuyeron de manera significativa para la posterior emergencia y despliegue tecnológico impulsado por la Revolución Industrial. Debido a determinadas condiciones históricas, arreglos institucionales similares fueron implementados en países como Estados Unidos, Francia y Alemania (a partir de la Revolución Francesa), Australia, etc.; lo que permitió a este tipo de países aprovechar los adelantos tecnológicos ingleses antes que muchas otras naciones. El análisis histórico propuesto por este tipo de autores los ha llevado a concluir que la creación de cierto tipo de instituciones es un requerimiento necesario para lograr el desarrollo económico.

Al margen del debate y la interpretación histórica que suscita este tema (el cual excede los alcances de esta investigación), cabe preguntarse ¿de ser cierta esta interpretación del desarrollo, se mantienen sus premisas en el caso del atraso económico moderno?, es decir, ¿las instituciones mantienen una importancia causal de primer orden para la transformación de las trayectorias históricas de desarrollo? Esta interrogante implica una polémica actual muy importante que no ha sido superada satisfactoriamente.

Para algunos autores institucionales como Brouwer (2011:506-507), resulta más plausible asumir que instituciones y desarrollo aparecen juntos. Ningún país necesita todas las instituciones presentes en países desarrollados para comenzar una senda de crecimiento. En el mismo sentido, autores como Clague (2011:518), plantean que las instituciones no son la única causa del desarrollo, otros factores como fluctuaciones económicas mundiales, inestabilidad socio-política, desarrollos tecnológicos, guerras, etc., pueden modificar la dinámica de desarrollo en una nación, al menos en el corto plazo. Incluso, en el otro extremo del debate, autores como Chang (2011b:596) opinan que las instituciones no son necesariamente el factor más importante para el desarrollo.

Resulta evidente que aún no existen consensos claros respecto la relación causal entre instituciones y desarrollo. Aunque el análisis histórico puede ayudar a determinar algunas relaciones causales, no es claro que los mismos factores que determinaron el desarrollo en los países avanzados, afecten en la misma dirección y con la misma

intensidad a las naciones en condición de atraso en la actualidad. A pesar de ello, la hipótesis de que las instituciones son un factor de gran importancia para el desarrollo se ha mantenido y cobra cada vez más fuerza en el debate moderno, por lo que es necesaria una paulatina profundización de esta hipótesis en distintos campos disciplinarios de las ciencias sociales.

Para comprender de mejor manera las aportaciones de la economía institucional al estudio del desarrollo y su aplicación en el análisis histórico, es pertinente, en primera instancia, estudiar y discutir las teorías institucionales consideradas clásicas o seminales en el debate actual. Dicho estudio se presenta de manera sintética en lo que queda de este capítulo.

### **1.5 Vertientes fundacionales de la economía institucional relacionadas con el desarrollo**

En la actualidad persiste un debate amplio sobre la composición de las principales corrientes que integran el institucionalismo económico (Gandelgruber, 2003; 2007; Ayala, 1999; Rutherford, 1994; 2001). De acuerdo con cada punto de partida adoptado en estudios teóricos o empíricos, los diferentes autores que tratan el tema de economía institucional han sido agrupados de múltiples modos, de acuerdo con sus similitudes y diferencias referentes a la concepción misma de institución y el método empleado para su estudio. Algunos investigadores enfatizan más las similitudes que las diferencias al tratar de cimentar lo que podría llamarse un paradigma unificado; mientras que otros tienden a subrayar las diferencias conceptuales y la incompatibilidad metodológica que prevalece en ellos. En este apartado se estudian las corrientes clásicas de economía institucional cuyos aportes han sido importantes en el debate moderno sobre el desarrollo económico.

Una primera clasificación de las teorías económicas institucionales en relación con el desarrollo, se establece a partir de los principales contrastes entre dos extremos explicativos; por un lado, lo que algunos autores han identificado como “Viejo Institucionalismo” o “Institucionalismo Original” (OIE);<sup>11</sup> y por el otro, la “Nueva

---

<sup>11</sup> El llamado “viejo institucionalismo” (OIE por sus siglas en inglés) es una corriente de pensamiento comúnmente asociada con un grupo de teorías precursoras en destacar la importancia de las instituciones en el desempeño económico, en gran medida como una reacción crítica a los conceptos fundados en el hedonismo y la racionalidad propios de la teoría neoclásica. Esta corriente cuyos autores más destacados son Thorstein Veblen, Wesley Mitchell y John R. Commons (Rutherford, 1994 y 2001; Gandlgruber, 2010; Hodgson, 1994), no constituyó un conjunto homogéneo de pensamiento. Pueden distinguirse dos grandes corrientes dentro de esta escuela, cuyos postulados y principios coinciden en algunos temas, pero

Economía Institucional” (NIE).<sup>12</sup> De acuerdo con Rutherford (1994:174) una primera línea general de contraste entre la vieja y la nueva escuela institucional consiste en cinco temas principales: a) la OIE prioriza explicaciones históricas acerca de la emergencia y cambio de las instituciones económicas, en contraposición con una tendencia a la modelización y formalización propias de la NIE; b) en la OIE se enfatiza el papel restrictivo que ejercen las instituciones sobre la conducta y preferencias del sujeto social como una respuesta crítica al individualismo metodológico; c) la OIE presupone límites a la racionalidad del sujeto social (especialmente mediante la habituación del comportamiento); d) en la OIE se reconoce de manera clara el papel que tiene el diseño y la planificación en la construcción de instituciones, con lo que se atenúan las explicaciones del tipo “mano invisible” o de auto-organización a partir de agentes atomizados propias de algunas corrientes institucionales actuales; y finalmente, e) en la OIE se retoma la importancia de la intervención gubernamental en el desenvolvimiento económico.

Situadas en medio de los dos extremos anteriores, se encuentran otras vertientes de economía institucional que combinan los diversos aspectos mencionados y, en algunos casos, incorporan variantes conceptuales y explicativas que contribuyen con el entendimiento de la emergencia y evolución institucional y su importancia en el desarrollo económico. A continuación se mencionan brevemente tres ejemplos.

Una vertiente cercana al viejo institucionalismo es el llamado neo institucionalismo. Esta es una corriente contemporánea que retoma muchas de las concepciones del viejo institucionalismo económico pero profundizando e incursionando en otras nuevas (Gandlgruber, 2010:36-38). Su programa de investigación es muy amplio e incluye temas relacionados con la desigualdad del ingreso, el poder político y social, la

---

en otros difieren notoriamente. La primera de ellas se encuentra asociada con la obra de Veblen y Mitchell principalmente y la segunda con la teoría desarrollada por Commons (véase más adelante).

<sup>12</sup> La nueva teoría institucional (NIE por sus siglas en inglés) se auto-define como una extensión de la teoría neoclásica, una forma mejorada de tratar el problema de la asignación óptima de los recursos dentro de la jerarquía organizacional, y a través de las transacciones en mercados imperfectos (Coase, 1998:72-74; Williamson, 1989:27). Parten del supuesto, planteado originalmente por Commons, de que las transacciones son la unidad elemental del análisis económico, por lo que el estudio de la economía se aboca a la explicación de las formas organizacionales alternativas y complementarias del mercado, encargadas de asignar de manera eficiente los diversos factores de la producción. El nuevo institucionalismo ha tenido ramificaciones importantes, algunas cercanas a su planteamiento original como las teorías del contrato (Oliver Hart, George Akerlof) y teorías de la agencia (Armen Alchian, Harold Demsetz, Eugene Fama); así como otras que tienden a alejarse de los principios de la elección racional como es el caso de las teorías de los recursos de uso común (Elinor Ostrom).

influencia de la cultura, la globalización, las nuevas tecnologías, etc. Su principal representante es Geoffrey Hodgson.

Otra línea de investigación importante dentro de la economía institucional para el estudio del desarrollo es la que propone Douglas North en conjunto con otros autores. El tema central consiste en explicar de qué manera se conforma la estructura y el desempeño de las economías nacionales, a través de una aproximación histórico-analítica dirigida al estudio causal del desarrollo económico. En este contexto amplio, las instituciones políticas y económicas se insertan como una parte fundamental de la estructura social y son las determinantes causales de primer orden para el desarrollo. Esta propuesta puede situarse como una vertiente de economía institucional en esencia distinta de la que corresponde con la nueva economía institucional, no solo por su enfoque orientado al estudio del desarrollo, sino por incorporar hechos históricos como principal corroboración empírica de sus postulados.<sup>13</sup>

**Cuadro 1.1**

**Principales escuelas que analizan la dinámica institucional**

	<b>Sub-escuelas</b>	<b>Principales autores</b>	<b>Principales antecedentes teóricos y referentes de discusión</b>
Viejo institucionalismo o institucionalismo original (OIE)	Teoría de los hábitos de comportamiento	Veblen , Mitchell	Economía clásica, economía neoclásica, escuela histórica alemana, economía marxista
	Derechos de propiedad y marco legal	Commons	Economía clásica, economía neoclásica, escuela histórica alemana, economía marxista
Nuevo institucionalismo económico (NIEC) o neo institucionalismo		Hodgson	Viejo institucionalismo, , teoría darwinista de la evolución, economía evolutiva economía marxista
Nueva teoría institucional (NIE)	Costos de transacción	Coase	Economía neoclásica, viejo institucionalismo
	Teorías del contrato	Hart,	Economía neoclásica, teoría de la agencia
	Jerarquía organizacional	Williamson	Economía neoclásica, costos de transacción, teorías del

<sup>13</sup> Esta interpretación es distinta a la que mantienen autores como Furubotn y Richter (2005:34) quienes sitúan a North dentro de la corriente central de la Nueva Economía Institucional. En la clasificación que realizan estos autores tiene mucho peso que North utilice las herramientas básicas de la teoría neoclásica para la construcción de su modelo; aunque no se pondera la existencia de profundas diferencias metodológicas entre North y la NIE. En primer lugar la teoría de North no es micro-reduccionista, y en segundo lugar propone una teoría de la historia inexistente en la propuesta de la NIE.

	Teorías de la agencia	Alchian, Demsetz, Fama	contrato Economía neoclásica, costos de transacción, teorías del contrato
	Recursos de uso común	Ostrom	Teoría de la elección racional, teoría institucional de North, teoría de juegos
Teoría institucional de Douglas North		North, Mantzavinos, Thomas	Economía neoclásica, viejo institucionalismo, costos de transacción, teorías de la agencia, economía marxista
Escuela institucional de análisis histórico comparativo (HCIA)		Acemoglu, Greif, Aoki, Milgrom, Robinson.	Teoría institucional de North, costos de transacción, teoría de juegos

Fuente: Elaboración propia

En estrecha relación con los trabajos de North, se erige otra vertiente que ha cobrado enorme relevancia académica en los últimos años: la escuela institucional de análisis histórico comparativo (HCIA, por sus siglas en inglés). El principal objetivo de la HCIA es estudiar el papel de la historia en la constitución, permanencia y en el proceso de cambio en las instituciones, a través del diseño de modelos evolutivos basados en teoría de juegos contruidos a partir de las especificidades históricas de los sistemas estudiados. Cuenta con dos líneas principales de investigación a) el impacto en la formación de reglas mediante la internalización de determinados factores adquiridos en un proceso evolutivo de aprendizaje; y b) la influencia de las relaciones estratégicas y de los rasgos culturales internos y externos, en la construcción de determinadas reglas, así como en la conformación de creencias, estructuras sociales y elementos cognitivos (Greif, 1998:80-84). Los principales representantes de esta corriente son Daron Acemoglu, Avner Greif, Masahiko Aoki, Paul Milgrom y James Robinson.

A pesar de que existe un acuerdo básico entre todas estas corrientes respecto a la importancia de las instituciones para el desarrollo económico, persisten múltiples discrepancias conceptuales y metodológicas. Algunas de estas diferencias se exploran en los siguientes apartados.

### 1.6 ¿Qué son las instituciones?

Un aspecto importante para comprender la relación entre instituciones y desarrollo económico es definición que se les da. Actualmente existen distintos contenidos explicativos asociados con el término institución, agrupados en diversas clasificaciones

y niveles de análisis, los cuales no siempre son compatibles. Cada una de las vertientes teóricas institucionales ha adoptado conceptos propios, funcionales con el marco teórico y metodológico general que formulan. El elemento más importante de convergencia es que todas ellas aceptan el hecho de que “las instituciones importan” en la dinámica del sistema socioeconómico e influyen directamente en su desempeño (Williamson, 2000:595-600, Hodgson, 2006a:138).

De acuerdo con Jütting (2003:11-14) existen al menos tres formas generales en que las instituciones pueden ser clasificadas: a) en función de su grado de formalidad: en un rango que va de las instituciones formales (leyes, códigos, etc.), a las normas informales (reglas tradicionales, locales, etc.); b) por su nivel jerárquico: en el nivel más alto de influencia se encuentran las instituciones sociales y la cultura, después los derechos de propiedad, posteriormente las diversas organizaciones y finalmente el mercado;<sup>14</sup> y c) por las áreas en las que influyen: instituciones económicas, instituciones políticas, instituciones legales e instituciones sociales. Por su parte, Nabli y Nugent (1989:1334) proponen otras áreas de clasificación adicionales, entre las que destacan: a) el grado en que las instituciones se cristalizan o no en organizaciones concretas; b) su origen, tratando de establecer si se crean en un tiempo y con fines específicos o evolucionan a partir de relaciones más difusas; y c) en relación con su funcionalidad, es decir, si se constituyen para beneficiar grupos de interés determinados o ayudan en el mejor desempeño de la sociedad en conjunto.

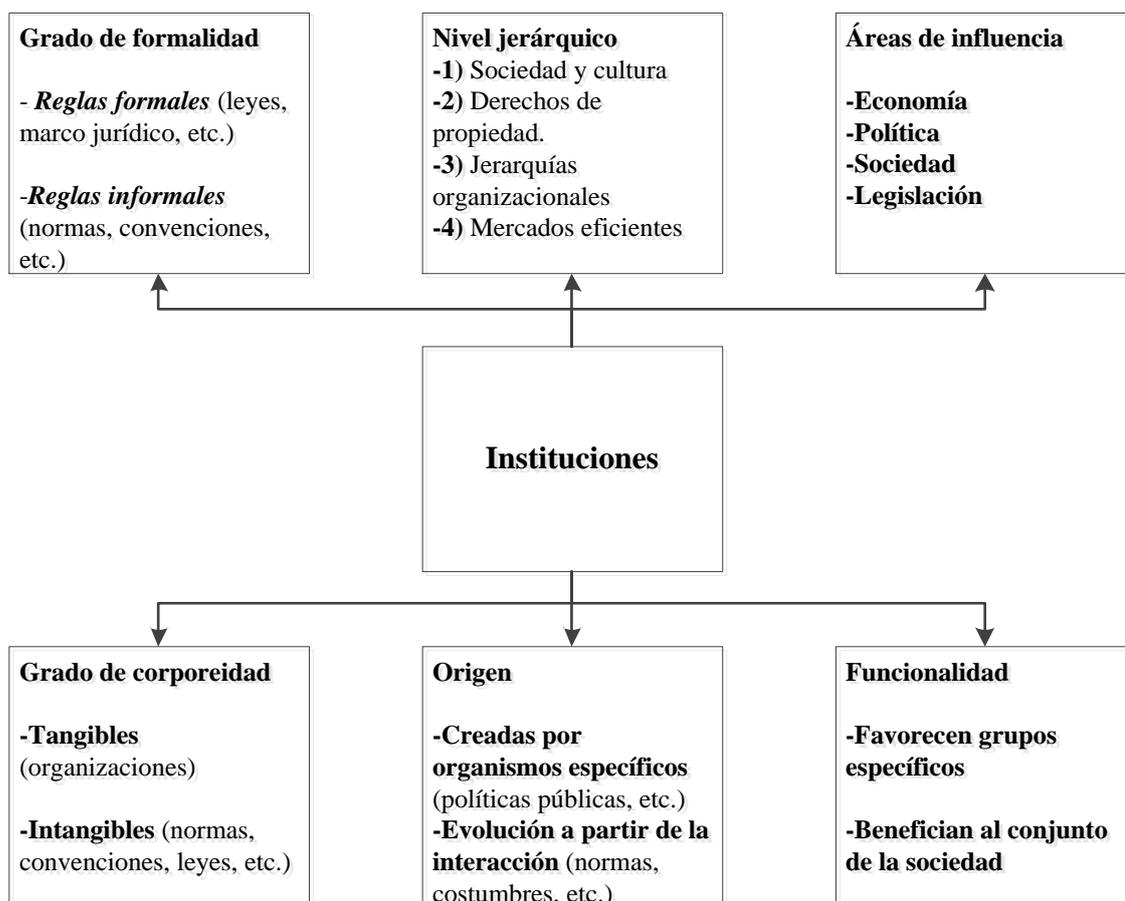
Las diversas maneras en que pueden ser clasificadas las instituciones (véase figura 1.1) se derivan de los múltiples conceptos que se han asociado con el término. Algunas categorías consideradas en estas clasificaciones pueden ser compatibles entre sí, de tal manera que una sola institución puede definirse en función de varios atributos. En gran medida, la falta de un criterio unificado de clasificación y la disparidad conceptual, se

---

<sup>14</sup> Esta diferencia es propuesta originalmente por Williamson. El nivel superior lo constituyen las normas, costumbres, reglas morales, tradiciones, religión, etc. Este nivel se encuentra “dado”, es decir, es omitido en el análisis, debido a que los cambios que registra son lentos e inerciales. El segundo nivel es el llamado “ambiente institucional” que es un producto combinado de la evolución social y del diseño consciente de los individuos. Se encuentra conformado tanto por los elementos del primer nivel, como por el sistema legal y la burocracia funcional. Debido a que los elementos del primer nivel pueden considerarse variables exógenas, la NIE estudia solo los aspectos legales y organizacionales. Una de las principales funciones del segundo nivel es definir los derechos de propiedad que rigen al conjunto de la sociedad. Por su parte, el tercer nivel corresponde al gobierno dentro de las organizaciones, es decir, a las distintas jerarquías internas diseñadas eficientemente para el funcionamiento organizacional. Finalmente. El cuarto nivel corresponde al sistema neoclásico, y estudia las condiciones óptimas de desempeño organizacional, considerando a la empresa como una función de producción.

derivan de la complejidad intrínseca del término. En adelante se explican algunas definiciones que se le ha conferido al término institución con base en las cuales se propone una definición propia de institución funcional con el propósito de estudiar el proceso de desarrollo económico.

**Figura 1.1**  
**Posibles clasificaciones asociadas con el término institución**



Fuete: elaboración propia a partir de los autores citados

### 1.6.1 Las aportaciones de la “vieja escuela institucional”

En las ideas de los principales exponentes de la vieja tradición institucional norteamericana prevalecen dos nociones diferentes acerca del concepto “institución.” Por un lado, la concepción de Veblen-Mitchell que enfatiza la contradicción existente entre hábitos pecuniarios anquilosados en viejas tradiciones rentistas, y los hábitos industriales propios de las clases que a principios del siglo XX pugnaban por la construcción de nuevas formas de pensamiento social que generaran las posibilidades de una expansión productiva. Por el otro lado, la aportación de Commons, la cual consiste

en suponer que el marco jurídico es la base estructural propicia para el surgimiento de los hábitos de pensamiento y que posibilita el desarrollo y expansión de una economía. En ambos casos las instituciones (sean estas propensiones mentales colectivas o normas jurídicas que aseguran los derechos de propiedad), se erigen como el sustento social básico de la producción material.

Por su parte, el contexto histórico del institucionalismo de Veblen-Mitchell se centra en la dicotomía entre hábitos pecuniarios de la sociedad y hábitos derivados de los aspectos industriales de la economía; es decir, se ocupa de la contradicción entre las instituciones construidas por las clases rebtistas diseñadas para mantener un modo de vida específico y las instituciones propias de las clases industriales, caracterizadas por su apoyo a las nuevas tecnologías y a las organizaciones que impulsan la expansión del mercado y desarrollo de la industria Roll (1938/2003:408-410). En consecuencia, el desarrollo económico depende de la superación de delos viejos hábitos pecuniarios y la instauración y dominio de los hábitos propios de las clases industriales, ligadas al progreso material de la sociedad.

En este contexto de conflicto de intereses formulado por Veblen se configura una teoría general del progreso social, en la que las instituciones una mediación que condiciona el funcionamiento de las instancias sociales. Es decir, los hábitos sociales determinan la forma en que los medios de producción son utilizados:<sup>15</sup> “Las propiedades físicas de los materiales accesibles al hombre son constantes: es el agente humano el que cambia, lo que se desarrolla es su comprensión y apreciación de para qué esas cosas pueden ser usadas” Veblen (1898:387-388). En última instancia, los cambios en los factores materiales de la producción son posibles solo mediante cambios previos en el factor humano, en sus hábitos de pensamiento.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Veblen (1898:387-388) propone que la base del estudio social debe ser “el material activo en que se desarrolla el proceso económico, el material humano de la comunidad industrial.” Las ciencias sociales deben analizar la secuencia acumulativa de cambios en los modos de hacer las cosas, de “los métodos de enfrentarse con los medios materiales de la vida.” Estos medios materiales de la vida se expresan en “objetos y circunstancias,” en bienes productivos resultado del conocimiento humano, de sus habilidades y preferencias, por lo que “*ellos son, substancialmente, hábitos prevalecientes de pensamiento*” y es por este motivo que constituyen la parte más importante del desarrollo industrial.

<sup>16</sup> Esta concepción parte de una crítica que realiza Veblen a las ideas atribuidas a algunas corrientes marxistas las cuales establecen que los factores materiales de producción son el motor de la historia, ya que incluso determinan la conducta de los sujetos en sociedad a través de mecanismos como la enajenación y la ideología. Vease al respecto Veblen, 1907 y 1906/1990.

Veblen (1898:390-391) define los hábitos sociales como “circunstancias de temperamento que determinan la dirección específica en la que la actividad se desarrolla por sí misma en un caso dado.” Estas circunstancias son “últimas y definitivas para el individuo que actúa bajo ellas.” Los hábitos son elementos del marco conceptual que poseen los sujetos como resultado de su experiencia de vida, son producto tanto de rasgos heredados como de su experiencia pasada, cuya acumulación depende de las tradiciones, convenciones y las circunstancias materiales de la época.<sup>17</sup> Por lo tanto, “el cambio [económico] es siempre en última instancia (*in the last resort*) un cambio en los hábitos de pensamiento.” Debido a que todo producto de la creación humana puede ser reducido en última instancia a cierto tipo de hábito social, para Veblen las instituciones no son otra cosa que dichos hábitos en su conjunto, erigidos como una estructura interrelacionada que condiciona la acción social. El hábito es el componente inmaterial que subyace en toda actividad humana (Veblen, 1899a/2005:196). Esta concepción de institución entendida como hábitos mentales formados a partir de la actividad económica de dos clases sociales en pugna es la base de la teoría de la evolución económica en Veblen.

Por otra parte, la noción de institución propuesta por Commons se centra fundamentalmente en la relación de los derechos de propiedad<sup>18</sup> y la constitución de un marco legal específico; en el que la conformación de instituciones es resultado de procesos formales e informales de solución de conflictos, siendo los jueces y la corte los agentes encargados de solucionarlos, mediante una acción primordialmente planeada y consciente.

En términos generales, Commons (1936:242 y 1931:649) plantea que las instituciones son una “acción colectiva en control, liberación y expansión de la acción individual”. Por tanto coincide con Veblen en resaltar el factor restrictivo que las instituciones imprimen a la conducta humana, al afirmar que “el control colectivo de las

---

<sup>17</sup> En el mismo sentido Mitchell (1910:199), al discutir el concepto de racionalidad en la teoría neoclásica, introduce el término “rutina” como una expresión inmanente de la conducta humana. En estudios posteriores Mitchell reconoce la posibilidad de un comportamiento reflexivo adicional (Mitchell, 1914 y 1936), pero siempre considerando en el marco analítico propuesto por Veblen.

<sup>18</sup> Commons antepone la existencia de derechos de propiedad a la producción efectiva de los bienes. Desde esta perspectiva, las instituciones son un marco jurídico-normativo que asegura los derechos de propiedad como fundamento de la producción y del consumo material. La producción y el consumo son posibles solo debido a que existen derechos de propiedad que les confieren sustento. En este caso el edificio institucional, en su acepción jurídico-normativa, precede a la estructura económica tanto en términos analíticos como históricos.

transacciones individuales es la contribución de la economía institucional” (Commons, 1932:266).<sup>19</sup> No obstante, en tanto que el marco restrictivo rige para todos los miembros de una comunidad, las instituciones también permiten que los individuos generen *expectativas* sobre el comportamiento de los demás. De igual manera al plantear que la acción colectiva “expande” las acciones de los sujetos Commons refiere que las instituciones permiten que estos últimos exterioricen ciertos patrones de acción práctica que de otra manera no existirían. De aquí deduce que las acciones humanas son verdaderas *transacciones*,<sup>20</sup> más que comportamiento individual o intercambio interpersonal de productos.

En consecuencia, de acuerdo con Commons, el desarrollo económico entendido como una posibilidad generalizada de intercambio, es viable en tanto que existen normas jurídicas que confieren certidumbre a las transacciones. Por tal motivo, es precursor de un conjunto de teorías institucionales modernas que analizan la existencia de derechos de propiedad como antecedente fundamental del desarrollo.

### *1.6.2 La contrapropuesta de la nueva teoría institucional*

Aunque la ruptura más importante entre OIE y NIE consiste en que mientras la primera es crítica del método empleado por la economía neoclásica, la segunda lo adopta como un punto de partida adecuado para el estudio de las instituciones;<sup>21</sup> existe una línea de continuidad entre la versión institucional de Commons orientada hacia el

---

<sup>19</sup> Commons realiza una crítica indirecta al concepto de instituciones propuesto por Veblen al afirmar que existe incertidumbre en su contenido explicativo. “Algunas veces una institución parece significar un marco de leyes o derechos naturales dentro de los cuales los individuos actúan como habitantes (*inmates*). Otras veces parece significar el comportamiento de los habitantes por sí mismo.” (Commons, 1931:648). Al equiparar hábitos e instituciones existe incertidumbre en tanto que no es del todo claro si las propensiones mentales de los sujetos en comunidad deban considerarse instituciones también, así como ciertos elementos macro sociales como la cultura o las relaciones sociales de producción.

<sup>20</sup> La principal aportación de Commons consiste en proponer un cambio en la unidad central del análisis económico, sustituir el estudio del comportamiento individual y del intercambio de mercancías, por la exploración analítica de las “trans-acciones” (*tras-actions*) individuales que ocurren en el marco restrictivo de la sociedad, lo cual implica considerar a la transacción como unidad básica de estudio. Sin embargo el referente del término “transacción” no es el de intercambio de mercancías, sino el intercambio de “derechos de propiedad” (Commons 1931:652).

<sup>21</sup> El propio Coase (1998:72-74) establece que los cambios que requiere la teoría económica para reconocer la importancia de las instituciones en el desempeño social, no vendrán “como resultado de un asalto a la economía dominante,” sino como un proceso de reconocimiento gradual por parte de los economistas neoclásicos. Es decir, no es necesario romper con los postulados de la teoría tradicional para emprender el estudio de las instituciones. En el mismo sentido, Williamson (1989:27) afirma que “se aceptan ampliamente las notables propiedades de los mercados neoclásicos, donde los precios son estadísticas suficientes” (...) aunque “difieren las opiniones con respecto a evaluación de las transacciones dentro de los modos de organización de cuasi-mercado.”

estudio de las transacciones y los derechos de propiedad y el programa de investigación que instauró años después la nueva economía institucional.

Para la NIE la estructura institucional de la economía se encuentra constituida por un conjunto de formas organizacionales que canalizan y distribuyen de manera eficiente los factores productivos, en un contexto de derechos de propiedad también eficientes definidos previamente. Debido a que existen costos de transacción,<sup>22</sup> la jerarquía organizacional emerge como una estructura de gobierno alternativa que complementa las funciones del mercado. La principal tesis de la NIE consiste en suponer que el mercado neoclásico coexiste con las diversas jerarquías organizacionales y, en conjunto, logran distribuir los factores productivos de forma eficiente.

En la NIE persiste un argumento dual respecto a la conceptualización de las instituciones. En primer lugar, estas son equiparadas con estructuras organizacionales eficientes. En este sentido, Coase (1988c:40) plantea que la estructura institucional del sistema económico está conformada por aquellas empresas que pueden coordinar las actividades de los factores de producción a un costo más bajo que el mercado, obteniendo el mismo o mejor resultado. Es decir, la estructura institucional se encuentra conformada por aquellas formas organizacionales o estructuras de gobierno (empresas) que logran asignar de manera eficiente los factores de la producción en su interior, erigiéndose como diseños organizacionales óptimos. Desde esta perspectiva, las organizaciones son consideradas como instituciones, pero solo son tomadas en cuenta aquellas organizaciones cuyos costos de operación son menores a los costos de mercado. El conjunto de organizaciones eficientes define la forma particular de la estructura institucional sobre la que descansa el aparato productivo.

El segundo elemento del postulado dual utilizado por la NIE, consiste en considerar que la estructura institucional es un conjunto más amplio de factores macro-sociales, los cuales determinan la forma particular en que se estructuran los costos de transacción. El propio Coase (1998:73) plantea como ejemplos de instituciones nacionales, el sistema legal, el sistema político, el sistema educativo, la cultura, etc. Esta idea es concordante con la que manifiesta Williamson (2000:595-600) al establecer que prácticamente todos los factores sociales que condicionan la conducta individual son instituciones, desde las

---

<sup>22</sup> La NIE considera que existen costos asociados a las transacciones de mercado, los cuales Coase (1937:390) llama costos por el uso del mecanismo de los precios (comúnmente conocidos como costos de transacción), que incluyen costos de negociación, de contratación, de acceso y verificación de la información, etc.

normas, reglas morales, tradiciones, derechos de propiedad, etc., hasta la estructura organizacional y el mercado, aunque no todas ellas son susceptibles de integrar el programa de investigación de la teoría económica institucional.

La NIE considera válidos los postulados neoclásicos de la asignación óptima de recursos mediante el sistema de precios, aunque les confiere un carácter restringido. La tarea de la NIE es expandir los límites conceptuales de la teoría económica incorporando el estudio de las instituciones, hasta el punto en que resulte manejable por el aparato teórico neoclásico. En consecuencia, la lógica de argumentación de la NIE es la siguiente: tomando una parte de la estructura social como exógena (incluyendo a la estructura productiva), y teniendo como herramienta analítica la teoría económica estándar, los objetivos de la teoría institucional son estudiar la estructura contractual de las organizaciones (particularmente de la empresa),<sup>23</sup> y el sistema de derechos de propiedad en el cual operan.

De esta forma, para la NIE, el desarrollo económico ocurre cuando existe una estructura institucional eficiente que minimice los costos de transacción y defina apropiadamente los derechos de propiedad necesarios para el intercambio. Esta visión positiva del desarrollo puede ser compatible

### *1.6.3 Otras propuestas conceptuales del termino institución*

De todas las corrientes influenciadas por la vieja escuela institucional, la NIEC es la que ha logrado establecer un concepto más acabado del término “institución”. En esta vertiente las instituciones son definidas como sistemas de reglas sociales establecidas que prevalecen a través del tiempo, cuya función es ordenar las interrelaciones sociales (Hodgson, 2006b:1). Las instituciones son capaces de proveer una estructura para la interrelación social debido a que proporcionan un conjunto de expectativas compartidas, al mismo tiempo que son una base para el entendimiento común y un marco de interpretación de las acciones colectivas. Contribuyendo con el esclarecimiento del

---

<sup>23</sup> A diferencia de lo que ocurre en el sistema de precios, los factores no necesariamente obtienen una retribución óptima de acuerdo con su productividad marginal (salario, ganancia, etc.), ya que como afirman Alchian y Demsetz (1972:779) los beneficios derivados de la actividad cooperativa dentro de la organización no son fácilmente cuantificables. Por lo tanto, una de las actividades más importantes de la organización interna es encontrar una manera de retribuir correctamente a los factores productivos en función de su productividad marginal, superando los problemas de oportunismo y de costos de monitoreo asociados con los mecanismos vigentes de procesamiento de la información. La estructura jerárquica que asume la organización y el grado en el que es capaz de sustituir al mercado en la asignación de los recursos internos, se encuentran estrechamente relacionados con la manera en que se resuelven estos problemas mediante el diseño y ejecución de contratos.

concepto propuesto por Veblen, Hodgson propone que las instituciones no son equiparables con el comportamiento de los sujetos, existen como un marco general de reglas que se traducen en expectativas compartidas socialmente. No obstante, las instituciones solo pueden ser entendidas a partir del comportamiento que propician, aunque el comportamiento influenciado por ellas no se manifieste todo el tiempo.

La estructura institucional se encuentra conformada por reglas, las cuales se establecen como disposiciones normativas de uso general tales como: en circunstancias del tipo X hacer o dejar de hacer Y (Hodgson, 1997:664).<sup>24</sup> El tipo de reglas que son consideradas como elementos constitutivos de las instituciones incluyen normas de comportamiento, convenciones sociales y reglas legales.<sup>25</sup> La característica común de todas ellas es que son potencialmente transmisibles, por lo que su existencia presupone que la comunidad de adopción comparte tácita o explícitamente el conocimiento de la existencia de las mismas, aunque pueden ser “seguidas” o ejecutadas sin una idea plena de su aplicación y funcionamiento. Para que las instituciones realmente funcionen se requiere que las reglas que las constituyen sean internalizadas e incorporadas en los hábitos sociales de comportamiento, por lo que se manifiesta la continuidad con la propuesta de Veblen.

Hodgson, al igual que la NIE, no descarta que las organizaciones puedan considerarse como un tipo especial de instituciones (Hodgson, 2006a:147; 2006b:2). En tanto que las organizaciones son estructuras sociales cuyo funcionamiento se basa en un conjunto de reglas internas, son ellas mismas instituciones. A diferencia de las instituciones sociales, las organizaciones se distinguen porque el rango de influencia de sus reglas prioritariamente se restringe al conjunto limitado de sus miembros. Las organizaciones como instituciones se distinguen de las instituciones sociales por tres aspectos centrales: tienen la capacidad de establecer sus propias fronteras y determinar

---

<sup>24</sup> En el mismo sentido, Searle (2005:21-22) propone que las instituciones son sistemas aceptados de reglas en forma de prácticas y procedimientos, que generan hechos institucionales. Estas reglas se formulan en el sentido de que a un sujeto con características X se le asigna un estatus Y en un contexto C. Dicho estatus le permite desempeñar funciones que no podría realizar en un estado libre de instituciones, por lo que la creación de cualquier hecho institucional implica la asignación colectiva de los atributos de estatus.

<sup>25</sup> Las diferencias que existen entre cada una de ellas no es suficientemente explícita en la exposición de Hodgson. Este plantea, por ejemplo, que la diferencia entre reglas, normas sociales y leyes radica en la manera en que se hacen cumplir. Mientras las reglas son producto de un acuerdo explícito en el que todos están dispuestos a cumplir en una u otra forma, el acatamiento de las normas implica la aprobación o desaprobación social. Por su parte, la ejecución del sistema legal comprende una ejecución externa, en la que una autoridad es la encargada de hacerlas cumplir (Hodgson, 2006b:5).

quienes son miembros y quienes no lo son; poseen un principio de soberanía en la toma de decisiones; y cuentan con una jerarquía interna que propicia la existencia de cadenas de mando y responsabilidades específicas.<sup>26</sup>

La identificación de las instituciones con determinadas reglas de comportamiento social es un tema recurrente en múltiples corrientes de economía institucional. Tal es el caso de la propuesta de Ostrom (2005:4, 137-140; 2008:24). Esta autora define a las instituciones como las reglas que utilizan los individuos en una amplia variedad de situaciones repetidas y estructuradas. Dichas reglas tienden a emerger a partir de la interacción colectiva recurrente.<sup>27</sup> Ostrom introduce un elemento central en el análisis del desarrollo económico mencionado por Hodgson: la importancia de la internalización de las reglas. Destaca el hecho de que las instituciones diseñadas por organismos públicos no necesariamente impactan en la conducta de los sujetos si antes no han sido internalizadas. Los altos costos de monitoreo que implica una vigilancia generalizada de la conducta individual, posibilita la aparición de acciones oportunistas o depredadoras que afectan el bienestar de la sociedad. Por tal motivo, un buen diseño institucional es aquel que logra establecer determinados patrones de internalización en la sociedad, de tal forma que quien incurra en una falta sufra un castigo interno. La mejor forma de lograrlo es que los individuos involucrados participen en la elaboración y mantenimiento de las reglas sociales.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Hodgson (2007a:68) propone una serie de principios que son comunes al conjunto de instituciones, sean estas reglas u organizaciones, los cuales son: a) las instituciones se encuentran conformadas por sujetos en interacción que se retroalimentan constantemente a través de insumos de información (los cuales pueden ser de distinta índole dependiendo de la institución concreta de la que se trate); b) poseen rutinas que son comunes a todos los sujetos que las integran; c) proporcionan expectativas y concepciones comunes; d) uno de los principales atributos de toda institución es su durabilidad relativa a través del tiempo, propiciada por procesos que se auto-refuerzan y persisten; e) incorporan valores y procesos normativos de evaluación; y f) refuerzan su propia legitimación moral a través de parámetros propios de justicia.

<sup>27</sup> Existen tres tipos de instituciones de acuerdo con Ostrom (2005:4, 137-140): reglas, normas y estrategias compartidas. Las reglas se definen como un tipo de instituciones compuestas por: a) determinados participantes, b) enunciados que describen las acciones que están permitidas y las que no, c) una descripción del proceso en el que aplican las reglas, d) una serie de condiciones que especifican en qué espacio y momento aplican, y e) las consecuencias asociadas al no cumplimiento. Las normas son un tipo de institución que contienen los cuatro primeros componentes que integran las reglas, pero no especifican las consecuencias de su cumplimiento o incumplimiento. Mientras que las estrategias compartidas solo especifican quienes son los participantes, proporcionan una descripción del proceso de interacción y las condiciones de espacio y tiempo para su aplicación. Esta taxonomía es útil porque permite analizar diversas acciones colectivas y establecer en qué medida pertenece a un marco institucional específico.

<sup>28</sup> Para la autora, el principal problema de las teorías del desarrollo económico que se concentran en la actividad rectora del estado, es que la responsabilidad de la acción colectiva y de la modificación de las

Otro de los autores importantes que equiparan instituciones y reglas, aunque incorporando otros aspectos relacionados con el desarrollo económico, es Douglas North. La teoría de North puede catalogarse como una propuesta intermedia entre la OIE y la NIE, ya que aunque parte de un marco analítico neoclásico, sus premisas fundamentales se orientan al estudio del desarrollo económico y conservan un fuerte arraigo histórico, por lo que de alguna manera es continuador de la tradición del estudio del cambio histórico propia del viejo institucionalismo.

En el concepto institucional formulado por North (1990/2006:13-19) existe una clara diferencia entre organizaciones e instituciones. Las primeras (los jugadores) son definidas como grupos de sujetos que aprovechando la matriz institucional vigente, se asocian para perseguir ciertos objetivos comunes de manera deliberada (empresas, sindicatos, partidos políticos, etc.). Por su parte, el marco institucional se concibe como el conjunto de reglas formales (leyes y todo tipo de reglas estipuladas explícitamente); y normas informales<sup>29</sup> que generan incentivos para el intercambio organizacional (político, económico y social). En concordancia con esta definición, Mantzavinos (2001:83) plantea que las instituciones son reglas sociales normativas que sirven como plataformas para la solución de conflictos y para el ahorro de recursos cognitivos, ya que proporcionan expectativas compartidas sobre las diversas estrategias posibles dentro de contextos particulares. Como se ha planteado, North establece que dentro de este conjunto de reglas las más importantes son los derechos de propiedad. En su obra con Thomas establece una tipología límite: “eficientes” o “ineficientes” (estas últimas no son admitidas por lo neoclásicos). La idea central de North radica en suponer que el desarrollo económico depende de la existencia de una matriz institucional que provea de los incentivos necesarios para que los individuos realicen las actividades económicas de manera eficiente.

---

reglas que la sustentan, recae en una entidad cuyos intereses materiales están directamente relacionados con el excedente generado. Por tal motivo, el estado puede contar con incentivos para asumir una conducta oportunista en contra de los intereses de la sociedad (Ostrom, 1990:81).

<sup>29</sup> Mantzavinos (2001:101-130) establece que las normas informales abarcan tres tipos genéricos: a) convenciones, definidas como reglas sociales que emergen espontáneamente para resolver ciertos problemas comunes y que tienen la característica de ser auto-sostenidas; b) reglas morales, las cuales surgen de manera espontánea y requieren un sistema de creencias compartido por un conjunto de individuos, ya que a pesar de ser benéficas para la sociedad porque facilitan el intercambio cooperativo, pueden ser contrarias a los intereses individuales; y c) normas sociales, entendidas como reglas que gobiernan el comportamiento de los sujetos mediante la acción (no coercitiva) de una organización externa o reguladora.

Por su parte, en esta misma línea, para la escuela del análisis histórico comparado (HCIA) las instituciones son concebidas como las restricciones no tecnológicas que más influyen en las interacciones sociales, ya que proveen incentivos que mantienen cierta regularidad en el comportamiento. La HCIA plantea que las instituciones son resultados específicos que emergen internamente a través de un proceso de auto-reforzamiento de la conducta, producto de las interacciones repetidas llevadas a cabo por los sujetos que las constituyen, por lo que su funcionamiento no descansa en inducciones externas. Este enfoque considera también a las reglas sociales como resultados institucionales que restringen el comportamiento y son resultado de fuerzas internas, tales como: intenciones estratégicas, procesos evolutivos y cognición limitada (véase Greif, 1998:80; Aoki, 2001:4-14).

Tanto North como la HCIA, consideran que el estado cumple un papel fundamental en la construcción de instituciones. El estado es concebido como una organización interna del sistema socioeconómico que establece estrategias propias en función de los intereses que persigue. El que el estado persiga una estrategia en detrimento del bienestar de la sociedad, o que elija una estrategia de colaboración y mutuo entendimiento que fomente el desarrollo, depende de dos factores principales: a) que existan grupos distintos que rivalicen el control político del estado, lo que propiciará que éste otorgue concesiones ampliando el bienestar social; y b) que persistan grupos sociales con capacidad de presión y movilización para no permitir que el estado asuma rasgos autoritarios (Aoki, 2001:151-179; North, Wallis y Weingast, 2009; Acemoglu y Robinson, 2012). Este razonamiento será de suma importancia en la discusión en torno al papel del estado que se desarrollará en los capítulos siguientes.

## Cuadro 1.2

### Algunas definiciones asociadas con el termino institución

Vieja escuela institucional	Veblen, 1899a/2005:196.	En esencia, las instituciones se conciben como hábitos mentales predominantes, que actúan en determinadas relaciones y circunstancias específicas que pueden impulsar o bloquear el desarrollo histórico. Actúan en momentos históricos determinados, por lo que tienen especificidad histórica
	Commons, 1931:655; 1936:242 y 1931:649.	Aquellos organismos encargados de diseñar y aplicar el marco legal, tales como la Suprema Corte, que entre otras cosas confieren viabilidad a los derechos de propiedad.  En términos más generales plantea que las

		instituciones son una “acción colectiva en control, liberación y expansión de la acción individual”.
Nuevo institucionalismo económico	Hodgson, 2006b:1, 2006a:147; 2006b:2	<p>Sistemas de reglas sociales establecidas que prevalecen a través del tiempo, cuya función es estructurar las interrelaciones sociales.</p> <p>Las organizaciones también son instituciones en tanto son estructuras sociales cuyo funcionamiento se basa en un conjunto de reglas internas.</p>
Nueva teoría institucional	Coase 1988c:40; 1998:73.	<p>La estructura institucional se conforma por la estructura organizacional de las empresas que coordinan las actividades de los factores de producción a un costo más bajo que el mercado, con resultados similares.</p> <p>Son factores macro-sociales (sistema legal, político, educativo, cultural, etc.) que determinan la forma particular en que se estructuran los costos de transacción.</p>
	Williamson, 2000:595-600	Las instituciones son esencialmente formas de gobierno, es decir, distintas jerarquías internas diseñadas para el funcionamiento organizacional.
	Ostrom, 1990/2009:94	“Conjunto de reglas de trabajo (o reglas en uso) que se utilizan para determinar quién tiene derecho a tomar las decisiones en cierta área, qué acciones están permitidas o prohibidas, qué reglas de afiliación se usarán, que procedimientos deben seguirse, que información debe o no facilitarse y qué retribuciones se asignarán a los individuos según sus acciones.”
Teoría institucional de North	North, 1990/2006:13-19;	Conjunto de reglas formales y reglas informales que generan incentivos para el intercambio organizacional (político, económico y social). Dentro de este conjunto de reglas las más importantes son los derechos de propiedad.
	Mantzavinos, 2001:83	Reglas sociales normativas que sirven como plataformas para la solución de conflictos y para el ahorro de recursos cognitivos. Proporcionan expectativas compartidas sobre las diversas estrategias posibles dentro de contextos particulares.
Escuela institucional de análisis histórico comparativo	Greif, 1998:80; 2006:30	<p>Restricciones no tecnológicas que influyen en la interacción social y que proveen incentivos que confieren regularidad en el comportamiento colectivo.</p> <p>“Sistemas de reglas, creencias, normas y organizaciones que generan en conjunto regularidades en el comportamiento (social)”</p>
	Aoki, 2001:10	Sistemas auto sustentados de creencias compartidas acerca de la manera en que el juego es reiteradamente jugado; es decir,

Fuente: elaboración propia

---

De acuerdo con las propuestas anteriores, una definición de institución que se adoptará a lo largo de este trabajo es la siguiente: las instituciones se entienden como reglas de uso social que influyen de manera determinante en la conducta de los sujetos y contribuyen con la organización jerárquica de la sociedad. Estas reglas pueden emerger a partir de la interacción de los mismos o ser diseñadas y ejecutadas por organizaciones específicas como el estado. No todas las reglas de uso social son instituciones, solo aquellas que influyen de manera permanente y generalizada en la conducta colectiva y que propician de alguna manera la interacción social a través de la generación de expectativas conjuntas. La forma en que las instituciones influyen en la conducta es a través de incentivos, los cuales son entendidos como insumos de información que revelan oportunidades y riesgos de emprender determinadas acciones. Los sujetos sociales adoptan ciertas reglas en función de dos mecanismos principales que no son excluyentes: a) mediante la coerción, cuando un tercero verifica y sanciona su cumplimiento; y b) mediante la internalización, cuando los sujetos adoptan las reglas motivados por factores internos (responsabilidad, culpa, motivos ideológicos, oportunismo, etc.).

El concepto de institución reviste una naturaleza compleja ya que comprende una estructura multinivel. En el ámbito económico, las instituciones actúan en distintos niveles de agregación, desde el interior de las organizaciones económicas como empresas o sindicatos, en el nivel meso-económico de los sectores industriales y el nivel macroeconómico. Generalmente, cuando se analizan los procesos de desarrollo nacional, se adopta una visión macroeconómica, por lo que se establece una clara distinción entre instituciones como reglas de acción social, y organizaciones como los elementos de interacción sobre los que influyen las primeras. No obstante, no debe olvidarse que las organizaciones también pueden ser consideradas como instituciones, en este sentido se mantiene una definición multinivel del concepto de institución, el cual puede ser simplificado en función del estrato particular de la realidad que se desea analizar. Esta discusión será retomada en el capítulo tercero.

## **1.7 Sobre el método de estudio de las instituciones**

En el aspecto metodológico existen dos grandes propuestas que compiten en su forma de establecer el análisis institucional. Ambas plantean el estudio de las instituciones a partir de la relación que existe entre los sujetos sociales como componentes de las mismas y las estructuras sociales como márgenes en los que se desenvuelve la acción de los primeros, aunque partiendo de puntos opuestos en la explicación de dicha relación. Esta interacción mutuamente determinada entre sujetos e instituciones, se conoce en el debate moderno como relación agente-estructura.

La primera propuesta metodológica, corresponde fundamentalmente con la de la vieja escuela institucional, el nuevo institucionalismo económico y algunas otras vertientes. Estas corrientes establecen que en tanto componentes sociales persistentes y perdurables, las instituciones son el primer elemento que debe ser considerado en la cadena de causalidades que explican el desempeño del sistema socioeconómico. Los sujetos nacen en un mundo caracterizado por la existencia de instituciones que proporcionan estabilidad y patrones de coordinación empleados en su práctica cotidiana, la acción de sujetos aislados fuera del contexto institucional no tiene valor analítico. Parten del estudio de las estructuras sociales como motor fundamental del cambio institucional, los sujetos insertos en un contexto social poseen el potencial de cambiar las estructuras institucionales vigentes a través de su práctica cotidiana, sin embargo dicho potencial se encuentra limitado ya que la propia dinámica institucional condiciona sus posibilidades prácticas y conductuales. El cambio, por tanto, casi siempre es gradual, dentro de un rango discreto de acción limitado por la influencia persistente de los hábitos sociales.

Por su parte la NIE pone énfasis en la acción del individuo, argumenta que las instituciones (tanto su origen como los procesos que las modifican) son resultado de la interacción individual, por lo que el análisis institucional es preeminentemente un análisis de la elección individual. Esta propuesta puede considerarse reduccionista en tanto que simplifica la explicación de los fenómenos sociales centrándose en la conducta de los individuos, y porque transpone ciertos atributos de dicha conducta a las estructuras organizacionales. Para la NIE el proceso de cambio institucional consiste en una adaptación eficiente a las condiciones de mercado a través de la estructura de precios. El individuo elige algún tipo de estructura institucional para la organización eficiente de la producción en función de los incentivos económicos que prevalecen en el

mercado. La elección encuentra trabas de carácter individual (racionalidad limitada, oportunismo, información incompleta, etc.), pero las estructuras agregadas no juegan un papel preponderante en ella.

Se considera que la primera propuesta metodológica tiene un valor explicativo superior en el contexto del estudio del desarrollo económico, ya que enfatiza la importancia conjunta de las instituciones y de los elementos constitutivos de la sociedad (sujetos, organizaciones, etc.); en el proceso dinámico de cambio histórico. Por tal motivo a continuación se analiza con mayor detalle esta propuesta y la llamada teoría de la agencia que se desprende de ella.

### *1.7.1 El estudio de la relación entre sujetos sociales y estructuras agregadas*

Todos los autores destacados de la vieja tradición institucional rechazan explícitamente los principios de racionalidad plena y de maximización de la utilidad como elementos conductuales que expliquen la acción de los sujetos en sociedad;<sup>30</sup> rechazan por tanto que el individuo atomizado, concebido idealmente fuera de todo marco social, sea el punto de partida central del análisis institucional. Por el contrario, proponen que la práctica social de los sujetos se encuentra estructurada a partir de marcos regulatorios (hábitos, reglas, normas jurídicas etc., según sea el caso) que constriñen u orientan la acción al mismo tiempo que permiten el despliegue de su potencial. En consecuencia, la economía es una ciencia que estudia procesos históricos a través de la explicación del desarrollo y generación de los hechos sociales.

Desde la perspectiva anterior existe una clara separación entre el plano ontológico y el plano metodológico en el estudio social (véase Hodgson, 2007a:30, 2007b:326). En el terreno ontológico las instituciones, en conjunto con otro tipo de estructuras agregadas (dichas estructuras se definen en el siguiente capítulo), representan el sustento general de la acción social, y se encuentran constituidas por sujetos insertos en relaciones colectivas determinadas históricamente. Gran parte de la actividad de los sujetos sociales está condicionada por la acción de las instituciones. Por tal motivo, en el plano metodológico, el estudio de la actividad social comienza con la identificación de los patrones colectivos que posibilitan o inhiben la acción social.

---

<sup>30</sup> Los autores de la vieja escuela institucional – Veblen en particular – se caracterizaron por un rechazo contundente al individualismo metodológico característico de la teoría neoclásica, véase por ejemplo: Veblen, (1909:620-623; 1899b:412-414; 1898:389-390); Mitchell, (1910:197); Commons, (1936:237).

El proceso mediante el cual las instituciones estructuran, limitan y permiten ciertos comportamientos, ocurre a través de mecanismos persistentes. Las instituciones tienen la capacidad de modificar las aspiraciones y preferencias sociales mediante la formación de hábitos de comportamiento y de expectativas compartidas.<sup>31</sup> Ello no implica que las instituciones directamente determinen la conducta, más bien mantienen una influencia considerable y persistente en su constitución y desarrollo, a través de ciertos incentivos. Por lo tanto, las instituciones generan regularidades en el comportamiento social, posibilitando que existan propósitos y creencias congruentes y compartidas por grupos amplios. Las instituciones son al mismo tiempo estructuras objetivas que se encuentran fuera de la conciencia de los sujetos, y resultados subjetivos de la agencia humana.

La lógica del planteamiento anterior sugiere que debido a que los seres humanos nacen en un contexto institucional definido, el rango de posibilidades de su acción colectiva consciente dirigida a cambiar sus circunstancias preexistentes encuentra una doble restricción: la inercia conservadora del medio institucional prevaleciente y la acción seleccionadora que ejerce este mismo medio sobre la dinámica social. Existe un círculo de causación auto-rreforzante que puede dificultar fuertemente la aparición de nuevas formas de hacer las cosas. Por ejemplo, modificar una trayectoria adversa de desarrollo.

En este contexto, el proceso de cambio institucional comienza (usando las palabras de Veblen) cuando la “presión de las circunstancias externas” como estímulos persistentes del medio, “coaccionan” y hacen insostenible la posición interna del grupo social en un momento dado, de tal modo que las opiniones compartidas por sus miembros ya no ajustan bien con los cambios de la realidad (Veblen, 1899a/2005:197-202). La mayor presión para el cambio institucional proviene de lo que Veblen llama “instituciones económicas” entendidas como “métodos habituales de continuar el proceso vital de la comunidad en contacto con el medio material en el que aquella vive”. La comunidad se encuentra en un estado previo al cambio donde los métodos habituales de interacción con el medio natural y social le proveen “el resultado más alto que podía alcanzar.” Posteriormente aparecen un conjunto de hechos que distorsionan este estado inicial, tales como un avance en los métodos técnicos u organizacionales, un incremento

---

<sup>31</sup> Tanto los hábitos sociales como las expectativas compartidas influyen en el comportamiento en dos sentidos principales: sustenta la acción de los sujetos y organizaciones (es decir, les proporciona una base común para la interacción social), y les proporciona las herramientas cognitivas necesarias para la asimilación e interpretación de la información procedente del contexto social.

del conocimiento y las habilidades de los hombres o el aumento de la población.<sup>32</sup> Al ocurrir esto, la comunidad ya no obtiene los resultados anteriores por lo que puede tender a modificar su esquema institucional. Ocurre entonces una redistribución en el “esquema general de la vida aceptado por el grupo”. Dicha redistribución beneficia a algunos grupos que mejoran su situación, pero deja peor a otros quienes tienen que cambiar sus hábitos de pensamiento si quieren adaptarse a las nuevas circunstancias. La llamada “redistribución del esquema general de la vida”, no ocurre sin conflictos entre los diversos grupos sociales o clases que conforman a la sociedad.<sup>33</sup>

Por su parte, respecto del cambio institucional, North plantea que los cambios en los costos de información, en la tecnología o en la población, son influencias desestabilizadoras para la matriz institucional en tanto que tienden a desestabilizar los precios relativos. Cuando ocurren dichos cambios, determinado grupo de poder puede emprender una alteración de las reglas vigentes para asegurar mayores ingresos o mayor poder para el diseño y ejecución de reglas institucionales (North, 1981:29-30). En North la interacción social se encuentra antecedida por una estructura institucional con una configuración específica de incentivos que influyen en su desempeño, de tal forma que el sendero de desarrollo seguido por cualquier sistema socioeconómico depende de la interacción entre una determinada matriz institucional y la práctica de los sujetos para maximizar su desempeño en función de los incentivos existentes.

Considerando las teorías anteriores sintetizadas en el cuadro 1.3, puede plantearse que el desarrollo económico es un proceso multicausal y multinivel que se deriva de la

---

<sup>32</sup> Con la excepción del aumento poblacional, Veblen se refiere aquí a hechos directamente relacionados con la aparición de nuevos inventos o de nuevas tecnologías materiales u organizacionales. Por este motivo, Rutherford (1994: 97-99 y 1998:475), propone que en el análisis de Veblen existe una tensión entre el cambio tecnológico y el cambio institucional. En la medida en que las instituciones determinan las metas de los sujetos sociales, el desarrollo técnico y tecnológico se ve afectado por las preconcepciones institucionales. Pero el cambio tecnológico no necesariamente se encuentra en contradicción con los hábitos corrientes de pensamiento. Los cambios tecnológicos serán asimilados por la sociedad en la medida en que coincidan con sus hábitos pecuniarios, es decir, en la medida en que generen ganancia. Debido a lo anterior, aunque la introducción del cambio tecnológico pueda ser hasta cierto punto controlado, tiene efectos inesperados sobre las instituciones vigentes. Los resultados inesperados generarán nuevos hábitos de pensamiento en la medida en que tiendan a reforzar la actividad pecuniaria de los individuos. De esta manera ocurre el cambio progresivo de los hábitos sociales.

<sup>33</sup> Veblen establece que en la moderna era industrial la presión del grupo que empuja el cambio institucional es producto de su exigencia pecuniaria. Por tanto, en la actualidad, la presión original para el cambio institucional es enteramente económica, y estos factores económicos se presentan como “externos” a la comunidad. En palabras del autor: “(...) podemos ver que las fuerzas que favorecen el reajuste de las instituciones en cualquier comunidad industrial moderna son principalmente fuerzas económicas” (Veblen, 1899a/2005:201); y puesto que el interés económico “afecta la estructura cultural en todos los puntos, es por eso que todas las instituciones pueden considerarse en alguna medida instituciones económicas” (Veblen 1898:392).

relación entre estructuras agregadas como las instituciones (en conjunto con otras que se analizan el capítulo siguiente) y la práctica del sujeto social. El desarrollo económico emerge cuando los sujetos han logrado construir estructuras agregadas que generen los incentivos apropiados para fomentar el bienestar. No obstante este proceso no es lineal ni inevitable, por el contrario se encuentra limitado por conflictos entre diversos grupos de poder y por intereses específicos. Lo que interesa resaltar aquí es que el método de análisis institucional permite analizar la realidad desde una perspectiva dinámica y compleja. Esta perspectiva metodológica conduce al análisis del problema de agencia como una forma de representar el cambio histórico.

**Cuadro 1.3**

**Principales diferencias metodológicas en la economía institucional**

	<b>Aspecto que estudia</b>	<b>Propuestas orientadas al estudio del cambio histórico</b>	<b>Propuestas micro-reduccionistas</b>
<b>Ontología</b>	De qué forma se encuentran constituidas las instituciones	Las instituciones se conciben como sistemas sociales de reglas que se encuentran incorporadas en los hábitos sociales de pensamiento e influyen poderosamente en la conducta de los individuos.	Las instituciones son estructuras organizacionales o formas eficientes de gobierno que sustituyen al mercado en la asignación de los recursos internos, a través del diseño y ejecución de contratos internos.
<b>Metodología</b>	Cómo debe abordarse el estudio de las instituciones	Las instituciones, así como otras estructuras agregadas, son el punto de partida del análisis social. La sociedad se estructura a partir de distintos niveles analíticos emergentes que son irreductibles entre sí. El estudio de las instituciones implica analizar cómo dichas estructuras emergentes influyen en la conducta de los individuos, pero también como la interacción individual influye	El estudio de las instituciones ocurre partir de individuos dados o atomizados, los cuales establecen relaciones de interacción fuera de todo contexto histórico y social.
<b>Dinámica</b>	De qué manera se desenvuelve el proceso de cambio institucional	La estructura institucional es inherentemente conservadora pero el desarrollo tecnológico genera una redistribución de los aspectos materiales de la sociedad, por lo que	Ocurre una adaptación eficiente de las jerarquías organizacionales ante los cambios en los costos de mercado por el intercambio de los bienes productivos.

	<p>los sujetos impulsan el cambio institucional para mejorar su posición. Existe una relación bidireccional entre la práctica de los sujetos sociales y la influencia que ejercen los marcos institucionales en su conducta.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia

### *1.7.2 El problema de la interacción social en la teoría institucional*

La posibilidad y dirección del cambio estructural, así como sus subsecuentes consecuencias, dependen en gran medida de las decisiones y las acciones que toman los sujetos sociales en momentos específicos. Pero, a su vez, estas acciones se desarrollan en determinados contextos políticos, institucionales y tecnológicos, que condicionan sus posibilidades de acción. El problema de agencia refiere a la manera en que se relaciona la acción de los sujetos a través de la estructura social y de su interacción dentro de grupos y organizaciones, con los subsistemas agregados (Archer 1995). Este tipo de teoría implica considerar sujetos sociales con capacidades limitadas de razonamiento que actúan en un mundo dinámico y cambiante. Establece además que la realidad se estructura en función de diversos niveles de agregación interrelacionados (sujetos-grupo-organización-sistema), que presentan características emergentes.

A partir de los estudios pioneros de Veblen, se establece un primer vínculo conceptual entre el sujeto social y las estructuras agregadas. A través de su mordaz crítica al racionalismo,<sup>34</sup> Veblen plantea la necesidad de una teoría adecuada de la acción de los sujetos sociales para comprender el proceso de cambio histórico. La línea de influencia que va de la acción de los sujetos al cambio en las estructuras económicas y sociales se explica en Veblen de la siguiente forma (figura 1.2): los hábitos mentales compartidos por ciertos grupos o clases de la sociedad, condicionan en gran medida la acción social en circunstancias históricas determinadas. Los hábitos son las estructuras

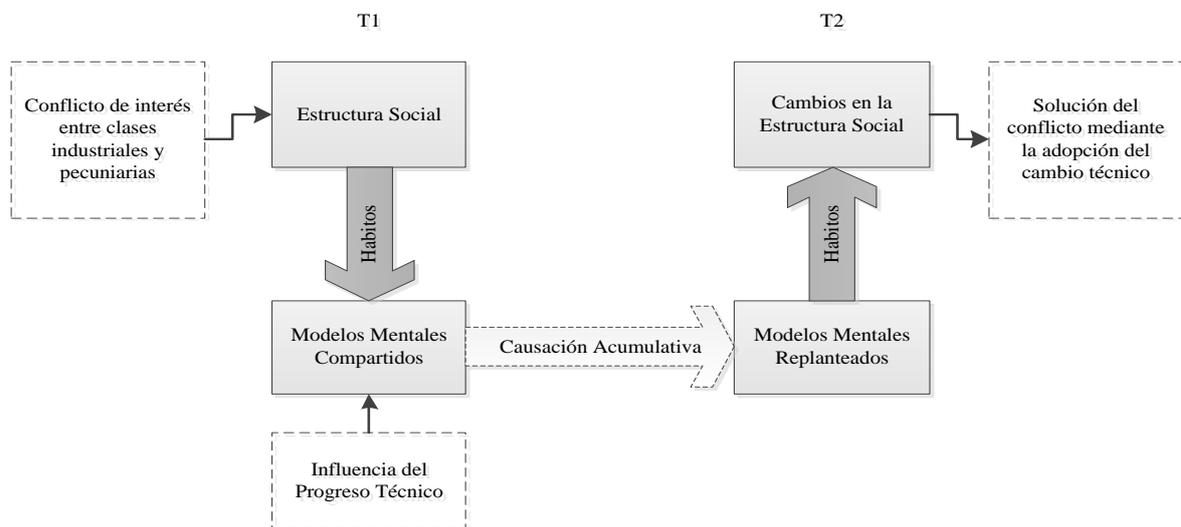
---

<sup>34</sup> Veblen contrapone una particular visión evolutiva de la sociedad a una concepción teleológica de la misma que, desde su perspectiva, se encuentra presente tanto en la teoría de la utilidad marginal como en el marxismo. Para Veblen, la concepción racional del mundo, fundamento de la estructura teleológica de pensamiento, se encuentra presente en ambas corrientes teóricas. En la teoría económica ortodoxa la acción de los agentes económicos se dirige exclusivamente a la maximización de la utilidad; mientras que el sujeto social propuesto por el marxismo tiene la capacidad para comprender “objetivamente” los cambios que ocurren en la estructura económica producto de las contradicciones y conflictos, y actuar en consecuencia con sus intereses colectivos (véase Veblen 1919/1990:413-418).

que le dan cohesión a la sociedad y le proporcionan significados compartidos para la interpretación del mundo. Cambios en las formas de acumulación producto del progreso tecnológico ocasionan modificaciones progresivas en las concepciones mentales de los sujetos, que generan a su vez alteraciones paulatinas de los hábitos vigentes. Un proceso de causación acumulativa, el cual se caracteriza por ser ciego y no racional (los individuos no pueden prever todas las posibles implicaciones futuras de sus actos, ni comprenden objetivamente las circunstancias presentes), conlleva un cambio gradual en las instituciones vigentes. Debe notarse que en todo momento la interrelación entre las estructuras sociales y la acción de los individuos se encuentra medida por los hábitos de pensamiento.

**Figura 1.2**

**Proceso de cambio histórico en Veblen**



Fuente: Elaboración propia

Siguiendo los planteamientos de Veblen, Hodgson propone el concepto de emergencia, como un elemento explicativo de la interrelación entre distintas estructuras en una sociedad. Cada nivel de la estructura social cuenta con características propias que no se definen a partir de sus elementos constitutivos.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Citando a Morgan, Hodgson (1999:139) refiere que las propiedades emergentes son resultados impredecibles y no aditivos derivados de procesos complejos. En términos biológicos el énfasis de lo emergente no se encuentra en alguna forma de particular de lo que ya existe, sino en el nacimiento de propiedades nuevas que no existían hasta ese momento.

Retomando las ideas de Veblen Hodgson (2007a:63) propone una relación particular entre los sujetos y las entidades agregadas según la cual los primeros influyen en las segundas mediante su acción, mientras que las segundas estructuran la acción de los primeros. Las entidades agregadas pueden ser grupos sociales, empresas, instituciones, organizaciones políticas, etc.; así como sistemas con un grado superior de agregación (estructuras sociales, sistemas tecnológicos, etc.). Siendo que los sujetos nacen dentro de ciertas estructuras agregadas delimitadas históricamente, su poder de acción para modificarlas se encuentra limitado por un conjunto de factores como las condiciones del poder político, su posición en la jerarquía social, su capacidad de agrupación, los conflictos existentes y potenciales entre diversos grupos, el tipo de tecnologías vigentes, las características de la estructura institucional, etc. Dentro de estas limitaciones, los sujetos actúan consciente o inconscientemente en función de determinados intereses individuales y colectivos, que tienden a modificar o conservar ciertas estructuras.<sup>36</sup>

La intermediación entre sujetos y estructuras agregadas son los grupos u organizaciones en los que los primeros establecen interacciones frecuentes. La acción de los sujetos potencializada por los grupos, clases sociales y organizaciones a las que pertenecen, no tiene una repercusión inmediata y unidireccional en los subsistemas estructurales, su efecto puede estar modulado por diversos factores. Archer (1995:89-92) argumenta que la dinámica de los subsistemas estructurales y la acción de los sujetos operan en un mismo sistema pero con distintos ritmos. Por lo tanto es útil explicar la dinámica de los sistemas socioeconómicos como un ciclo compuesto por tres partes:

Primera fase: En tanto que la existencia de los subsistemas estructurales generalmente precede la acción de los sujetos, un primer análisis radica en considerar las características y elementos que conforman las estructuras, las cuales se cristalizan como propiedades sistémicas derivadas de acciones pasadas, y que una vez constituidas ejercen una influencia importante sobre las acciones subsiguientes.

---

<sup>36</sup> Desde esta perspectiva, el sujeto no es un agente de los grupos, organizaciones o subsistemas dentro de los que interacciona, en el sentido de actuar con poder o en representación de ellos; sino que es un elemento constitutivo que actúa dentro de cada una de estas estructuras. Dichas interacciones individuales dentro de las estructuras, no son neutrales. Los sujetos al actuar dentro de determinados grupos defienden intereses particulares que pueden conducirlos a lo confrontación con otros grupos. Por tal motivo, la estructura que emerge puede ser resultado de la acción estratégica de los elementos que la conforman; pero también del conflicto y de las relaciones de poder que se desenvuelven en su interior o, como comúnmente sucede, resultado de ambos factores a la vez.

Segunda fase: Los individuos interactúan dentro de determinados subsistemas agregados. La interacción social se encuentra estructuralmente condicionada pero *no estructuralmente determinada*, porque los sujetos poseen, en mayor o menor grado, propiedades deliberativas y prácticas propias que pueden influir en la dinámica del sistema.<sup>37</sup> Las características macro-agregadas se manifiestan como estímulos (incentivos) dirigidos a los sujetos, los cuales contribuyen con la configuración de sus expectativas y prácticas sociales. La configuración del sistema también establece las normas que especifican los beneficios y recompensas así como las exigencias y castigos ejercidos sobre la conducta de distintos sujetos y grupos sociales.

Tercera fase: Existe la posibilidad de que surjan nuevas características de los sistemas agregados como resultado emergente de las prácticas que los sujetos emprenden. Aún y cuando estos últimos pueden conducir sus acciones en función de distintos grados de deliberación, la mayoría de las veces los cambios en los subsistemas son resultados no intencionales de las diversas prácticas, de la lucha por el poder político y de los conflictos de intereses entre grupos heterogéneos. Sin embargo existe también la posibilidad de que las acciones de los sujetos o las relaciones de fuerza entre grupos, tiendan a conservar las estructuras previas, en cuyo caso no se verificarán cambios sustanciales en los subsistemas agregados.

En la figura 1.3 se presenta gráficamente el ciclo descrito anteriormente y sus tres fases constitutivas. En T1 existen subsistemas estructurales previos que influyen en la conducta de los sujetos. La interacción de estos últimos en T2 está precedida por los distintos subsistemas, pero su propia dinámica conduce a que potencialmente en T3 dicha interacción, modulada por la estructura social y por los distintos grupos y organizaciones, modifique las condiciones de los subsistemas que se transforman en T4. Las flechas indican influencia recíproca entre la estructura y los sujetos sociales.

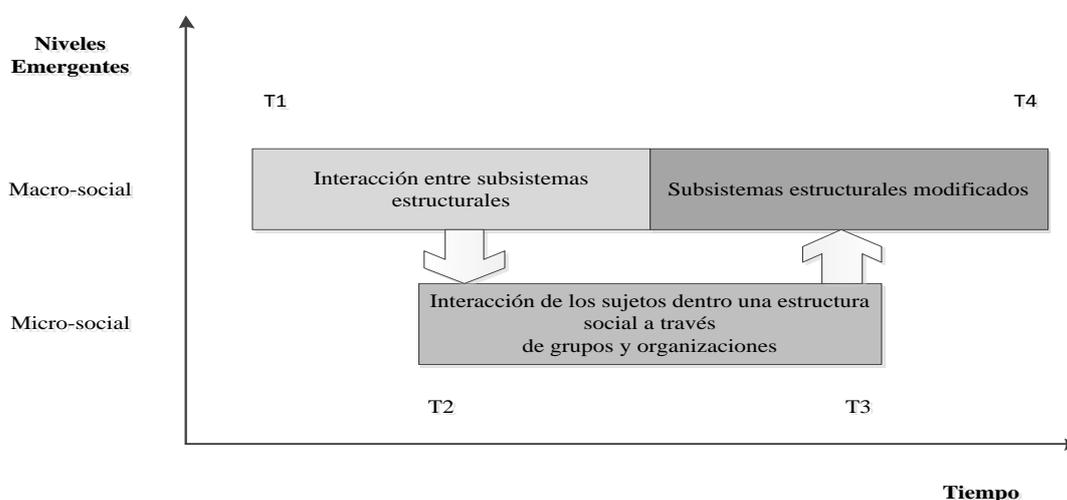
Como puede apreciarse, los diversos subsistemas estructurales preceden a la acción de los sujetos pero el cambio estructural es producto de las acciones conjuntas de los mismos. Los insumos para la toma de decisiones son los estímulos (incentivos) que logran percibir del entorno físico y social, así como los modelos mentales previos

---

<sup>37</sup> Debe notarse que en la versión moderna de la teoría de la agencia la conducta de los sujetos ya no se encuentra atrapada de manera inexorable en los hábitos y en las rutinas pasadas, como parece sugerir Veblen; los individuos poseen un margen importante de maniobra para la deliberación y la creación consciente. Para una crítica al concepto de rutina como determinante de la conducta véase Morales (2009).

conformados de acuerdo con patrones personales de vida y de práctica social. Los cambios en los subsistemas que resultan de la interacción de los sujetos a través de grupos y organizaciones, son un resultado emergente y no intencional de la práctica social.<sup>38</sup> Esta propuesta no es determinista en tanto que el cambio estructural puede no ocurrir; pero en caso de que ocurra las posibilidades de acción de los individuos se encuentran abiertas en un rango discreto de posibilidades. En otras palabras, existen vías históricas alternativas por las que la sociedad puede encausar su actividad hacia el futuro (Dabat 1993:191-192 y 1994:44-46). Las posibilidades de cambio se encuentran condicionadas por la estructura precedente, pero no determinadas por la misma.

**Figura 1.3**  
**Relación agente-estructura en el proceso de cambio institucional**



Fuente: Modificado de Archer (1995:76)

Esta perspectiva emergente, multinivel y multicausal que proporciona la economía institucional para el estudio del desarrollo económico es compatible con el método de la complejidad que se analizará en el siguiente capítulo. Por lo tanto, la importancia de la economía institucional no solo radica en proponer que las instituciones importan en el desempeño económico, sino además en establecer un método de estudio dinámico para la práctica social.

### 1.8 Conclusión

La hipótesis de que las instituciones son un factor explicativo importante en el proceso de desarrollo económico ha cobra fuerza en los últimos años. Tanto en sectores académicos como en numerosos hacedores de política en distintos niveles, se ha

<sup>38</sup> Lo cual no excluye, como se analizará en los capítulos siguientes, que existan grupos sociales con suficiente poder político como para imponer una trayectoria específica a un sistema social, en ausencia de contrapesos sociales e institucionales.

asumido la idea de que las instituciones importan en el desempeño económico. No obstante, aún no se han podido generar consensos amplios respecto a qué tipo de instituciones son necesarias para alcanzar la prosperidad.

Quizá la propuesta más difundida al respecto es la que plantea que el fortalecimiento de los derechos de propiedad es un pilar indispensable para el desarrollo. Sin embargo, como se ha mencionado, persiste un amplio debate al respecto y las hipótesis que sustentan esta explicación, aunque atractivas, requieren aún de un gran trabajo de constatación histórica. Aunque dichas hipótesis fueran correctas en la explicación de las trayectorias históricas de los países desarrollados, aún se debe demostrar que la trasposición histórica es válida en el caso del atraso moderno.

En realidad aún no se sabe con certeza si existen las instituciones que puedan fomentar el desarrollo en cualquier condición histórica. Probablemente no es posible crear una única fórmula debido a que el funcionamiento de las instituciones es altamente dependiente del contexto y de la trayectoria específica de cada nación. A pesar de ello, el análisis histórico institucional comparado permite comprender cada vez con mayor precisión de qué manera ocurre el proceso de formación de instituciones exitosas en distintos contextos nacionales, lo que a su vez puede conducir al mejor diseño de políticas públicas que tiendan a optimar el desempeño económico.

Por lo tanto la teoría económica institucional aporta elementos conceptuales muy importantes para comprender el proceso moderno de desarrollo, en este capítulo se han mencionado algunas de las principales discusiones y aportes al respecto.

En primer lugar, al ser definidas como reglas de acción colectiva (de entre las cuales los derechos de propiedad son solo un tipo), se ha planteado que las instituciones juegan un papel central en las políticas de desarrollo nacional porque establecen la matriz de incentivos mediante los cuales los sujetos sociales y las organizaciones pueden establecer sus respectivas estrategias de acción. Además, las reglas institucionales sean estas formales o informales, establecen los procedimientos y las acciones que son permitidos o prohibidos por las autoridades o por la misma sociedad, estableciendo un marco de referencias compartidas que genera expectativas comunes y, como resultado, confieren certeza a los procesos de producción e intercambio de mercancías. También se ha argumentado que el anquilosamiento institucional puede ser una traba importante para desarrollo económico, cuando las prácticas colectivas generalizadas no corresponden con el nivel de desarrollo del sistema productivo, o cuando se estructuran a partir de intereses de clase o grupo en detrimento de la sociedad.

Por otra parte, derivado de las corrientes de economía institucional de carácter histórico se reconoce el papel fundamental que mantiene el estado en la creación e impulso de instituciones que fomenten el desarrollo. El estado es la organización que históricamente ha definido el diseño de políticas públicas con el objetivo de alinear la conducta de individuos y organizaciones hacia el logro de objetivos económicos específicos. Sin embargo, este proceso no ocurre sin fricciones internas entre los distintos grupos en pugna por el poder político, o sin conflictos entre estos y ciertos grupos sociales. Por tal motivo, el desarrollo económico es al mismo tiempo un proceso de evolución y cambio institucional, en el que la acción de los sujetos sociales agrupados en diversas organizaciones establece ciertas reglas que cristalizan en políticas públicas institucionalizadas a través del poder centralizado del estado.

Desde la perspectiva anterior, el desarrollo económico puede comprenderse como un doble juego entre reglas sociales y progreso técnico, en el que las primeras establecen las bases sobre las que los sujetos y organizaciones desarrollan las actividades productivas, al conferirles determinados incentivos y expectativas conjuntas que guían su acción; al mismo tiempo, el proceso de destrucción creadora que implica el incesante progreso de los medios materiales de producción, tiende a transformar las propias reglas y expectativas sociales ya que modifica la posición tanto de sujetos como de organizaciones en el reparto de las ganancias derivadas de la actividad económica. El diseño de reglas sociales que no fomenten el proceso de destrucción creadora puede generar un estancamiento económico que derive en situación de atraso permanente.

Finalmente, además las aportaciones conceptuales, la teoría económica institucional proporciona herramientas metodológicas invaluable para estudiar el proceso de desarrollo económico. Establece que todos los fenómenos sociales son procesos dinámicos caracterizados por la influencia simultánea de múltiples factores en distintos niveles de agregación. Existe una determinación causal simultánea entre factores agregados de la estructura social como pueden ser las instituciones y las acciones de sus elementos constitutivos como son organizaciones y sujetos sociales. Esta metodología es compatible con las modernas teorías de la complejidad que han comenzado a cambiar el paradigma de las ciencias sociales. Este nuevo método para el estudio del desarrollo económico y la relación con la teoría económica institucional se plantea en el siguiente capítulo.

# El método de la complejidad para el estudio del desarrollo económico y su relación con la economía institucional

---

### 2.1 Introducción

Buscando contribuir con el debate expuesto en el capítulo anterior respecto a la importancia de las instituciones en el desempeño económico, en este capítulo se establecen algunas premisas metodológicas que enmarcan la relación entre las instituciones y el conjunto del sistema socioeconómico. Se plantea que el desarrollo económico es una expresión de la dinámica del sistema socioeconómico, y es resultado de la interacción de diversas fuerzas constitutivas entre las que se encuentra la estructura institucional.

Se proponen una serie de premisas metodológicas para comprender la relación compleja entre las instituciones y los demás componentes estructurales que integran el sistema socioeconómico: a) la estructura institucional se encuentra inserta en un conjunto más amplio de interrelaciones, el cual se denomina aquí sistema socioeconómico; b) el sistema socioeconómico está conformado por distintos sistemas además del institucional, los cuales son el sistema social, el sistema político y el sistema tecno-productivo; estos cuatro elementos son identificados con el nombre de subsistemas estructurales; c) el desempeño del sistema en su conjunto (y en consecuencia el desarrollo económico como una de sus expresiones principales) depende de las interrelaciones que establecen entre sí los elementos que constituyen cada uno de estos subsistemas (sujetos, grupos sociales y organizaciones principalmente); d) el desempeño del sistema también se encuentra influenciado por factores externos; e) la influencia de las instituciones en la configuración de un sistema socioeconómico depende, a su vez, del desarrollo y dinámica de los demás subsistemas y del entorno específico en que se desenvuelven.

Analizar el sistema socioeconómico en sus múltiples relaciones y, dentro de ellas, el papel de la estructura institucional, implica adoptar un método que represente la dinámica y multiplicidad de interacciones entre componentes heterogéneos. Se propone que la moderna teoría de la complejidad cumple con estas exigencias y es compatible

con el método de estudio de la economía institucional. Por tal motivo, en este capítulo se reconstruyen las relaciones de interacción y posibles influencias causales que la estructura institucional mantiene como los demás elementos estructurales, como una forma de establecer la importancia que tienen en la configuración del desarrollo económico.

## **2.2 El método de la complejidad en los sistemas sociales**

El cambio histórico, entendido sintéticamente como la forma particular que adquieren los sistemas socioeconómicos en una época determinada y las características de los patrones estructurales que configuran su transformación, es resultado de una multiplicidad de factores o subsistemas de diversa índole y las interacciones existentes entre ellos. Comprender la especificidad de cada época histórica en términos de su trayectoria de desarrollo implica analizar el valor relativo que cada uno de estos factores tiene respecto del todo, así como las múltiples interacciones que desencadenan y los conflictos que emergen a partir de dicha interacción.

En el ámbito metodológico, la dinámica de los sistemas sociales se caracteriza porque al interior de los mismos actúan diversas fuerzas sociales que provocan cambios estructurales. El resultado de la acción social se concreta en distintos modos particulares de desarrollo económico, los cuales se ubican dentro del rango de dos posibles extremos característicos: existe la posibilidad de impulsar el sistema hacia mejores posiciones, o bien ocasionar que éste se estanque o incluso retroceda a posiciones más desfavorables. La posibilidad de lograr un desarrollo progresivo o un retroceso no se encuentra determinada de antemano, depende de las características de los factores históricos que influyen en la acción social y de la manera en que se estructuran las relaciones sociales.

Conjuntamente, los cuatro subsistemas mencionados anteriormente (tecnología, instituciones, política y sociedad), constituyen la base analítica para comprender la dinámica específica del desarrollo económico. Es evidente que el análisis conjunto de estos cuatro subsistemas y su ubicación histórica en sí misma es una tarea ardua. Más aún, las influencias causales que ejercen entre sí cada uno de ellos y las que provienen de otros ámbitos relevantes de la actividad social complica aún más el análisis de la realidad. Esto es así en tanto que la causalidad múltiple que ejercen estos subsistemas ocurre a través de distintos niveles de agregación (sujetos, grupos, organizaciones, etc.), y adquieren múltiples formas de determinación e influencia.

Tal y como se ha planteado anteriormente, la articulación del sistema socioeconómico (es decir las interacciones entre los distintos subsistemas estructurales), ocurre en tres planos ontológicos principales: el plano de los sujetos, el de los distintos grupos sociales y el plano organizacional. Se considera que la dinámica de todo el sistema descansa en la interacción en cada uno de estos componentes o niveles. En el nivel más abstracto de la estructura social, los sujetos establecen ciertas relaciones sociales que les permiten organizarse en grupos más o menos homogéneos, cuya cohesión depende de ciertas afinidades colectivas y de compartir preferencias o intereses implícitos o explícitos. A su vez, la interacción entre grupos e individuos ocurre en el marco de determinadas organizaciones. Tanto los grupos sociales como las organizaciones presentan características emergentes que no se encuentran en los individuos. Retomando las bases de la teoría institucional de la agencia, puede plantearse que el estudio del cambio histórico implica analizar de qué manera se modifican las estructuras agregadas en cada uno de los subsistemas mencionados a partir de la acción de sujetos y organizaciones.<sup>39</sup>

Ante los múltiples intentos reduccionistas que pretenden explicar la realidad social a partir de un solo factor causal, han surgido algunas alternativas metodológicas que aspiran a devolver el carácter sistémico al estudio de los hechos sociales. Tal es el caso del llamado enfoque sistémico, el cual sostiene que todo grupo social es un sistema o parte de un sistema<sup>40</sup> (Bunge, 2004 y 2009; Olsson y Sjöstedt, 2004); y de la teoría de la complejidad, la cual asume que la sociedad, además de ser un sistema, posee el atributo de ser un sistema complejo<sup>41</sup> (Auyang, 1999; Axelrod y Cohen, 2000; García, 2006; Mitchel M., 2009; Holland, 2004).

---

<sup>39</sup> En este sentido, la relación agente-estructura advertida por el institucionalismo económico y referida en el capítulo anterior, puede ser extendida a otras estructuras agregadas además de las instituciones.

<sup>40</sup> Todo sistema se encuentra definido por cuatro componentes fundamentales: a) *composición*, que se refiere al conjunto de todas las partes del sistema; b) *entorno*, representado por todos los elementos que no pertenecen al sistema pero que mantienen relación con algunos elementos del sistema; c) *estructura*, compuesta por el conjunto de relaciones que se establecen entre los elementos del sistema, y entre estos últimos y los elementos del entorno; y d) *mecanismo*, lo cual se refiere al conjunto de procesos presentes en el sistema que le permiten comportarse de la manera en que lo hace (Bunge 2004:56).

<sup>41</sup> La noción básica de complejidad implica la conceptualización de un sistema que se encuentra en medio de dos extremos reconocibles: por un lado, aquellos sistemas cuya interacción entre sus partes es muy escasa, es decir, aquellos que mantienen una estructura estable y sin alteraciones considerables (no existen ejemplos reales reconocidos en la estructura social más allá de los modelos teóricos de la economía neoclásica). Y por el otro lado, un sistema caótico es aquel cuya interacción entre sus componentes es muy elevada, cada parte se encuentra interconectada con muchas otras, por lo que un ligero cambio en cualquiera de ellas puede ocasionar alteraciones considerables en toda la estructura. En

En su forma actual el paradigma de la complejidad se integra por múltiples enfoques que aunque mantienen puntos importantes de conexión, no convergen necesariamente en una sola teoría general (Mitchel M., 2009:14). A pesar de ello este paradigma contiene un potencial explicativo que es de gran ayuda en el análisis de la conformación y desarrollo de los sistemas socioeconómicos.

Debido a que la cantidad de factores que intervienen en el desempeño de los sistemas socioeconómicos y sus numerosos grados de interrelaciones causales en diversos niveles de agregación, estos sistemas pueden definirse con el atributo de “complejos”. Si bien actualmente mucho se ha discutido sobre la configuración de los sistemas complejos, la mayoría de autores coinciden en citar cinco características comunes que los definen: a) se encuentra conformado por diversos elementos heterogéneos; b) son sistemas abiertos, en el sentido de que mantienen una interacción constante con el medio circundante a través del flujo de diversos recursos; c) presenta propiedades emergentes, es decir, los elementos agregados poseen características distintivas y son más que la suma de sus partes; d) poseen una estructura definida por las interrelaciones de los elementos; y e) las relaciones que conforman la estructura son dinámicas por lo que tienden a transformarse en el tiempo (García, 2006:122, 125).

Como se planteó en el primer capítulo algunas vertientes de economía institucional mantienen conexiones importantes con la teoría de la complejidad. Tal es el caso del llamado Nuevo Institucionalismo Económico cuyas premisas fundamentales se orientan a la consideración de procesos sociales dinámicos, compuestos por distintos componentes heterogéneos y diversos niveles analíticos que presentan propiedades emergentes.

La teoría institucional de la agencia también es compatible con la metodología de los sistemas complejos, al establecer que los cambios en las estructuras agregadas se producen a partir de la interacción no lineal de sus componentes, en donde la emergencia juega también un papel central. Por su parte, prácticamente todas las vertientes de economía institucional relacionadas con el viejo institucionalismo reconocen el carácter dinámico de los sistemas socioeconómicos. Dadas estas

---

medio de estos dos extremos se encuentran los sistemas complejos, en los que algunas partes del sistema se encuentran conectadas con un número específico de elementos, de tal forma que son sistemas dinámicos basados en la interacción en rangos discretos entre sus componentes, lo que les permite tener una estructura estable comparada con los sistemas caóticos, al mismo tiempo que una estructura dinámica si se compara con los sistemas estáticos (Potts, 2000:61-65).

conexiones explícitas es posible afirmar que una teoría general de la evolución institucional en principio es compatible con el marco metodológico de la complejidad, y que las premisas de la economía institucional son de gran valor para comprender la estructura compleja de los sistemas socioeconómicos.

Partiendo de las premisas anteriores puede afirmarse que los sistemas sociales se encuentran conformados por elementos heterogéneos (sujetos, empresas, organizaciones, agrupaciones sociales, partidos políticos, etc.) pertenecientes a los distintos subsistemas referidos, los cuales mantienen interrelaciones diversas mediante el intercambio de recursos variados (bienes productivos, información, etc.). La realidad social se expresa en distintos niveles de agregación o niveles ontológicos (Rivera, Robert y Yoguel, 2009:80) que presentan propiedades emergentes particulares. Por ejemplo, las organizaciones sociales, tales como empresas o sindicatos, se encuentran conformadas por individuos heterogéneos que interactúan en su interior constituyendo cierta estructura y ordenamiento jerárquico; a su vez, esas mismas organizaciones en vinculación con otras de distinta naturaleza constituyen sistemas macro agregados con características propias (ramas industriales, economías nacionales, etc.). En conjunto los elementos constitutivos y sus interrelaciones en cada uno de los niveles jerárquicos y subsistemas conforma una estructura dinámica.

Al situarse en un nivel general de abstracción puede plantearse que todo sistema socioeconómico es complejo en el sentido de que se encuentra constituido por un conjunto de subsistemas históricamente delimitados (entre los que se encuentra el sistema institucional), que actúan en distintos niveles de agregación. Pero los sistemas sociales mantienen un conjunto de particularidades que deben ser destacadas.

### *2.2.1 Especificidades del sistema socioeconómico como sistema complejo*

Siguiendo a los autores de la vieja escuela institucional, puede plantearse que los sistemas socioeconómicos no se encuentran organizados de una forma predefinida o auto-determinada;<sup>42</sup> son el resultado de múltiples acciones que expresan preferencias y

---

<sup>42</sup> En los diversos enfoques de la teoría de la complejidad es común encontrar la idea de que los sistemas complejos se definen principalmente por su capacidad para auto organizarse en función de los cambios internos y externos que experimentan, logrando resultados eficientes a través de un proceso de adaptación constante (Holland, 2004:24-25). Si bien estos atributos son certeros cuando se analizan sistemas de carácter físico o biológico, o bien sistemas artificiales que simulan la realidad construidos a partir de modelos computacionales; aplicar mecánicamente el concepto de auto organización y adaptación a los sistemas socioeconómicos puede ocasionar profundos problemas analíticos. El plantear que los sistemas socioeconómicos se auto organizan no explica en lo más mínimo por qué en algunas ocasiones se auto organizan de manera que permiten el desarrollo económico y por qué en otras se auto organizan para

conflictos humanos (de manera consciente o inconsciente; deliberativa o automática). En consecuencia, este tipo de sistemas están configurados históricamente, se cimientan sobre hechos pasados que dan cauce a las acciones presentes.

En contraste, la historia de los organismos vivos expresada en el proceso evolutivo que los configura, implica un devenir ciego, producto de la constante adaptación a un medio natural que se transforma contantemente. En contraste, la historia de las sociedades expresa una lucha permanente por transformar la realidad en función de la práctica de los sujetos sociales. A diferencia de los sistemas biológicos, los sistemas socioeconómicos tienen la capacidad de preservar su estructura de generación en generación, de tal modo que los nuevos sujetos nacen en un contexto colectivo con una infraestructura material y cultural construida en el pasado en la cual, como se expresó en el capítulo anterior, las instituciones juegan un papel muy importante (Tomasello, 2010:78).

La posibilidad de edificación de la realidad social mediante la práctica colectiva y la posibilidad de preservar ciertos rasgos culturales, institucionales o productivos, implica que el proceso de desarrollo económico no se desenvuelve a partir de una línea ascendente de progreso y mejora constante sino que se encuentra plagada de logros y retrocesos, aciertos y equívocos. Tampoco tiende a un equilibrio dinámico eficiente como los sistemas biológicos; antes bien se caracteriza por desequilibrios constantes y grandes conflictos entre los distintos grupos involucrados.

Por lo tanto, un rasgo fundamental de los sistemas socioeconómicos en comparación con los sistemas biológicos es que los seres humanos son auto-conscientes, en el sentido de que interpretan una realidad en la que ellos mismos aparecen como actores fundamentales, lo cual confiere una dinámica particular al proceso de conformación y

---

generar sistemas que no propician el desarrollo. A diferencia del mundo físico o el biológico, el mundo social no necesariamente se estructura por sí mismo para encontrar óptimos locales que permitan el mejor funcionamiento posible del sistema, por el contrario, como puede corroborarse históricamente, persisten desigualdades tan amplias que en muchas ocasiones impiden un desempeño adecuado. Además, cuando se combina el concepto de auto organización con el de adaptación al estilo de los autores mencionados, se corre el riesgo de pensar en la sociedad como un sistema que puede funcionar sin centralidad o jerarquía en la toma de decisiones; una sociedad donde no es estrictamente necesario el diseño y planeación de políticas que direccionen el sistema hacia fines deseados, en donde cada individuo haciendo lo que le corresponde hacer contribuye con el bienestar de la sociedad (como las abejas o las hormigas). Por tales motivos, el uso de la metodología construida por las ciencias de la complejidad, debe ser adecuada para el análisis de los sistemas socioeconómicos: debe reconocerse la importancia del diseño de estrategias institucionales de desarrollo propuestas o consensadas a partir del ejercicio del poder político, y la centralidad de las mismas para la configuración del sistema.

desempeño de los sistemas sociales.<sup>43</sup> A diferencia de otros organismos vivos, los seres humanos poseen la capacidad de asimilar conceptualmente la realidad y proyectar o prever un comportamiento futuro en función de su propia práctica y de la de los demás. En este sentido, el problema de la asimilación y formación de conocimiento mediante diversos procesos conscientes de aprendizaje como un antecedente indispensable para la acción, es un rasgo distintivo de los seres humanos.<sup>44</sup> Este punto se vincula directamente con el problema de la generación y transmisión de conocimiento como una estrategia de desarrollo, el cual será abordado con mayor detalle en el capítulo siguiente.

En relación con lo anterior, otra de las características importantes de los sistemas socioeconómicos es que son sistemas abiertos al futuro (Hodgson, 2001:280; Dabat, 1993:163-164). A partir de sus condiciones históricas específicas, un sistema socioeconómico evoluciona hacia el futuro siguiendo alguna de las posibles alternativas factibles en el presente. Esta característica también puede ser atribuida a los sistemas biológicos, ya que los cauces de la evolución de las especies pueden concretarse en diversas sendas de transformación. Pero lo que distingue a los sistemas socioeconómicos es la factibilidad de que las diversas alternativas de configuración futura puedan ser previstas (aunque de manera imperfecta por la racionalidad limitada que caracteriza a los seres humanos) en el presente, intentando conscientemente la materialización de intereses y preferencias diversos.

Es claro que no todos los individuos tienen la capacidad, el interés o el poder de actuar en el presente para alcanzar resultados futuros, ni que aún actuando activamente un grupo social pueda concretar una senda específica de desarrollo. Pero la identificación de ciertas alternativas y la práctica consciente por lograr alguna de ellas, es lo que distingue la acción de los seres humanos de la de cualquier otro organismo vivo.

---

<sup>43</sup> De acuerdo con Korsgaard (2007:142-144) los llamados animales inferiores (entiéndase mamíferos no humanos), pueden actuar de manera intencional porque persiguen propósitos determinados, pero dichos propósitos no se encuentran establecidos de manera consciente en su mente. Aún y cuando algunas especies de mamíferos sean capaces de articular de manera consciente los propósitos que persiguen, en realidad no eligen perseguirlos, la elección en este caso depende de diversos estados afectivos pero no de fuerzas conscientes. Solo los seres humanos son capaces de articular propósitos y seguirlos de manera consciente, al menos en un grado superior al de cualquier otra especie animal.

<sup>44</sup> Por ejemplo, Mantzavinos (2001:46) establece que al enfrentar nuevos problemas, los sujetos construyen soluciones alternativas, las cuales son creadas por la mente con ayuda de la imaginación. Dichas soluciones imaginarias son la base para la construcción de escenarios alternativos y de la práctica futura. En dichos escenarios los sujetos son capaces de observarse a sí mismos resolviendo un problema de tal o cual forma e intentan deducir las consecuencias de sus decisiones.

Sin embargo, la coincidencia entre expectativas futuras y la concreción de una senda específica de desarrollo suele ser poco probable por dos razones principales: la primera porque la construcción de la realidad social, es decir, el resultado final que adquiere un sistema socioeconómico concreto, ocurre en función de la lucha de las diversas fuerzas que lo conforman. Generalmente, dicho resultado conduce a una configuración del sistema en el que deben coincidir visiones heterogéneas de la realidad, por lo que las expectativas de un solo grupo se ven modificadas al ceder espacios a los intereses de otros. Esta situación puede ser superada parcialmente cuando un solo grupo social ejerce el monopolio del poder político, imponiendo una idea de desarrollo a los demás grupos sociales; pero incluso en estos casos pueden existir fuertes presiones que tiendan a escindir al grupo dominante, generando grupos alternos con visiones diferentes de la realidad (véase capítulo cuarto).

Aun suponiendo que un solo grupo social pueda imponer una visión del futuro mediante la represión o el convencimiento, la segunda razón de por qué es poco probable que coincida una alternativa de desarrollo prevista y la concreción de la misma en el largo plazo, es el enorme peso de la incertidumbre. Los individuos en el presente no cuentan con toda la información necesaria sobre la evolución los diversos factores estructurales en el largo plazo por lo que sus previsiones serán siempre incompletas.<sup>45</sup> En estas condiciones resulta esencial responder a la pregunta: ¿Cómo saber que las acciones que se realizan en el presente conducirán a los resultados esperados en el futuro? Por tanto, el concepto de sistemas abiertos debe ser complementado con la idea de que debido a la incertidumbre y falta de información, las metas de largo plazo previstas en el presente tienen un carácter adaptativo, es decir, se van modificando en función de los cambios estructurales del sistema.

Por otra parte, las diversas fuerzas sociales que impulsan el cambio se encuentran limitadas por las características de las trayectorias históricas previas. En este punto algunos autores han concedido una importancia crucial a la configuración de los hechos pasados en la determinación de las sendas futuras de desarrollo. Para ellos, existen

---

<sup>45</sup> Como sugiere la evidencia histórica de la reciente industrialización de los países del sudeste asiático, una posibilidad para superar estos problemas es la combinación de un estado fuerte dirigido por un grupo político hegemónico capaz de disciplinar y movilizar a la sociedad para el logro de ciertos fines, conjuntamente con la flexibilidad para adecuar rápidamente las metas previstas a las nuevas circunstancias internas y externas, mediante mecanismos sujetos a resultados (véase Wade, 1999). Sin embargo esta perspectiva no toma en cuenta que el estado puede enfrentar también serios problemas de información o, en su caso, falta de voluntad de las elites políticas para emprender el cambio. Esta discusión se retoma en el capítulo tercero.

cierto tipo de estructuras sociales que por su enorme poder de articulación generan sendas de interacción social difíciles de superar, produciendo un efecto de “encierro” (*lock in*) que solo puede ser destrabado por la acción de grandes conmociones sociales internas o externas (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Robinson, 2001). En este contexto existe poco margen para que la acción de los sujetos configure una senda de desarrollo distinta de la habitual si no ocurre una conmoción extrema.

Por otro lado, hay autores que se inclinan a pensar que la concreción futura de sendas alternativas si bien se encuentra determinada por factores estructurales que actúan en el presente, puede ser alcanzada si se solucionan ciertos problemas o conflictos que impiden la coordinación social. Dependiendo del contexto, dicha solución puede ocurrir por el acuerdo y conciliación de intereses entre los distintos grupos actuantes, o por medio de la confrontación política que devenga la imposición de ciertos valores progresistas sobre otros de carácter más conservador (Pérez, 2004; Cimoli, Dosi, Nelson, Stiglitz, 2009).

Lo que resulta claro en este debate es que a diferencia de los sistemas biológicos, los sistemas sociales son abiertos en el sentido no solo de que permiten un intercambio de recursos con otros sistemas, sino que potencialmente existen distintas alternativas de configuración futura, las cuales pueden ser factibles en la medida en la que los sujetos actúen en el presente para su concreción, tomado en cuenta las características de la estructura y los conflictos que existen entre sus distintos componentes. La capacidad de prever ciertos escenarios en el largo plazo y actuar para construirlos es un atributo de los seres humanos. Evidentemente esta capacidad tiene límites, asociados principalmente a las características del entorno y a las capacidades de los propios individuos para recabar y procesar la información necesaria para el logro de sus metas (Gigerenzer y Selten, 2001). Las posibles acciones se encuentran limitadas también por la estructura del sistema social. Debido a que dicha estructura es resultado de un proceso histórico de desarrollo, las posibilidades futuras dependen en gran medida de la trayectoria histórica (David, 2001 y 2007). El debate actual en las ciencias sociales radica precisamente en poder determinar con mayor precisión qué peso tienen los hechos pasados y las condiciones estructurales en las posibilidades presentes de transformación de sistemas socioeconómicos históricamente delimitados.

No obstante, existe un acuerdo subyacente en esta discusión: el hecho de que los aspectos culturales tienen una enorme importancia en la manera en que se articulan los

sistemas sociales. La cultura, entendida como un amplio marco de referencia social que contiene determinadas prácticas e ideas de carácter general compartidas por la mayoría de los sujetos (Zein-Elabdin, 2009:1156); es una propiedad emergente exclusiva de los sistemas sociales y un elemento fundamental para la transformación del sistema socioeconómico. El aspecto cultural actúa como un contexto compartido que determina distintos rasgos que confieren identidad y tiende a homogeneizar a la estructura social. Determinadas características del subsistema político, económico o institucional, actúan de distinto modo en diferentes contextos culturales.

En síntesis se propone que el proceso de desarrollo económico es resultado tanto de la dinámica interna de las distintas partes que integran los sistemas socioeconómicos (tecnología, instituciones, política y sociedad) en el nivel de sus componentes fundamentales (sujetos, grupos y organizaciones); como de los elementos externos pertenecientes al entorno en el que se desenvuelve el sistema (espacio, ambiente, geopolítica, etc.) y los rasgos culturales que actúan de manera subyacente en la práctica colectiva. El motor del cambio es la dinámica social, impulsada por sujetos que recaban, almacenan y sintetizan conocimiento sobre su entorno a través del proceso de aprendizaje. Dicho conocimiento es empleado para la transformación consciente o inconsciente del entorno, pero su asimilación no ocurre de manera homogénea para todos, más bien se encuentra determinada por las características de la estructura social, por la forma específica que adquiere la articulación del poder político; y por el conflicto inherente que representa la lucha por la imposición de distintos intereses.

¿Qué lugar ocupan las instituciones en esta estructura? Entendidas como reglas de acción social, las instituciones son muy importantes en el proceso de desarrollo porque confieren cohesión al sistema socioeconómico. Al ser estructuras agregadas que prevalecen en el tiempo, las instituciones confieren certidumbre a los procesos sociales, ya que forman parte del contexto compartido de interacción. La especificidad de las instituciones en su interacción con los demás componentes del sistema socio económico se establecerá más adelante.

### **2.3 Una propuesta de estructura para el sistema socioeconómico**

Considerando los aportes de las ciencias de la complejidad como un método adecuado para el estudio de los sistemas sociales en esencia compatible con algunas de las principales aportaciones de la teoría económica institucional; es factible proponer un modo particular en que puede ser concebida la articulación del sistema socioeconómico

a partir de las características e interacción de sus componentes principales. Dentro de dicha articulación las instituciones mantienen un papel muy importante en la determinación de las trayectorias de desarrollo como se analizará más adelante.

La propuesta de fragmentar el sistema socioeconómico en cuatro subsistemas estructurales (tecnología, instituciones, política y sociedad) es una estrategia analítica, más que una afirmación ontológica. Es decir, en la realidad existen superposiciones y traslapes entre muchos factores. Algunos componentes pueden pertenecer a más de un subsistema; por ejemplo, un grupo de sujetos puede pertenecer a una estructura productiva al mismo tiempo que a un partido político. Más aún, en ocasiones existen dificultades para establecer con certeza la pertenencia de un componente a alguno de los subsistemas referidos: ¿la empresa, además de ser un componente del sistema económico, es también una institución?; ¿el estado debe considerarse como parte del ámbito político, institucional, económico o de todos al mismo tiempo? Estas interrogantes muestran las dificultades reales de la fragmentación propuesta. No obstante, será de utilidad en este trabajo como un principio conceptual de ordenación.

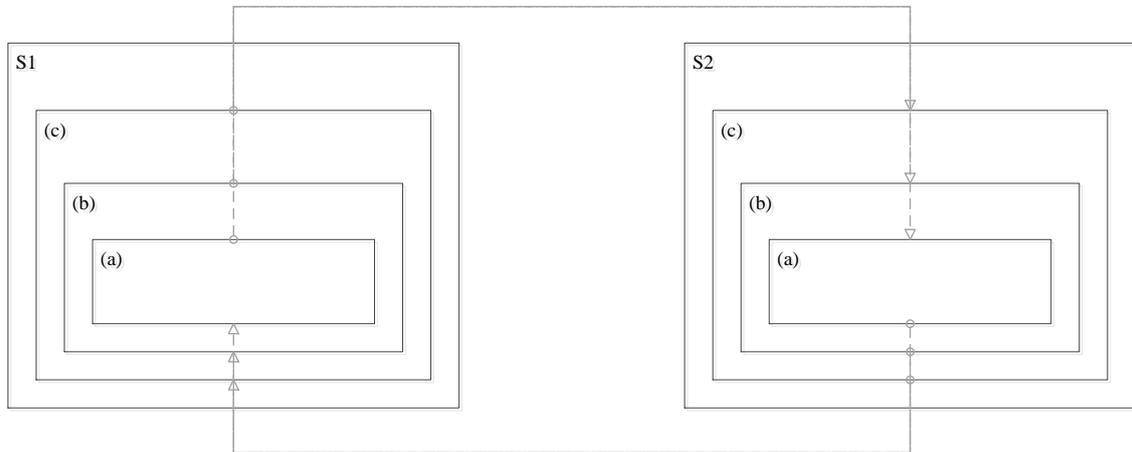
Resulta importante precisar algunas relaciones básicas entre los distintos subsistemas con el ánimo de esclarecer ciertos aspectos de la división propuesta. En primer lugar, como se ha mencionado, cada uno de estos subsistemas se encuentra conformado por diversos elementos de carácter heterogéneo que establecen distintas interrelaciones tanto al interior del mismo, como con otros componentes pertenecientes a otros subsistemas. En conjunto, el número total de componentes y relaciones internas, constituye la estructura de un subsistema. Esta estructura tiende a modificarse no solo por causa de las relaciones internas sino también de la influencia de elementos externos pertenecientes a otros subsistemas o al entorno en el que se desenvuelven. Por ejemplo la conformación y desempeño del subsistema económico no solo depende la tecnología, la habilidad organizacional, el capital humano disponible, etc.; sino también de otros elementos como la estructura social que determina cierto tipo de relaciones, o de las políticas públicas que incentiva el desempeño de los factores productivos.

En segundo lugar, todo sistema se encuentra limitado por un entorno específico. El entorno es una combinación de diversas variables que pueden afectar en mayor o menor medida su funcionamiento. Estas variables pueden estar determinadas por elementos geográficos o territoriales, por aspectos medioambientales, por circunstancias geopolíticas, etc. El efecto del entorno sobre los sistemas socioeconómicos es variable,

un mismo entorno puede afectar de distintas maneras a sistemas distintos en función de su organización interna.

**Figura 2.1**

**Interacción entre los distintos componentes de los subsistemas estructurales**



S1: Subsistema estructural 1

S2: Subsistema estructural 2

(a): Conjunto de sujetos heterogéneos en S1 y S2 respectivamente que interactúan con (a), (b) y (c) contenidos en el otro subsistema

(b): Diversos grupos en S1 y S2 respectivamente que interactúan con (a), (b) y (c) contenidos en el otro subsistema

(c): Conjunto de organizaciones en S1 y S2 respectivamente que interactúan con (a), (b) y (c) contenidos en el otro subsistema

Para cada subsistema (S1 y S2), (c) se conforma como una propiedad emergente de las interacciones de sus componentes (a) y (b)

Para cada subsistema (S1 y S2), (b) se conforma como una propiedad emergente de las interacciones de sus componentes (a)

Fuente: elaboración propia

Habiendo establecido las relaciones anteriores, es factible aventurar una articulación básica de los cuatro componentes que conforman el sistema socioeconómico. En primera instancia, el concepto de subsistema social o estructura social, refiere al conjunto de relaciones que establecen los sujetos (de manera intencional o no) en su interacción cotidiana. La estructura social se encuentra conformada por el conjunto de sujetos que pertenecen y constituyen una sociedad (cuyo número es mayor al de cualquier otro subsistema, ya que por definición un sujeto es parte de la estructura social y al mismo tiempo puede pertenecer a cualquier otro subsistema); por grupos (un sujeto puede pertenecer a uno o más grupos dependiendo de sus preferencias, intereses, posición social, nivel de ingresos, etc.);<sup>46</sup> por organizaciones sociales (ONG's,

<sup>46</sup> Amartya Sen expresa lo anterior del siguiente modo: “En nuestra vida cotidiana, nos vemos como miembros de una variedad de grupos y pertenecemos a todos ellos. La misma persona puede ser, sin ninguna contradicción, ciudadano estadounidense de origen caribeño con antepasados africanos, cristiano, liberal, mujer, vegetariano, (...). Cada una de estas colectividades, a las que esta persona pertenece en forma simultánea le da una identidad particular. No se puede considerar que alguna de ellas sea la única identidad de la persona o su categoría singular de pertenencia. Dadas nuestras inevitables identidades plurales, tenemos que decidir acerca de la importancia relativa de nuestras diferentes asociaciones y filiaciones en cada contexto particular” (Sen, 2007:10-11).

asociaciones, etc.); y por los vínculos que establecen cada uno de estos componentes. La estructura social emerge a partir de los modos concretos en que los sujetos resuelven los conflictos colectivos.

Los vínculos que establecen los componentes de la estructura social, es decir, la forma concreta en que interaccionan los distintos sujetos, grupos y organizaciones entre sí, ocurren en un rango muy amplio de posibilidades que se distribuye entre dos extremos visibles: la cooperación y el conflicto (Bunge, 2004:199). Cada uno de los componentes de la estructura social se caracteriza por mantener determinados intereses individuales o grupales, que contribuyen en la configuración de sus preferencias y de su práctica cotidiana. El surgimiento o adopción de dichos intereses puede obedecer a diversas causas, como la pertenencia a un determinado estrato social o la influencia ideológica de alguna organización política, etc. (North:1981:48-50). En todo caso, la estructura social se compone por una multiplicidad de actores que, consciente o inconscientemente, pugnan por lograr que sus intereses prevalezcan sobre los de los demás o, en términos corrientes, buscan maximizar sus intereses. Para lograrlo puede recurrir a la cooperación con otros grupos afines o al enfrentamiento y confrontación con grupos antagónicos. Los cambios en la estructura social que tienen repercusiones en el ámbito estructural del sistema socioeconómico son, en primera instancia, producto de estos periodos recurrentes de conflicto social y subsecuente estabilidad.

Una máxima generalmente aceptada por la vieja economía institucional, consiste en establecer que determinados intereses asociados a ciertos grupos sociales resultan ser más conducentes con el progreso general del sistema socioeconómico que otros.<sup>47</sup> Los intereses sociales repercuten en diversas prácticas que se manifiestan en las acciones concretas que asume cada sujeto, grupo u organización. En este sentido, el funcionamiento del sistema no reviste un carácter neutral, su dinamismo depende en gran medida de los intereses que logran prevalecer en un momento determinado. Siendo así, el conflicto es inevitable e inherente en la dinámica social por dos razones principales: debido a que habrá discrepancias en establecer cuáles son las pautas de acción necesarias para encaminar el sistema socioeconómico hacia fines específicos; y porque los grupos excluidos de los principales beneficios pueden tender a buscar una

---

<sup>47</sup> Por ejemplo, como se analizó en el primer capítulo, Veblen (1899a/2005:211) establece que, por ejemplo, la llamada clase ociosa obstaculiza el desarrollo cultural de la sociedad por defender sus propios intereses conservadores, a través del gasto ostensible y la preservación de un sistema desigual de distribución de la riqueza.

mejor posición en la estructura social, lo que generalmente no puede lograrse sin desplazar a otros grupos.

En este punto se enlazan el subsistema social y el subsistema político, ya que fuera del ámbito de poder político resulta problemático estructurar el análisis de la dinámica social (Acemoglu y Robinson, 2012). El subsistema político se encuentra conformado por determinados sujetos (ciudadanos que ocupan una posición específica en la estructura de poder); por grupos políticos (élites dominantes, grupos de presión o de cabildeo, etc.); y organizaciones (partidos, sindicatos, diversas entidades y organismos gubernamentales, etc.). Las interacciones que establecen cada uno de estos componentes al interior del subsistema político se estructuran a partir de una jerarquía determinada por las relaciones de poder. En la estructura superior de la jerarquía se encuentran las élites que establecen las pautas de funcionamiento del subsistema político a través de la toma de decisiones. Dichas élites intentan maximizar sus intereses y al hacerlo pueden excluir o hacer partícipes a otros grupos políticos emergentes. De igual manera, existen élites políticas cuyos intereses coinciden con el progreso general del sistema y otras que lo obstaculizan (Veblen, 1899a/2005).

En un contexto en el que el poder político se estructura de manera jerárquica, continuamente emergen otros grupos que rivalizan y entran en conflicto con las élites establecidas, intentando participar en la toma de decisiones o reemplazar a los grupos dominantes (North, Wallis y Weingast, 2009). Las elites dominantes pueden optar por hacer coparticipes de la toma de decisiones a otros grupos emergentes o verso obligadas a hacerlo para no perder poder, evitando o postergando de esta manera el conflicto, o impedir la participación plural y propiciar choques directos o indirectos con los grupos de bajo rango en la jerarquía, formando de esta manera un bloque de poder sólido. Algunos sectores sociales se encuentran representados en la estructura de poder político, por lo que sus intereses generales pueden prevalecer sobre los que no cuentan con dicha representación. Hipotéticamente, en sistemas socioeconómicos desarrollados tienden a coincidir intereses sociales e intereses políticos, pero históricamente, en la mayor parte de las sociedades cuya característica principal es el atraso económico, los intereses de la élite política se maximizan a través de la exclusión social (Acemoglu y Robinson, 2012).

Pueden existir grupos u organizaciones que participan en política pero que, al no formar parte de la jerarquía del poder, pertenecen al subsistema social más que al

subsistema político. Tal es el caso, por ejemplo, de ciertas ONG que pugnan activamente por los derechos de los ciudadanos sin formar parte de ningún partido político u organismo gubernamental. Puede darse el caso también de que habiendo articulado una propuesta de forma coherente, algunos sujetos o grupos sociales se constituyan como grupos políticos y pugnen por entrar en la estructura de poder; o bien algún organismo del poder establecido puede hacer suyos determinados intereses de algún sector de la sociedad.

Por su parte el subsistema productivo<sup>48</sup> es el encargado de la producción y suministro de los bienes necesarios para la reproducción material de la sociedad. Su importancia es crucial ya que el funcionamiento de todo el sistema depende de la manera particular en que la sociedad se organiza para producir y distribuir dichos bienes mediante el mecanismo de la destrucción creadora planteado por Schumpeter.<sup>49</sup> Se encuentra conformado por sujetos que pertenecen a determinados grupos (trabajadores empresarios, consumidores, etc.); y por organizaciones (empresas, bancos, centrales sindicales, etc.). Un sujeto puede pertenecer a más de un grupo, por ejemplo, todos los trabajadores o todos los empresarios a la vez son consumidores. Los vínculos que existen entre cada uno de estos componentes son de diversa naturaleza y se encuentran determinados por la división del trabajo: existen vínculos entre vendedores y compradores, entre trabajadores y dueños de los medios de producción, entre accionistas y administradores, etc. El elemento común que tienen todos estos vínculos es el intercambio: se intercambia dinero por productos, por trabajo, etc.

Al igual que en los casos anteriores, cada grupo representa, consciente o inconscientemente, determinados intereses específicos. Algunos de ellos pueden parecer en esencia antagónicos como el caso de los empresarios que intentan maximizar su beneficio con base en la producción y los dueños de capital que buscan maximizar sus ganancias mediante la inversión en activos financieros, lo cual eventualmente genera

---

<sup>48</sup> El propio concepto de subsistema productivo utilizado aquí representa en sí mismo una abstracción. En realidad, el ámbito de la producción forma parte de un conjunto más amplio de relaciones económicas como la actividad financiera, el comercio exterior, el consumo de las familias etc. Al referir “subsistema productivo” en este trabajo se alude únicamente a las relaciones que determinan la producción material de bienes y, dentro de ellas, particularmente al aspecto tecnológico como principal dinamizador de las relaciones productivas.

<sup>49</sup> Schumpeter (1950/1983:121) define el proceso de destrucción creadora como un proceso de “mutación industrial” impulsados por las nuevas tecnologías “que revoluciona incesantemente la estructura económica desde dentro destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos.” Continúa planteando que este proceso constituye la esencia del capitalismo y que toda empresa debe adaptarse a él para sobrevivir.

conflictos que pueden extenderse al conjunto de la estructura social (Pérez, 2004). Sin embargo, el funcionamiento eficiente del subsistema económico implica también una serie de acuerdos (sean estos negociados o impuestos de alguna manera), que posibilitan la reproducción material del sistema.

Los aspectos tecnológicos como elementos dinamizadores del subsistema productivo, emergen y se desarrollan en condiciones sociales y políticas concretas. En la estructura social existen relaciones que determinan los modos en que se despliega el potencial productivo: quiénes son los encargados de desarrollar tal o cual actividad (división del trabajo). Al mismo tiempo, las relaciones de poder afectan la composición interna de las organizaciones encargadas de la producción tanto como la conformación de la propia estructura productiva. Determinar cuáles son los activos de riqueza que se producen, quiénes mantienen la propiedad de los mismos o de qué manera se reparten los excedentes o beneficios, solo puede comprenderse en el marco del estudio de la estructura social y las relaciones de poder que prevalecen en ella.

Como se discutió en el capítulo anterior existen diversas definiciones del concepto institución. No obstante, estas pueden sintetizarse para establecer dos grandes concepciones generales: una que las identifica con organizaciones concretas; y otra que las conceptualiza como reglas de diversa naturaleza.<sup>50</sup> Tomando en cuenta esta dualidad conceptual, el sistema institucional se encuentra compuesto por las organizaciones que formulan las reglas que rigen el comportamiento de los sujetos y organizaciones de los demás subsistemas; y por las reglas que influyen en el comportamiento social, no solo aquellas que emana de las organizaciones encargadas de formularlas y ejecutarlas, sino también las que surgen de la propia interacción de los sujetos, de los grupos y de las organizaciones que pertenecen a los diversos subsistemas estructurales.

Al considerar la primera acepción del concepto puede establecerse que existen instituciones económicas, políticas y sociales; es decir, organizaciones encargadas de generar reglas para el funcionamiento de los subsectores mencionados. Pero esta

---

<sup>50</sup> Esta definición dual se encuentra presente en algunos autores institucionales como Hodgson, ya que al mismo tiempo que define a las instituciones como “sistemas durables de reglas sociales y convenciones perdurables y arraigadas que estructuran las interacciones sociales” (Hodgson, 2001:295); plantea que “podemos considerar una entidad estructurada como una institución o un tipo de estructura social. Por lo tanto, cuando nos referimos a una institución específica, nos referimos a una entidad como el lenguaje inglés, el Banco de la Reserva Federal, Toyota o el sistema monetario europeo. Las instituciones pueden ser clasificadas en grupos de entidades de acuerdo con estructuras esenciales que pudieran tener en común.” (Hodgson, 2001:298).

interpretación no carece de problemas conceptuales. Como se discutió en el primer capítulo en cierto sentido toda organización, independientemente de sus funciones, es al mismo tiempo una institución porque cuenta con sistemas de reglas formales e informales que determinan su actividad interna. Se ha intentado aquí superar parcialmente esta discusión al proponer que el subsistema institucional se encuentra conformado por aquellas organizaciones que diseñan y ejecutan reglas que rigen el comportamiento de los demás sectores, de entre las cuales el Estado es la más importante. No obstante, esta separación analítica solo resuelve en parte el dilema porque determinadas instancias gubernamentales pueden ser instituciones en tanto generan reglas de acción social, pero pertenecer también al subsistema político en tanto que sus miembros forman parte de la estructura jerárquica del poder.<sup>51</sup>

En su segunda acepción, como reglas de para la acción social, el subsistema institucional mantiene una influencia permanente sobre los demás subsistemas estructurales. En relación con la estructura social, las reglas formales estipulan un rango de acciones que son permisibles e influyen en la manera en que se comportan los sujetos. Al mismo tiempo, la dinámica social determina su propia estructura de reglas, las cuales pueden emanar de la propia interacción o pueden ser impuestas por un grupo específico. La combinación de las reglas formalmente establecidas y las normas informales emanadas de la interacción determinan el fundamento institucional de la estructura social.<sup>52</sup> De igual manera, existen reglas formales que estructuran las relaciones en el ámbito político y productivo (por ejemplo, una ley electoral o una política industrial), y reglas informales que emanan de la interacción de los componentes de dichos subsistemas y contribuyen con su desempeño (puede ser el caso del cabildeo político, o de la decisión generalizada de evadir impuestos, etc.). Estas interacciones se analizarán más adelante.

---

<sup>51</sup> En este caso podría plantearse que el tipo de organizaciones que concentran la toma estratégica de decisiones y el poder de generar normas y leyes así como sancionar su aplicación, se consideran como pertenecientes tanto al ámbito político como al ámbito institucional. Dependiendo del enfoque y objetivos de su estudio específico, pueden situarse en uno u otro subsistema o en ambos a la vez.

<sup>52</sup> Cabe remarcar que estructura social y reglas institucionales no son lo mismo. Como se ha planteado, la estructura social se encuentra conformada por las relaciones que establecen los sujetos, grupos y organizaciones entre sí, ya sea de manera consciente o inconsciente. Ahora bien, este conjunto de relaciones se encuentra sustentado en reglas de distinta índole que confieren cohesión y legitimidad a dichas relaciones, las cuales pueden ser definidas como instituciones.

En síntesis, es factible proponer que el estudio del cambio histórico implica la determinación teórica e histórica de las interacciones entre cada uno de los subsectores estructurales a nivel de sus diversos componentes, así como la causalidad de interacción que se manifiesta en cada modo histórico concreto. Si bien una labor de tal envergadura se encuentra completamente fuera del alcance de una tesis doctoral ya que requiere de un trabajo interdisciplinario inserto en un amplio programa de investigación; en este capítulo se intenta ofrecer una aproximación teórico-metodológica al problema del desarrollo económico en función de los determinantes estructurales del sistema socioeconómico, particularmente de las instituciones y de su relación con los demás subsistemas que se explora a continuación.

#### **2.4 Relación entre instituciones y los distintos subsistemas estructurales**

Tomando en cuenta la variedad conceptual del término institución referida en el capítulo anterior, aquí se considerarán dos tipos principales de instituciones: a) aquellas leyes, normas o reglas que emanan de una autoridad central (primordialmente del estado) y las organizaciones encargadas de diseñarlas y ejecutarlas. En términos concretos, este tipo de instituciones toman forma de políticas públicas cuyo objetivo es establecer los incentivos necesarios para que los sujetos, grupos y organizaciones en los diversos subsectores encaucen su práctica en función de determinados modos previstos o esperados; b) aquellas normas o reglas que emanan de la interacción de los sujetos, grupos u organizaciones pertenecientes a cualquier subsector, que alcanzan cierto grado de generalidad, internacionalización e influencia, sea que se cristalicen en forma de organizaciones específicas o que sean controladas informalmente por los propios sujetos.

Retomando los elementos conceptuales analizados en el primer capítulo y el aspecto metodológico considerado en este capítulo es factible proponer algunas relaciones subyacentes entre los distintos componentes que integran el subsistema institucional y los respectivos componentes de los demás subsistemas estructurales; así como determinar en la medida de lo posible la causalidad de interacción entre cada uno de ellos, con lo cual se pretende demostrar la importancia de la estructura institucional en el desempeño del sistema socioeconómico y particularmente en la determinación de una trayectoria específica de desarrollo.

##### *2.4.1 Estructura social e instituciones*

Un primer paso para establecer la importancia causal de las instituciones en la dinámica del sistema socioeconómico es la delimitación conceptual entre estructura social y subsistema institucional; dos componentes estrechamente relacionados pero que mantienen diferencias importantes.

En primera instancia, la estructura social se encuentra constituida por un conjunto de relaciones (interacciones) estructuradas por sujetos heterogéneos en distintos niveles de agregación y complejidad; que determinan el modo concreto en que son resueltos los problemas colectivos en una época histórica (prácticas sociales). En cuanto a sus componentes, dichas relaciones sociales son más generales que cualquier estructura institucional ya que permean en la conducta de la sociedad en su conjunto (y anteceden cualquier acción colectiva). Los sujetos nacen en una estructura social establecida que determina en gran medida su inserción en la dinámica colectiva y las formas generales de interpretación de la realidad (modelos mentales).

Al ser en sí misma una estructura compleja, la estructura social presenta constantes modificaciones incrementales y radicales, producto de las variantes continuas en las prácticas de sus distintos componentes. Una vez que los cambios incrementales se acumulan, desarrollando una masa crítica de circunstancias, puede ser factible una modificación sustancial de las relaciones sociales vigentes, siempre y cuando otros factores estructurales tiendan a transformarse también al mismo tiempo y en el mismo sentido. Los sujetos, grupos y organizaciones en su constante interacción en distintos niveles, pueden eventualmente modificar algunos aspectos de la estructura social, pero encuentran fuertes limitaciones sistémicas para emprender cambios radicales o sustanciales.

Por su parte, las interacciones que establecen los sujetos, grupos y organizaciones en el ámbito de la estructura social no ocurren de manera neutral o uniforme, se encuentran determinadas por una disposición específica de relaciones establecidas a partir del lugar que ocupan en la solución de los problemas de acción colectiva. Cada sujeto ocupa una posición en la estructura social la cual se encuentra determinada (entre otros factores) por las prácticas que realiza en la solución de los problemas comunes de índole productiva, organizacional, etc.; y por su relación con las estructuras de poder, ya sea que se encuentre inserto de alguna manera en dichas estructuras, o que cualquier aspecto de su actividad se encuentre afectado por las mismas. Al mismo tiempo, esta posición afecta el tipo de interacción que mantiene con otros sujetos, grupos u organizaciones,

por lo que las relaciones tenderán a ser heterogéneas y asimétricas; más aún, en la medida en que existe movilidad social la conformación de relaciones reviste un carácter dinámico.

Los intereses particulares o colectivos pueden corresponder con alguna parte de la realidad social; por ejemplo el deseo de grupos marginados por tener acceso a mejores condiciones salariales, eventualmente puede generar la formación de intereses comunes. Pero los intereses o preferencias también pueden ser adquiridos de manera subjetiva y desprenderse de algún tipo de gusto o afección producto de ciertos rasgos psicológicos, por ejemplo la adhesión a una organización social que asume determinada ideología. Se supone que en el primer caso los intereses son más persistentes que en el segundo, debido a que su formación y mantenimiento no depende de la decisión inmediata (no se puede decidir dejar de pertenecer a un extracto marginado de la población). Sin embargo, esto no implica que todos los individuos en la misma condición social de marginación harán suyo en la práctica cierto interés colectivo, tampoco que quienes sí lo adopten, lo hagan con la misma intensidad y compromiso.<sup>53</sup>

En todo caso, lo que interesa señalar aquí, es que la dinámica de la estructura social se encuentra determinada por la acción simultánea de múltiples intereses, algunos de los

---

<sup>53</sup> Existe una polémica importante respecto a este punto. Como se estableció en el primer capítulo, en varios trabajos y artículos, Veblen (1919/1990:413-418; 1906/1990:414-418; 1907:304-306) criticó la propensión que él encontraba en el marxismo de enfatizar la influencia de las condiciones materiales de vida en la formación de la conciencia de los sujetos a tal grado que, desde su perspectiva, el marxismo propone un sujeto racional capaz de comprender “objetivamente” los cambios que ocurren en la estructura económica producto de las contradicciones y conflictos que emergen entre las clases sociales, construyendo su sistema interno de creencias y estableciendo una práctica social en función de ello. En contraste, Veblen planteaba que la conducta humana sigue cauces de acción que no necesariamente coinciden con la determinación económica de las circunstancias materiales inmediatas. En la mayoría de los casos la práctica de los sujetos obedece a circunstancias sociales que si bien en última instancia se encuentran influenciadas por factores económicos, pueden ser el resultado de múltiples determinantes (económicos, políticos, sociales, demográficos, culturales, etc.). Las instituciones, entendidas como hábitos ubicuos de pensamiento, son la cristalización de todos estos factores. En respuesta, el marxismo propuso a través del trabajo de Gramsci (1986:134-135), que los problemas “objetivos” para la superación de las contradicciones estructurales, en tanto que corresponden al terreno de la ideología, pueden no ser percibidos de manera certera por quienes tienen el control hegemónico de la superestructura (cultura, política, instituciones, etc.), o pueden ser percibidos de manera diferente por los distintos grupos sociales que la componen. De ser así, las formas que adquiere la superestructura no necesariamente reflejan las necesidades históricas de una clase social; aunque no descarta totalmente la posibilidad de que un grupo social comprenda de manera “objetiva” las necesidades históricas y pueda actuar en consecuencia para alcanzar las metas que considera ineludibles. Aunque actualmente se descarta que los sujetos puedan tener una comprensión “objetiva” de su entorno, debido principalmente sus capacidades limitadas de racionamiento y cognición, es generalmente aceptado que el medio social en el que se desenvuelven influye de manera preponderante en el desarrollo de sus capacidades cognitivas y de percepción del mundo. Incluso autores institucionales como North (1981:51), plantean que las distintas perspectivas de la realidad adquiridas por los individuos, se encuentran afectadas por la especialización de sus ocupaciones y por el lugar que ocupan en la división del trabajo.

cuales convergen hacia causas comunes, y otros entran en abierto y franco conflicto. Para evitar el problema del grado de consciencia o consistencia que mantienen los sujetos en relación de sus propios intereses, puede establecerse que lo que importa para fines del análisis práctico son los “intereses revelados”,<sup>54</sup> es decir, aquellos que se manifiestan realmente en la práctica social y que pueden coincidir o no con los de la clase social a la que se pertenece, con la condición económica, con el estatus social, etc. En términos de la evolución general del sistema, habrá determinados intereses que tiendan a favorecer el desarrollo y otros que intentan obstaculizarlo. Esta distribución y combinación de intereses ocurre tanto a nivel general de la estructura social como a nivel grupal u organizacional.

Al considerar lo anterior, es factible afirmar que en la base de la sociedad los sujetos estructuran prácticas diversas al interior de determinados grupos y organizaciones. La dinámica de este tipo de estructuras emergentes se basa en la convergencia o conflicto entre los diversos intereses. En el caso de los grupos sociales, la cohesión interna de sus componentes es difusa, por lo que es más factible que la existencia de conflictos internos induzca la escisión; en estas condiciones puede suponerse que la convergencia de intereses es un factor de mayor peso para la cohesión. El tema de las organizaciones es distinto porque cuentan con una estructura jerárquica regulada y un conjunto de reglas explícitas e implícitas de participación; generalmente la toma de decisiones tiene un carácter más centralizado y existe mayor disciplina interna que en el caso de los grupos; aunque también persisten conflictos en su interior (Hodgson, 2006a:147).

Habiendo planteado las características más relevantes de la estructura social de acuerdo con los fines de este trabajo, se procede a establecer la relación de ésta con la estructura institucional. En primera instancia, lo que se ha planteado arriba respecto de los grupos y organizaciones sociales tiene validez en el caso de las instituciones consideradas como organizaciones: ninguna organización dentro del ámbito

---

<sup>54</sup> La teoría de las preferencias reveladas es un recurso analítico que se utiliza en la economía ortodoxa para asegurar que las preferencias de los consumidores sean convexas, es decir, que exista una casta óptima de bienes para cada nivel de presupuesto (véase Varian, 1999:21-25). La lógica que subyace en este supuesto es que para fines prácticos de solución matemática de los modelos de consumo, no importa cuales son las verdaderas preferencias de los individuos sino cuales son los bienes que realmente elige dado su nivel presupuestal. La ciencia moderna exige que estos supuestos psicológicos que conlleva a los individuos a la toma de decisiones no permanezcan en la oscuridad como ocurre en la teoría neoclásica, sino que sean fundamentados correctamente e incorporados en los modelos de ciencias sociales (Kahneman, 2003). No obstante, en algunas ocasiones cuando la investigación lo amerita, resulta práctico considerar que la conducta que se manifiesta es la que realmente coincide con los intereses o preferencias de los sujetos, sin renunciar a la investigación de las motivaciones profundas de las acciones.

institucional es inmune al conflicto de intereses en su interior. Al respecto debe considerarse que los sujetos actuantes dentro de las instituciones mantienen a su vez una posición en la estructura social. Por lo tanto, la acción de los sujetos dentro de las instituciones reproducirá algunos de los conflictos prevalecientes en la estructura social. La propia dinámica institucional puede atenuar ciertos conflictos en algunos casos, exacerbarlos en otros; y crear nuevos de naturaleza distinta que emergen dadas las características concretas de cada institución.

Es claro también, que las instituciones en forma de leyes, reglas, normas, etc. que emanan de estas organizaciones tampoco son neutrales. Dependiendo de la dinámica en que los grupos internos resuelvan sus conflictos y emergen determinadas reglas que son el reflejo de los propios intereses de quienes toman las decisiones. Habrá por tanto instituciones que den cause a las legítimas aspiraciones y necesidades de amplios grupos sociales, y otras que tiendan a restringir la participación y conservar los intereses que persisten. Debido a que quienes toman las decisiones dentro del ámbito de las organizaciones a su vez pertenecen a determinados grupos sociales que poseen preferencias, ideologías o intereses propios, pueden generar instituciones que incentiven favorablemente la participación de los grupos u organizaciones afines, o desincentivar la participación de los que no lo son. Por tales motivos, algunas de las características presentes en la estructura social se reproducen o amplifican en las organizaciones pertenecientes al subsistema institucional. En ese sentido, las instituciones pueden ser tanto un mecanismo para modificar y mejorar la dinámica social tanto como para preservar sus características regresivas. No es claro que la acción institucional conduzca siempre a mejoras en el desempeño del sistema socioeconómico.<sup>55</sup>

Otro aspecto que es importante mencionar es el hecho de que las interacciones sociales en que se basa la estructura de la sociedad, se encuentran regidas por determinadas reglas, leyes y normas institucionales. Dichas reglas pueden emanar de las organizaciones centralizadas encargadas de formularlas y hacerlas cumplir; o bien pueden ser producto de la propia interacción de los individuos, grupos y organizaciones que actúan en la estructura social. Todo conjunto de relaciones sociales implica la

---

<sup>55</sup> Como apuntan Hoff y Stiglitz (2002:419), los equilibrios que se obtienen producto del cambio institucional no son eficientes en el sentido de Pareto, por lo que las instituciones que son creadas para restaurar las fallas de mercado no solo pueden fracasar en lograr los cambios esperados, sino incluso empeorar la situación previa; tal ha sido el caso de la adopción de reformas políticas dictadas por el Banco Mundial en muchos países a cambio de ayuda económica externa.

generación de reglas de diversa índole que incidan en la conducta de los individuos y organizaciones involucrados y mantengan esquemas mentales colectivos durante periodos prolongados de tiempo. Estas reglas se asocian con la regulación de la producción y distribución de los bienes, con la distribución de la renta, con la asignación de los derechos de propiedad, la elección y legitimación de representantes, etc.

En consecuencia, existen instituciones de carácter general (reglas, normas, legislaciones, etc.) asociadas con determinadas relaciones sociales, las cuales tienden a expandirse en la medida en que se concretan prácticas óptimas para la solución de problemas comunes. Sin embargo, las reglas generales adquieren formas y aplicaciones particulares en cada región; es decir, existen instituciones locales con dinámicas específicas. Por ejemplo, de una regla general de producción y distribución de bienes por medio del mercado en la economía capitalista, se desprenden múltiples variantes particulares, que van desde los extremos del libre mercado hasta la intervención y regulación extremas por parte del Estado; en medio de las cuales existen múltiples variantes y diversas formas de combinación y transición (sobre este punto véase Rodrik, 2011:35-63).

La heterogeneidad de formas institucionales implica el desarrollo de un proceso dinámico de competencia por el mejor desempeño económico. Pero el hecho de que determinadas formas institucionales demuestren ser eficientes en determinados contextos, no implica que, en primer lugar, puedan ser exitosamente “copiadas”; es decir, que puedan ser aisladas en un modelo general que explique su funcionamiento y sea interpretado y transmitido de manera correcta; en segundo lugar, aún en el remoto caso de que se logre lo anterior, nada garantiza que la aplicación del mismo modelo dentro de otra trayectoria histórica y otro contexto social tenga resultados similares o equiparables con los que se tuvieron en el lugar original de su aplicación,<sup>56</sup> debido a que las consecuencias de cualquier política pública pueden ser distintas de las esperadas (Hoff y Stiglitz, 2002:420).

---

<sup>56</sup> Como apunta Eggertsson (2005:19-20), el fracaso en la trasposición de instituciones en contextos distintos puede ser causado por diverso factores, como es el hecho de que los individuos pueden rechazar las nuevas instituciones por considerarlas ajenas a su contexto o impuestas desde un ámbito extraño. Otro problema relacionado con el anterior es el del conocimiento, en el sentido de que la introducción de reglas y normas institucionales en contextos nuevos es un proceso plagado de incertidumbre, por lo que no se pueden atender adecuadamente todas las variables que van surgiendo en el proceso y, en consecuencia, un mal manejo político podría generar resultados negativos. Por tanto, la introducción de nuevas instituciones debe estar acompañada de un consenso social amplio e incluyente.

Un segundo aspecto relevante de la variedad institucional respecto de la dinámica social, es que las diversas formas en que se manifiestan los principios generales que regulan las relaciones sociales, es decir, las reglas institucionales que emergen en una región y un contexto específicos, repercuten a su vez en el cambio de la estructura social. La existencia de distintas instituciones que regulan un aspecto de las relaciones sociales, implica el diseño e implementación de un conjunto de incentivos asociados a cada una de dichas formas. Por ejemplo, los incentivos asociados a las formas de libre mercado se estructuran en función de ganancias individuales y costos sociales; mientras que los incentivos asociados con la regulación autoritaria del estado giran alrededor del sacrificio presente para el desarrollo futuro. Este tipo de incentivos de distinta naturaleza inducen diversas conductas en los sujetos y variados modos de interacción. Por tanto, la concreción de intereses sociales varía en relación con la suma de características e incentivos vinculados con cada una de ellas.

Por último, existe un problema de aplicación institucional relacionado con el poder político que introduce al siguiente apartado: es el hecho de que aunque se conozcan de manera aproximada los mecanismos institucionales necesarios para una mejora sustancial del sistema en términos de equidad, productividad, etc., (ya sea por un proceso de ensayo y error o porque han sido adoptados con éxito en contextos similares), es factible que el poder político decida no aplicarlos por considerar que pueden poner en riesgo sus beneficios presentes. El problema de la relación de las instituciones y la estructura social toma un matiz distinto, ya que en muchas ocasiones no se trata de un proceso de selección natural en el que las mejores instituciones sobreviven y las ineficientes perecen; se trata más bien de un proceso dirigido por determinados grupos, con intereses específicos que promueven el desarrollo de ciertas instituciones e inhiben el de otras. Este problema será abordado en el siguiente apartado.

En síntesis, si bien las instituciones se erigen sobre una base más amplia conformada por las características de las interacciones sociales, las instituciones modifican los modos concretos en que se desarrolla la dinámica social, porque constituyen las reglas implícitas y explícitas que permiten la interacción entre sus componentes.

#### *2.4.2 Instituciones y poder político*

Como se mencionó anteriormente resulta muy complicado estudiar la relación entre instituciones y estructura social sin remitir a la importancia crucial del poder político. Existen dificultades prácticas para distinguir entre organizaciones políticas e

instituciones en su forma organizacional, debido a que en muchas ocasiones una misma organización puede fungir al mismo tiempo como institución y formar parte de la estructura del poder político. Se propuso una división conceptual que resuelve parcialmente este problema, al establecer que las organizaciones que inciden directamente en la toma de decisiones estratégicas en la conducción del estado forman parte de la estructura del poder político; mientras que aquellas organizaciones de tipo operacional que se encargan de diseñar, implementar y hacer cumplir las reglas y normas pueden ser consideradas como organizaciones en su acepción institucional.<sup>57</sup> Desafortunadamente no en todos los casos es clara esta distinción.

Al considerar a las instituciones en su acepción intangible, como reglas, normas, leyes, hábitos de pensamiento, etc., el problema anterior se atenúa. En este caso no importa tanto si dichos dispositivos sociales provienen directamente de las organizaciones políticas o de las instancias operativas; lo que interesa en todo caso es la manera en que dichas instituciones se conforman e influyen en la conducta de los sujetos, grupos y organizaciones que actúan dentro del sistema socioeconómico. Haciendo abstracción de las diferencias que existen entre organizaciones políticas e instituciones, es posible establecer que en la dinámica de cualquier sistema social existe un organismo en el que convergen todas aquellas organizaciones que de alguna u otra forma se encuentran relacionadas con poder político, sea de forma directa tomando decisiones, o de forma operacional ejecutándolas y haciéndolas cumplir. Este organismo es el estado, el cual es el encargado de centralizar la toma de decisiones estratégicas y su implementación a través del diseño y ejecución de instituciones en su forma de políticas públicas.

Desde la óptica del desarrollo económico, el estado es el principal organismo encargado de diseñar y proponer reglas de aplicación general, así como de asegurar su reforzamiento social mediante la imposición de sanciones y recompensas asociadas a la generación de políticas públicas encaminadas hacia fines específicos. Generalmente, la

---

<sup>57</sup> Esta noción se inspira en la distinción que hace Gramsci respecto de las características de la sociedad civil y la sociedad política. Plantea que el plano de la superestructura está compuesto por la llamada “sociedad civil” que comprende los organismos privados, y la “sociedad política” o estado, compuesta por el grupo dominante que ejerce la hegemonía hacia los grupos subalternos a través del domino directo y del orden jurídico (Gramsci, 1986:357). En esta concepción, la llamada estructura jurídico política (la estructura institucional en el debate moderno), podría encontrarse entre la sociedad civil y el estado; las instituciones (en su forma organizacional) son concebidas como las instancias en las que los diferentes grupos de la sociedad civil luchan por el control gradual del aparato del estado.

dinámica del sistema socioeconómico ocurre como un proceso en el que el estado diseña y ejecuta un conjunto de dispositivos que estructuran una matriz institucional<sup>58</sup> para incidir en la conducta a través de ciertos mecanismos denominados incentivos.

Autores como North (1981:21), establecen que el estado es una organización que mantiene una ventaja competitiva con respecto a las demás por su capacidad de ejercer la violencia y realizar la recaudación fiscal. Mantiene por lo tanto un poder de exclusión sobre la utilización de los recursos públicos disponibles. En este sentido, el estado es una organización estratégica que busca maximizar su beneficio a partir de la exclusión monopólica de sus competidores y del establecimiento de reglas de conducta que favorezcan sus intereses. Los límites de la acción estatal se encuentran determinados por el costo de oportunidad de sus constituyentes (los ciudadanos agrupados en la estructura social), los cuales ante determinadas eventualidades pueden optar por una alternativa distinta de regulación.

En relación con lo anterior, es importante realizar una aclaración conceptual respecto a la diferencia entre estado y gobierno. Desde el punto de vista de la teoría institucional (véase por ejemplo Aoki, 2001:151-153), el estado puede ser representado como un dominio general de interacción, en el que los diversos elementos de los subsistemas económico, político y social ejercen su práctica cotidiana. Desde esta perspectiva, el estado es un sistema que garantiza las relaciones entre sujetos, grupos y organizaciones, mediante un conjunto de dispositivos institucionales delimitados histórica y espacialmente.<sup>59</sup> Al mismo tiempo, el gobierno puede ser representado como un grupo político específico que persigue el control del estado como dominio concreto de interacciones; es decir, el gobierno determina en gran medida las condiciones de

---

<sup>58</sup> De acuerdo con Rivera (2010:72), una matriz institucional se compone de tres elementos básicos “a) patrones conductuales, b) visión social de realidad, indivisible de la ideología como justificación del orden existente y c) legalidad en todas sus variantes, incluyendo lo que North denomina reglas formales.”

<sup>59</sup> El estado es un dominio dinámico que se modifica constantemente a través de la acción de los elementos que lo conforman. Es susceptible de sufrir eventuales cambios profundos, principalmente cuando un gobierno es sustituido por otro de naturaleza diferente. Desde la perspectiva de los elementos que constituyen el sistema socioeconómico, en la mayoría de los casos el dominio estatal es una estructura conformada por elementos permanentes (es decir, que tienen una persistencia temporal más o menos prolongada, como las leyes, códigos, etc.), que les permiten establecer expectativas estables sobre su entorno y las acciones esperadas de los demás. Los cambios graduales en el dominio estatal no modifican el conjunto, por lo que puede haber una adaptación fluida de los distintos elementos a dichos cambios. En el caso de que un nuevo grupo social acceda al poder gubernamental y modifique drásticamente el dominio estatal, habrá una readaptación general a nuevas condiciones internas, por lo que las prácticas y conductas tenderán a modificarse notoriamente.

configuración de dicho dominio, al establecer los mecanismos institucionales que determinan la actividad de los demás componentes: políticos, económicos y sociales.

A pesar de que el gobierno es un grupo social con un peso significativo en la configuración del estado, la toma de decisiones estratégica puede no corresponder enteramente con sus intereses específicos. La cristalización del poder político en la estructura del estado, refleja en mayor o menor medida el conflicto de intereses latente o efectivo que existe entre los distintos grupos que buscan el control estatal con el objetivo de imponer las directrices del desarrollo del sistema en función de una visión particular de la realidad. Una vez que un grupo se convierte en gobierno, las presiones o enfrentamientos que ejercen los demás grupos pueden impedir que se desplieguen completamente sus propósitos, por lo que surge la posibilidad de formar coaliciones más amplias a través del otorgamiento de ciertas concesiones que compartan ciertos privilegios. Al mismo tiempo el gobierno en curso posee la capacidad de exclusión monopólica contra determinados grupos políticos y sociales, a los cuales no los hace participes de la toma de decisiones, e incluso puede cancelar u obstaculizar sus prácticas habituales y sus derechos previos, evitando que se erijan como una oposición abierta en el futuro.

En cualquier caso, es correcto referirse a la acción de estado cuando se analiza el diseño y ejecución de normas y reglas en su forma de políticas públicas, ya que su formulación no obedece enteramente a la voluntad del gobierno en turno, sino a un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por distintos grupos políticos y económicos insertos en la estructura de poder, y por una dinámica institucional arraigada en la trayectoria del sistema que se concretiza también en las formas del estado. Aunque las decisiones gubernamentales mantienen un gran peso en la formulación e implementación de políticas públicas, el resultado final y su aplicación es un proceso emergente que depende de las múltiples decisiones estratégicas emanadas de diversos grupos (aunque algunos con peso marginal en el resultado comparados con otros); de la dinámica histórica que imponen las relaciones estructurales; y de la propia estructura de la sociedad en la que deben implementarse. Por lo tanto, al referir que el estado establece y ejecuta ciertos dispositivos institucionales, se considera el resultado sintético del proceso anterior.

Por otra parte, cualquier política pública impulsada por el estado se encuentra conformada por un conjunto de incentivos, los cuales tienen la característica de ser

visibles y comprensibles en determinada medida por los individuos y organizaciones a los que están dirigidos, y cuyo objetivo radica en que a través de ellos se incida en la conducta.<sup>60</sup> El estado es el organismo encargado de promover una dinámica adecuada del sistema mediante el diseño de políticas públicas que desplieguen un conjunto de incentivos;<sup>61</sup> los cuales, en caso de ser percibidos, tienden a modificar la práctica de los diversos elementos constitutivos, motivándolos a implementar actividades concordantes con los objetivos de las políticas impulsadas.

La implementación de incentivos por parte del estado es una actividad indispensable pero no suficiente para asegurar que los elementos constitutivos del sistema decidan encausar sus actividades cotidianas hacia fines específicos. Es necesario además que el estado sea capaz de detectar y sancionar las conductas oportunistas que se presenten, castigando a quienes se beneficien del proceso sin asumir las consecuentes obligaciones. Por lo tanto, una de las funciones principales del estado es lograr que los beneficios y las sanciones que se desprenden de los incentivos sean asignados de manera correcta entre los distintos componentes. Una forma de lograrlo es mediante la solución del clásico problema de información (Stiglitz, 2002:111-118), en el que el estado debe tener la capacidad de monitorear la conducta de los elementos constitutivos y sancionar las prácticas que contravengan reglas y normas vigentes. Pero existe el inconveniente de que desarrollar la capacidad de monitoreo puede implicar enormes costos.

Resulta muy costoso que el estado monitoree la conducta de los agentes económicos, por lo que es necesario recurrir a otro tipo de estrategias que tiendan a la persuasión más

---

<sup>60</sup> La teoría general de los incentivos se aboca al estudio de los problemas que surgen cuando el planeador (en este caso el estado) postula objetivos que no son inmediatamente compartidos por los miembros de la sociedad (denominados agentes en esta teoría). La acción del planeador depende directamente de la práctica de los agentes, por lo que su función objetivo se conforma a partir de la información que recaba sobre la conducta que manifiestan estos últimos. Se supone que el planeador persigue sus propios objetivos mediante el diseño de un conjunto de incentivos para influir en la conducta de los agentes, no obstante, la información que posee respecto de estos últimos es imperfecta, por lo que surgen necesariamente problemas relacionados con la selección adversa y el riesgo moral. Dado el desarrollo formal de este problema, se concluye que, como la ganancia del planeador se encuentra restringida por la conducta de los agentes, el primero debe asegurarse de que los segundos reciban un mínimo de beneficio (Laffont y Maskin, 1993:371-373).

<sup>61</sup> Aunque es necesario aclarar que el estado no siempre actúa como un instrumento que asegure un desarrollo adecuado del sistema socioeconómico. Como plantea Dabat (2010:21): “Mientras que en ciertas épocas y lugares la función del estado ha sido fundamental en el impulso del progreso económico, social y cultural, en otra ha sido un fuerte obstáculo al desarrollo y el progreso humano, ha absorbido más recursos de la sociedad de los que ha ayudado a producir y ha subvencionado a grupos parasitarios, ahogando las expresiones sociales más creativas e innovadoras, o bien ha organizado enormes aparatos de muerte y destrucción.”

que a la coacción. Para que un dispositivo social influya sobre la acción colectiva es necesario que pueda reforzarse a partir de la misma práctica de los sujetos. Aquellas normas, leyes, reglamentos, etc., implementados por el estado si bien en un primer momento pueden necesitar un respaldo basado en el monitoreo y la sanción; en caso de incidir verdaderamente en la conducta social formando parte de los modelos mentales de los sujetos tenderán a ser prácticas que se auto-refuercen mediante la acción de mecanismos habituales.

Tomando en cuenta las razones anteriores, es claro que una de las principales estrategias con que cuenta el estado para inducir y reforzar los dispositivos institucionales y al mismo tiempo evitar problemas de oportunismo, es el manejo y difusión de la ideología.<sup>62</sup> La ideología es el esfuerzo intelectual implementado por algunos grupos sociales para justificar el patrón vigente de comportamiento. Es un mecanismo que proporciona una forma de comprender el mundo economizando el proceso de toma de decisiones de los actores económicos. Representa además una medida de lo que es justo, por lo que se encuentra entrelazada con los juicios morales y éticos. En este sentido, varias ideologías coexisten y compiten en una estructura social. En suma, la ideología permite que los individuos justifiquen el mundo en el que habitan y su patrón de comportamiento.

No obstante, el diseño y ejecución de dispositivos institucionales a través de la implementación de políticas públicas no es un factor que suprime los conflictos de interés. Como se ha mencionado, generalmente el estado se encuentra controlado por grupos que pueden establecer estrategias en favor de sus intereses inmediatos o de largo plazo y en detrimento de los intereses y garantías de otros grupos políticos y sociales.

---

<sup>62</sup> Se entiende aquí el concepto de ideología no en el sentido popularmente difundido, el cual lo identifica con pensamientos o ideas generalmente falsos que se utilizan deliberadamente para someter a los demás al engaño o falsedad. Una postura extrema de esta aseveración asume que existe una “verdad objetiva” y que todo aquello que no coincide con ella debe ser tachado de ideológico. El concepto utilizado aquí parte de la premisa de que pueden existir diversas interpretaciones sobre un fenómeno cualquiera, sostenidas por diferentes grupos sociales, y que todas ellas contienen rasgos de verdad (argumentos que explican adecuadamente el fenómeno en un tiempo determinado), pero también contienen elementos idiosincráticos generados a partir de las propias preferencias de los sujetos que generalmente tienden a justificar o apoyar conductas específicas. El discurso ideológico articulado por los estados para movilizar a la sociedad contiene ambos elementos. Sin lugar a dudas, la ideología es también una forma en que los grupos sociales que mantienen el control político y económico justifican su posición, atenuando en cierta medida los deseos de los menos favorecidos a obtener una mejor calidad de vida. Al reconocer tanto este aspecto nocivo de la ideología, pero también su potencial para dinamizar a la sociedad, North (1981:54) plantea: “el objetivo de una ideología exitosa es el de convencer a la gente no solo de que las injusticias observadas son una parte inherente del sistema existente, sino también de que un sistema justo solo puede emerger a través de la participación activa de los individuos para alterar el sistema”.

Desde esta perspectiva, mantener el control del estado significa tener la posibilidad de asumir una mayor injerencia en el diseño y ejecución de políticas públicas. Los grupos que controlan las decisiones estatales en relación con la implementación de determinados incentivos, pueden elegir establecer mecanismos institucionales conducentes con un desarrollo incluyente y con el bienestar general, o bien pueden elegir privilegiar sus intereses particulares y retrasar o inhibir esta vía (Acemoglu y Robinson, 2012).

Las acciones que implementen dichos grupos de la élite política dependen de varias circunstancias determinadas históricamente, pero destaca principalmente el factor de presión que pueden ejercer otros grupos menos favorecidos. El estado (o más bien, el grupo político que lo controla), en ausencia de presión constante por parte de otros grupos políticos y sociales es propenso a actuar de manera oportunista. Sin embargo, bajo la amenaza de perder el privilegio de dominar el poder político, tenderá a realizar concesiones a otros grupos, o aliarse con los mismos para enfrentar en forma de coalición a los grupos disidentes. En cualquier caso, el diseño y ejecución de mecanismos institucionales de política pública reflejará, en menor o mayor medida, la acción y presión de otros grupos político-sociales. Incluso una vez estipulados, los dispositivos institucionales pueden sucumbir ante la presión de otros grupos que no participan directamente en la toma de decisiones.

Aún si se supone la existencia de un caso extremo en el que la coalición que domina el poder político contara con los mecanismos necesarios para diseñar e implementar políticas públicas sin la presión o injerencia de otros grupos rivales, y suponiendo además que dicha élite cuenta con la intención de estructurar un conjunto de incentivos que tiendan a mejorar el desempeño del sistema socioeconómico, induciendo políticas de desarrollo adecuadas; debe considerarse que existen condiciones históricas estructurales que impiden modificar radicalmente el sistema en lapsos cortos de tiempo. Por ejemplo, resulta extremadamente difícil establecer políticas públicas orientadas a generar comunidades basadas en el conocimiento en una sociedad con altos índices de exclusión social. Este tipo de factores negativos tardan varios años en revertirse, por lo que la implementación de incentivos en el tiempo presente tiene repercusiones una o

varias generaciones posteriores.<sup>63</sup> Este punto se discute ampliamente en el siguiente capítulo.

Una cuestión fundamental se desprende de lo anterior: ¿por qué en algunas ocasiones la elite en el poder no implementa políticas públicas que mejoren el sistema socioeconómico impulsándolo al desarrollo, aun cuando cuenten con los elementos necesarios para hacerlo, mientras que en otros casos sí lo hace? Como plantean Hoff y Stiglitz (2002:430), los miembros de la élite se resistirán a una mejora del sistema socioeconómico en el corto plazo si son conscientes de que dichas mejoras tenderán a desfavorecerlos en el largo plazo (tal es el caos de México como se argumenta en el capítulo cuatro).<sup>64</sup> Incluso puede suponerse que aunque no se tenga certeza de que dichas mejoras puedan mermar los beneficios económicos futuros de los grupos que conforman la élite política, la sola sospecha es un incentivo muy grande para no impulsar las mejoras (pueden encontrarse múltiples ejemplos históricos en Acemoglu y Robinson, 2012). Debido a lo anterior es inverosímil que el diseño y ejecución de políticas públicas que establezcan un conjunto de incentivos adecuados conducentes al desarrollo, sea un simple problema de información (de que los grupos de poder o las elites políticas cuenten con información acerca de las consecuencias de las políticas que implementan); más bien en muchos casos es un problema de preservación de intereses

---

<sup>63</sup> Saxenian y Yuh Hsu (2001:901-904) refieren el éxito en el caso del desarrollo tecnológico exponencial de Taiwán en la década de los 90 en el sector de las tecnologías de la información como una consecuencia, entre otros factores, de una política gubernamental que impulso la salida masiva de estudiantes de posgrado en áreas relacionadas con la ingeniería computacional, cuyo destino eran las mejores universidades en estados Unidos. Esta política comenzó a implementarse de manera importante en la década de los 70, por lo que su mayor impacto ocurrió 20 años después, una vez adquiridas las capacidades y conocimientos necesarios y de haber construido vínculos importantes con empresas ubicadas en el área de Silicon Valley.

<sup>64</sup> En el mismo sentido, autores como Doner, Hicken y Ritchie (2009:152-155), plantean que aunque los líderes políticos o las élites gobernantes generalmente son los encargados del diseño y ejecución de instituciones conducentes con el desarrollo; en tanto que su visión se concentra en las estrategias de corto plazo, rara vez diseñan políticas que movilicen el conjunto de los factores sociales. Entonces ¿qué impulsa a las elites políticas a invertir recursos en la creación de instituciones que impulsen el desarrollo? Algunos investigadores han centrado su atención en el liderazgo político, pero ésta es una respuesta insatisfactoria porque al dirigir el análisis hacia las capacidades psicológicas de las élites es imposible responder la siguiente interrogante: ¿por qué son tan escasos los líderes políticos que invierten recursos en el desarrollo de largo plazo? Lo que afirman los autores citados es que los líderes políticos crean instituciones conducentes al desarrollo solo bajo una presión constante de otros grupos sociales. Pero incluso en aquellos casos en los que las elites políticas deciden implementar acciones de largo plazo para el desarrollo, permanece la gran tarea de nulificar a aquellos grupos que se benefician del *status quo*, por lo que es necesario establecer arreglos institucionales que confieran a ciertos individuos la capacidad de ejercer sanciones a los líderes políticos que se opongan al cambio.

por parte de grupos económicos y políticos que controlan el estado, lo cual es evidente en el caso de los países de desarrollo tardío.<sup>65</sup>

Además de su forma de políticas públicas diseñadas y ejecutadas por el estado, las instituciones se relacionan con el poder político de otra manera. Como se ha planteado, el poder político se encuentra instaurado principalmente en el estado, el cual, a su vez, generalmente está controlado por determinados grupos de interés o elites políticas. Pero, como apuntan algunos autores (North, Wallis y Weingast, 2009; Rivera, 2011), en estados poco desarrollados el control directo de los recursos económicos por parte de las élites ocasiona inestabilidad política, debido a que cualquier cambio en la estructura jerárquica puede ocasionar conflictos profundos y violencia social. Por tal motivo, determinados factores históricos (guerras, conquista, revoluciones, etc.) conducen a las elites a establecer ciertos acuerdos que regulan su desempeño: es decir, construyen un marco institucional que, entre otros factores, tiende a sustituir algunos privilegios por derechos de aplicación general, e introduce el arbitrio de terceros en la toma de decisiones (instancias reguladoras, cortes independientes, etc.).<sup>66</sup> Mediante este proceso las élites restituyen parte del poder político al conjunto de la sociedad; por lo que la institucionalización del poder no puede sustentarse si no se abren al mismo tiempo espacios de movilización social (acceso a la educación, ampliación de derechos, equidad en la distribución del ingreso etc.); como contraparte necesaria del acotamiento del poder. En este sentido, el proceso de generación de un marco de regulación institucional, tiende a estabilizar las relaciones entre la estructura del poder y la acción social. Se abordara este punto con mayor profundidad en el capítulo cuatro.

En conclusión, puede plantearse que las instituciones se relacionan de diversas maneras con el poder político; pero quizá la principal es que a través de las instituciones (en forma de políticas públicas) el estado cuenta con la capacidad de incidir en la conducta de los diversos elementos constitutivos del sistema (ya sea para bien,

---

<sup>65</sup> Como demuestran Cimoli y Rovira (2006:13), existe una correlación negativa entre la fortaleza de las élites y el desarrollo tecnológico. En este estudio se aprecia como los principales países Latinoamericanos mantienen una alta concentración de élites, las cuales acceden a un elevado porcentaje del ingreso en cada nación. Estos países presentan un bajo desempeño tecnológico, comparado con los países líderes en innovación. Plantean que la distribución del poder que favorece a pequeños grupos de interés en los países latinoamericanos, también explica la resistencia que muestran importantes sectores de la sociedad a la implantación de políticas públicas que intenten modificar la estructura productiva.

<sup>66</sup> El ejemplo clásico de la transformación institucional en Inglaterra hacia una sociedad más abierta e incluyente a partir del desenlace de la llamada Revolución Gloriosa, se encuentra en Acemoglu y Robinson (2012:184-197).

motivándolos a sumir mejores posiciones mediante políticas que impulsen el desarrollo; o para mal, creando una dinámica institucional que mantiene y justifica los privilegios de los grupos en el poder). Otra manera fundamental de relación, es que las instituciones son los mecanismos mediante los cuales eventualmente se estabilizan los conflictos entre los grupos que conforman la élite política, y entre estos y los diversos grupos que conforma la estructura social; confiriendo un marco regulatorio de aplicación general que posibilita la movilización social como un contrapeso a las acciones unilaterales del estado.

#### *2.4.3 Relación entre instituciones y aparato tecnológico-productivo*

Un primer nivel de interacción entre subsistema institucional y subsistema tecnológico-productivo que resulta evidente a raíz de numerosos estudios que se han realizado al respecto, es que el desempeño adecuado de los distintos mercados tiene una base institucional en dos sentidos: a) en el más general, el funcionamiento de cualquier mercado se encuentra regulado por reglas específicas (Hodgson, 2001:274); y b) en un sentido normativo, el estado y otros organismos públicos intervienen mediante políticas públicas concretas para asegurar la regulación y la asignación adecuada de los recursos (Wade, 1999:35).

La aseveración anterior, aunque evidente, cobra importancia en el debate contemporáneo en el que el auge inducido de políticas neoliberales en distintos contextos nacionales comparte una norma en común: el funcionamiento óptimo de cualquier mercado se logra mediante la libre concurrencia de individuos y organizaciones; por lo tanto, en aspectos centrales para el desarrollo económico como la industria, el comercio, el sector financiero, mercado laboral, etc., la mejor política pública es la que no existe.<sup>67</sup> Aunque este discurso resultó ser más propagandístico que una verdadera política económica, ya que los países desarrollados mantienen un férreo control estatal de los mercados estratégicos en sus respectivas naciones; tiene

---

<sup>67</sup> Como apunta Gore (2000:789-790), este tipo de conclusiones se propagaron a partir del conjunto de ideas que modificaron el pensamiento económico en la década de los 80s, y que fueron conocidas como el Consenso de Washington, cuyas líneas estratégicas fundamentales consistían en tres cuestiones básicas: a) lograr una estabilidad macroeconómica mediante el control de la inflación y la reducción del déficit fiscal; b) liberalizar la economía, principalmente liberalización de capitales y del comercio; y c) liberalizar la producción doméstica y el mercado de factores, principalmente mediante la desregulación y la privatización. Todas estas ideas en conjunto significaron un giro hacia las políticas orientadas al mercado y la forma en que los problemas relacionados con el desarrollo económico eran conceptualizados. Para los teóricos y políticos ortodoxos, el papel del estado se reducía a cubrir los tres aspectos mencionados por Gore, dejando que toda la actividad industrial y financiera se guiara por “las libres fuerzas del mercado”.

repercusiones importantes en el debate teórico ya que a través de él se pretende negar la importancia del componente institucional del funcionamiento de los mercados. Por una parte, este discurso respalda la teoría ortodoxa que concibe al mercado como un acto concurrencial conducido por voluntades libres, en el que los individuos intercambian productos sin ningún contexto histórico previo y sin ninguna regla explícita más que la maximización racional e sus propias necesidades; y por la otra, se intenta despojar al estado de cualquier facultad de intervención mediante el diseño e implementación de políticas públicas.

No obstante, como explican Cimoli, Dosi, Nelson y Stiglitz (2009:19), una simple observación histórica bastaría para una demostración empírica de la no aplicabilidad de los postulados fundamentales de la teoría ortodoxa. Al menos desde los orígenes de la Revolución Industrial en Inglaterra puede encontrarse evidencia de la importancia que tienen en el proceso de desarrollo económico un conjunto amplio de instituciones interrelacionadas, normas compartidas de comportamiento y políticas públicas. Por lo que la enorme importancia de las instituciones pareciera ser una norma universal de cualquier forma de organización económica. Los autores agregan que las políticas públicas han sido los componentes más importantes de las estrategias de desarrollo aplicadas en los países exitosos, lo cual puede corroborarse con las experiencias recientes de los países que han logrado el *catching-up*.

Por tanto existen instituciones económicas que aseguran el funcionamiento de los mercados. Estas instituciones pueden adquirir la forma de reglas y normas generales, tales como políticas industriales, o reglas particulares dirigidas a sectores o industrias específicos. Las instituciones son importantes para el desempeño económico porque contienen una serie de incentivos que pueden alentar o inhibir la participación de los agentes económicos en determinadas actividades. Al mismo tiempo, existen instituciones cristalizadas en dependencias u organismos gubernamentales encargadas de diseñar y hacer cumplir la reglamentación vigente, tales como ministerios de industria o de comercio, o agencias independientes para el monitoreo y control de las actividades económicas. En conjunto, estas instituciones económicas, contribuyen con la generación de expectativas colectivas que dinamizan la práctica social y la dirigen hacia determinados fines.

Relacionado con lo anterior, existe un segundo nivel de interacción entre instituciones y producción. Como se discute en el capítulo siguiente, la emergencia

recurrente de innovaciones productivas que inciden en la aparición de un nuevo paradigma tecnológico en economías avanzadas, depende de la generación, asimilación y transmisión de conocimiento social útil. Existe una relación positiva reconocida por numerosos investigadores en distintas disciplinas, entre la ampliación de la base cognitiva o epistemológica de la sociedad y la generación de nuevas combinaciones tecnológicas. Es factible proponer que la garantía para la recurrencia de paradigmas tecnológicos en los países desarrollados en el conocimiento generado socialmente (véase capítulo siguiente). Pero surge la siguiente interrogante: ¿qué factores garantizan la conformación de dicha base cognitiva en un nivel suficiente para sustentar un ciclo periódico de revoluciones tecnológicas?

La aparición de un nuevo paradigma tecno-productivo implica la convergencia de múltiples tecnologías con diversos tiempos de gestación y desarrollo. Los teóricos de las revoluciones tecnológicas generalmente se ocupan de explicar las consecuencias de dicho proceso de convergencia tecnológica, pero no los factores que lo hacen posible. El registro histórico de la evolución del sistema socioeconómico en Estados Unidos, sugiere que la base de conocimiento sobre la cual se gestó la más reciente revolución tecnológica se logró con base en una amplia participación de la inversión pública en el financiamiento de actividades de investigación y desarrollo (I&D).

De acuerdo con Mowery y Rosenberg (1993:40-52), después de la segunda Guerra mundial los volúmenes de inversión en I&D en Estados Unidos crecieron fuertemente, comparados con los volúmenes históricos del propio país y de otros miembros de la OECD. Una proporción importante de estos fondos federales se destinaron a la investigación básica, lo cual se reflejó en la gran expansión de las instituciones de educación superior, en el incremento del número de científicos de alto nivel y la adquisición de equipo especializado para la investigación de alta calidad. No obstante, el mayor monto de financiamiento federal en I&D se destinó al departamento de defensa. De acuerdo con los autores, el presupuesto militar en I&D en el sector militar es más intensivo que en cualquier otro sector y tiene un impacto directo en diversas industrias como la aeroespacial y de comunicaciones. Un ejemplo de lo anterior fue el desarrollo de la industria del semiconductor, de las telecomunicaciones y de la computación derivado en gran medida de las necesidades tecnológicas del departamento

de defensa y de la NASA; elementos que se convirtieron en la base de la siguiente revolución tecnológica.<sup>68</sup>

El caso anterior ilustra la importancia de las políticas públicas en la generación de conocimiento y posterior impulso del cambio tecnológico.<sup>69</sup> Existe un cúmulo importante de conocimiento social útil que es el soporte de las actividades industriales y de su capacidad para generar nuevas combinaciones. El caso de Estados Unidos es de suma importancia, no solo por ser el país en el que se gestó la revolución tecnológica actual, sino porque constata la preeminencia de un esfuerzo deliberado por parte del estado para generar ese cúmulo de conocimiento a través del financiamiento gubernamental, lo que resultó en la creación de diversas trayectorias tecnológicas que convergieron en la generación de un nuevo paradigma tecnológico. Es importante destacar que en el caso de Estados Unidos el peso preponderante del estado en el impulso de la I&D, fue cediendo su paso paulatinamente a la iniciativa de organizaciones privadas, las cuales aprovechando el conocimiento y las técnicas desplegados en los laboratorios militares y universitarios, lograron consolidar trayectorias tecnológicas y productivas exitosas tomando la batuta de para la generación de I&D.

Resulta evidente que las políticas públicas para la generación de conocimiento social no surgen de la libre asignación de recursos en el mercado. Se requiere un esfuerzo deliberado por parte del estado (al menos en la parte inicial del proceso) para generar

---

<sup>68</sup> La base material de la revolución tecnológica que se generó principalmente en los Estados Unidos durante la década de los 70, se constituyó por cuatro componentes principales: los semiconductores, básicamente el microprocesador; el software, la computadora misma y los servicios de telefonía y telecomunicaciones (véase al respecto Dabat y Ordoñez, 2009).

<sup>69</sup> Este fenómeno no fue exclusivo de Estados Unidos, se constató también, aunque en proporciones y características distintas en sus más cercanos seguidores. Tal fue el caso, por ejemplo, de Alemania. La fortaleza del sistema educativo alemán data del siglo XIX, época en que las universidades alemanas se convirtieron en la fuente de conocimiento universal, bajo el liderazgo de los distintos estados que conformaban la Confederación Germánica. La influencia y prestigio de la ciencia alemana continuó hasta comienzos del siglo XX. Por su parte, tanto el gobierno central como los gobiernos federales impulsaron un fuerte política de financiamiento para la puesta en marcha de alrededor de 50 centros de investigación durante las primeras décadas del siglo XX, entre los que destacaron el Instituto Imperial de Física y Tecnología y, posteriormente el Instituto Imperial de Química, que impulsaron una rápida industrialización. Después de la devastación económica y social que significaron las dos guerras mundiales, Alemania del Oeste mostró una rápida recuperación a partir de la reconstitución de su actividad industrial. En la década de los 60 se diseñaron un conjunto importante de políticas estatales para el fomento de la I&D, a través del Ministerio Federal para la Investigación y la Tecnología (Keck, 1993). Tanto la base e conocimiento social generado durante un largo periodo de tiempo, como los esfuerzos dirigidos por el estado para el diseño de políticas públicas contribuyeron con la gran fortaleza y competitividad de la industria alemana durante la década de los 60 y 70.

los incentivos necesarios para crear y difundir conocimiento.<sup>70</sup> En este sentido puede identificarse un vínculo causal que va de la creación de instituciones en forma de políticas públicas, creación y difusión de conocimiento social útil, y generación de innovaciones tecnológicas que impulsan el desarrollo y competitividad de las naciones. Las instituciones no solo aseguran la redistribución de recursos sociales destinados a la creación de conocimiento, sino también contribuyen con la generación de expectativas sociales compartidas relacionadas con la importancia y utilidad de dicha redistribución; y establecen las condiciones de estabilidad y certidumbre para lograr un balance entre la apropiación privada de los beneficios derivados del conocimiento y la utilidad colectiva de los mismos.

Lo anterior suscita una polémica importante planteada en el primer capítulo respecto a la causalidad de interacción entre instituciones y crecimiento económico. ¿Qué es primero, las instituciones que fomentan la generación de conocimiento colectivo que a su vez propicia la innovación y el crecimiento; o el crecimiento económico que crea los recursos suficientes para la ulterior redistribución y financiamiento del conocimiento social? La dificultad para encontrar una respuesta certera y verificable a partir de la experiencia histórica ha conducido a los científicos sociales a establecer una relación de evolución conjunta entre ambos factores. Sin embargo, otros matices de esta discusión, enfocada desde la óptica de la teoría del desarrollo, han arrojado nuevos elementos de análisis para el debate contemporáneo.

Como argumenta Rodrik (2011:63-66), el fenómeno del crecimiento económico en sí mismo es un hecho casi trivial, en el sentido de que existen múltiples ejemplos de una época de crecimiento nacional; lo difícil, en realidad, es mantener ese crecimiento en el largo plazo. La experiencia histórica muestra que los casos de crecimiento acelerado son más comunes de lo que generalmente se piensa. De acuerdo con las estimaciones estadísticas realizadas por el autor, desde mediados de la década de los 50 se han suscitado 83 casos de experiencias nacionales de crecimiento económico acelerado,

---

<sup>70</sup> La importancia de las instituciones para el desarrollo se puede confirmar a partir de los éxitos recientes en el desarrollo tardío. De acuerdo con Wade (1999:62-63), los fundamentos del impresionante crecimiento de las economías del sudeste asiático se encuentran, en primera instancia en los altos niveles inversión productiva que se canalizaron hacia sectores importantes (condición que difícilmente podría haberse logrado sin la inversión pública y sin las labores de coordinación propias del estado); y la exposición de las industrias más competitivas a la dinámica del mercado internacional. En segundo lugar, el rápido crecimiento se logró a partir del diseño e implementación de un conjunto de políticas gubernamentales que permitieron guiar la actividad económica a través de incentivos, controles y mecanismos que atenuaron el riesgo.

medido como un crecimiento del PIB per cápita en dos o más puntos porcentuales que se sostiene durante al menos ocho años. La lista de países que lograron estas condiciones incluye varios de América Latina y el Caribe, así como algunas experiencias en Asia central y África, los cuales no necesitaron grandes choques de política económica para lograr dicho crecimiento. El autor sostiene que cambios muy pequeños en el entorno económico mundial y la actitud de gobiernos y empresarios pueden generar cambios sustanciales en el ritmo de crecimiento.

Por desgracia, casi todas estas experiencias de crecimiento económico acelerado no han podido mantenerse en el mediano o largo plazo, por lo que han fracasado los intentos de asegurar el desarrollo. La razón es que el desarrollo económico requiere esfuerzos amplios de políticas públicas dirigidas e implementadas por el estado. En consecuencia es factible suponer que el desarrollo económico requiere la creación de instituciones que mantengan un dinamismo productivo en el largo plazo y resistan los embates de los choques externos (Rodrik, 2011:72).

¿Qué políticas públicas se necesita implementar para lograr el desarrollo económico? Además de las políticas tendientes a la generación de conocimiento colectivo que confiere viabilidad al sistema en el mediano y largo plazo, los países exitosos han implementado una serie de medidas muy diversas de corto, mediano y largo plazo, generalmente vinculadas con la estabilización y la transición gradual de los distintos contextos nacionales a la competitividad internacional. Es un hecho que aquellos países que han adoptado las recetas de los organismos financieros internacionales como el FMI y el BM han tenido grandes fracasos en materia de desarrollo, como fue el caso de América Latina en los años 80. Por el contrario, aquellos países que han implementado políticas heterodoxas como las economías emergentes de Asia han presentado notables éxitos en la senda del desarrollo. Tal fue el caso de China que en un inicio liberó su economía de manera parcial sin emprender reformas a la propiedad y protegiéndose de las influencias del GATT y la OMC.

Dentro de esta variedad de instituciones en forma de políticas públicas para el desarrollo, se encuentran determinados elementos comunes que pueden establecerse como guías generales de acción para los países en condición de atraso: a) estabilidad macroeconómica (al menos en los periodos iniciales de crecimiento, aunque ningún país desarrollado ha estado exento de las crisis económicas recurrentes); b) políticas públicas basadas, en menor o mayor grado, en el desarrollo del mercado internacional con una

clara tendencia a insertarse en el proceso de globalización; c) instituciones que han protegido gradualmente los derechos de propiedad de los inversionistas (que no necesariamente implica propiedad privada extrema como se discutió en el capítulo anterior); d) instituciones que mantienen la cohesión social y estabilidad política; e) políticas públicas que han establecido estándares importantes de regulación financiera (por lo menos hasta la crisis del 2008 que mostró las grandes debilidades en esta materia); f) políticas públicas que han mantenido un dinamismo económico y diversificación productiva (Rodrik, 2011:136).<sup>71</sup> Como puede apreciarse, todas estas medidas implican el diseño e ejecución de instituciones, tanto en forma de reglas, normas, etc., cristalizadas en políticas públicas; como de en la forma de organismos y organizaciones encargadas de la coordinación y distribución de los recursos.

En conclusión puede establecerse que aunque los distintos ciclos económicos nacionales pueden presentar cierta autonomía relativa al lograr periodos de crecimiento impulsados por la dinámica del ciclo internacional o de factores internos; el logro del desarrollo entendido como un crecimiento sostenido en el largo plazo que modifica sustancialmente las condiciones estructurales del sistema, orientándolo progresivamente hacia el progreso material y la equidad social; es un proceso que requiere el diseño e implementación de mecanismos institucionales en forma de políticas públicas.

A manera de síntesis respecto a la relación entre instituciones y economía se puede establecer que las instituciones influyen en el desempeño al menos en cuatro formas importantes: a) establecen reglas con incentivos específicos para el funcionamiento de los mercados, mediante la generación de expectativas colectivas; b) intervienen dando viabilidad al proceso mediante la inversión pública y otro tipo de políticas económicas, c) dirigen y encausan la generación de conocimiento social útil necesario para el progreso tecnológico confiriendo potencialidad al proceso de desarrollo en el largo plazo; y d) estabilizan las relaciones de poder abriendo espacio para la movilidad y participación social.

---

<sup>71</sup> Resulta polémico hasta qué punto estas condiciones han logrado sostenerse en la actualidad. Como establecen varios autores (ver, por ejemplo, Stiglitz, 2010:121-126), la crisis financiera que azotó los principales mercados mundiales en 2008, ocurrió en gran medida por falta de regulación institucional que permitió conductas depredadoras por parte de gran número de inversores. Al mismo tiempo, el colapso económico reciente de algunos países miembros de la Unión Europea como Grecia, España o Italia, ha sido resultado de desequilibrios macroeconómicos profundos y la falta de acuerdos multinacionales previos para resolverlos oportunamente. Lo cierto también es que, hasta hoy, ningún país que haya alcanzado cierto umbral de desarrollo, ha retrocedido dramáticamente como consecuencia de estas sacudidas económicas, es decir, ningún país desarrollado ha vuelto a padecer las condiciones típicas del atraso económico manifiesto en la mayoría de las naciones.

## 2.5 Conclusión

Una de las primeras conclusiones que se desprenden del análisis presentado en este capítulo es que no existe un punto de convergencia o un modelo o patrón único de desarrollo hacia el cual tiendan todos los sistemas nacionales. Un sistema complejo se caracteriza por la variedad y heterogeneidad de sus componentes, procesos y relaciones, lo que genera diversos patrones históricos. Por lo tanto persiste una asimetría en los niveles de desarrollo económico.

¿Lo anterior implica que no existen tendencias unificadoras provenientes del mercado mundial que se constituyan como practicas optimas de uso general (tecnológicas, sociales etc.), y que se extiendan paulatinamente en todos los ámbitos del sistema mundial? Cada sistema mantiene cierto grado de autonomía relativa respecto al medio en el que se desenvuelve, lo cual implica que los cambios externos afectan de distinta manera a cada uno de ellos, hasta el punto en que habrá sistemas nacionales muy sensibles a la dinámica del ciclo económico mundial y otros con mayor grado de autonomía. Cada sistema nacional posee un conjunto de características internas que han sido configuradas históricamente las cuales actúan en distintos niveles de emergencia (sujetos, organizaciones, clases sociales, sistema macro social, etc.) para conferir una determinada estructura o jerarquía.

La heterogeneidad en los componentes internos de los sistemas socioeconómicos no solo se manifiesta en la diversidad en las condiciones históricas iniciales y las diferentes trayectorias que revelan, sino también en la asimetría en las relaciones de poder internas y externas. El poder es un elemento consustancial en los sistemas sociales.

Resulta claro además que el proceso de desarrollo económico es en sí mismo complejo ya que depende de la interacción de múltiples variables en distintos niveles analíticos: tanto las que provienen del exterior a través de la influencia del mercado mundial como las que constituyen los diversos niveles jerárquicos de organización interna. En consecuencia, este tipo de procesos mantienen una naturaleza multi-variable y multi-causal.

Por otra parte la estructura institucional mantiene una posición importante en la dinámica de interacciones que caracteriza al sistema social. En la base de la sociedad, las instituciones son el factor que permite la cohesión y practica colectiva de los sujetos, proporcionándoles reglas de uso generalizado que les proporcionan certeza sobre los

resultados de su interacción. Por tanto, las regularidades en la interacción social se deben en gran medida a la dinámica institucional y, a su vez, la conformación de instituciones depende de la dinámica social.

Al mismo tiempo, las relaciones sociales expresadas a través de instituciones conllevan de manera inherente determinadas relaciones de poder. El sistema político a través del estado, es el encargado de diseñar y ejecutar determinadas reglas institucionales que inciden en un modo particular de interacción entre los componentes del sistema. Los grupos que conforman el estado manifiestan diversos intereses en el diseño y aplicación institucional y encuentran un contrapeso en el fortalecimiento gradual de la sociedad. La existencia del estado supone cierta estructura interna de reglas que configuran la estructura del poder político e influyen en la configuración de toda la sociedad.

Finalmente, existe una relación particular entre instituciones y estructura tecnológico-productiva que incide en la trayectoria de desarrollo. Las instituciones no sólo configuran las reglas con las que se desenvuelve la actividad económica, sino además proporcionan los mecanismos para la creación y asimilación de conocimiento social como principal factor del cambio tecnológico y la dinámica del ciclo económico. Esta relación crucial para la conformación de trayectorias de desarrollo se explora ampliamente en el siguiente capítulo.

## Capítulo 3

# Conocimiento social, revoluciones tecnológicas e instituciones: los componentes de una agenda de investigación sobre la dinámica histórica del sistema socioeconómico

---

### 3.1 Introducción

En el capítulo anterior se esbozó una propuesta para el estudio del desarrollo económico sustentada en la teoría emergente de la complejidad. Se propuso que la dinámica del sistema socioeconómico descansa en la interrelación de los componentes que integran cuatro subsistemas estructurales: social, político, tecnológico productivo e institucional. Se estableció además que los sistemas socio económicos poseen características intrínsecas que los distinguen y les confieren una configuración histórica y espacial específica. Las instituciones mantienen un papel importante en la configuración y dinámica del sistema porque representan las reglas que le confieren estabilidad, en ese sentido se encuentran compenetradas en su funcionamiento.

Debido a que en la actualidad persiste la creencia generalizada de que la innovación tecnológica es el factor primordial en la dinámica de desarrollo, en este capítulo se explora la relación entre instituciones e innovación. Se propone que el origen de las revoluciones tecnológicas entendidas como una convergencia periódica de distintas trayectorias técnicas, tienen su origen y su principal sustento en la generación social de conocimiento. Por lo tanto el aspecto cognitivo se convierte en un elemento fundamental de la evolución de los sistemas socioeconómicos. Se establece además que la generación de conocimiento social útil es un hecho que históricamente no se encuentra determinado por la libre concurrencia de los factores económicos, sino que en la mayoría de los casos implica un esfuerzo deliberado que requiere la creación de instituciones específicas. En ese sentido, los factores institucionales en su forma de reglas, incentivos, políticas públicas, etc., que generan expectativas conjuntas, son un elemento clave en la dinámica del sistema.

### 3.2 El carácter histórico de los sistemas socioeconómicos

Un aspecto muy importante de la dinámica de los sistemas socioeconómicos es la recurrente conformación de periodos históricos en los que los diferentes subsistemas – tecnológico, institucional, político y social – y las relaciones que se establecen entre ellos adquieren una estructura y características particulares. Los cambios continuos de carácter incremental en cada subsistema dan paso a otro tipo de cambios más profundos que alteran la configuración vigente de todo el sistema durante un espacio de tiempo delimitado. A partir de estos cambios el sistema adquiere una estructura diferente y una organización social que lo distingue de otros estados previos. Desde esta perspectiva, el desarrollo económico es el producto de la interacción tanto de factores continuos (cambios incrementales en la estructura de cada subsistema), como de factores discontinuos que lo hacen avanzar a través de saltos cíclicos (propiedades emergentes que se manifiestan en todo el sistema a partir de los cambios en sus componentes).<sup>72</sup> En cada una de estos periodos los distintos componentes estructurales de los sistemas socioeconómicos adquieren una forma particular, producto de la acción de los sujetos, grupos sociales y organizaciones.

El devenir histórico de la humanidad ha ocurrido a partir de la sucesión de grandes épocas históricas entendidas como prolongadas transformaciones de carácter socioeconómico y político-institucional que han configurado la historia de la humanidad.<sup>73</sup> Cada uno de estas grandes épocas históricas se caracteriza por formas particulares de organización social, de extracción y apropiación del excedente, así

---

<sup>72</sup> Cabe aclarar que lo anterior no significa que los sistemas sociales siempre se transformen de manera progresiva hacia mejores posiciones. Como se planteó en la capítulo anterior, cabe la posibilidad de que los sistemas queden estancados en estadios desfavorables de desarrollo e incluso que involucionen hacia posiciones más desfavorables.

<sup>73</sup> La primera de ellas comienza hace diez mil años con la puesta en marcha de la Revolución Neolítica, es decir, con el desarrollo de la capacidad para establecer cultivos sedentarios, la cual surge en distintas comunidades de recolectores y cazadores en varios puntos geográficos (North, 1981: 72-74). Posteriormente, la formación de grandes Ciudades-Estado (Esparta, Atenas, Roma, etc.) dio lugar a la época que se conoce como Mundo Antiguo, caracterizada por la generalización de la agricultura y una organización social y productiva basada en el esclavismo y en la expansión territorial a través de la conquista (Anderson, 2002: 11-22). A su vez, la disolución del Imperio Romano de occidente producto de las incesantes invasiones bárbaras entre los años 410 y 480 propició la aparición del feudalismo, principalmente en Europa Occidental, el cual consistió en una organización social centrada en la servidumbre y la pequeña explotación campesina autosuficiente, así como en el intercambio de servicios públicos como protección militar, y la estratificación del poder político y de los derechos de propiedad a través de la asignación de tierras (Anderson, 2002: 151-154; Dabat, 1994:49-59). Finalmente, la etapa actual, llamada capitalismo, cuyos primeros rasgos aparecen en los siglos XIV y XV en algunos países del mediterráneo, pero que no se desarrolla sino hasta siglo XVI en Inglaterra, se caracteriza por la disolución de las relaciones de servidumbre, confiriendo centralidad al trabajador asalariado y la propiedad privada (Marx, 1867/1998:891-895).

como formas concretas de organización institucional y política. La característica de todo sistema dinámico es su constante transformación a partir de las interacciones que despliegan sus componentes. Existen cambios que pudieran denominarse continuos, los cuales se mantienen dentro de un rango de expectativas probables; y cambios discontinuos que alteran la estructura del sistema de manera radical. La transición de una etapa histórica a otra implica la irrupción de cambios discontinuos en la estructura de sus subsistemas y sus interacciones, los cuales son producto de la acumulación histórica de cambios menos profundos y de la práctica social que se desencadenan en su interior.

El hecho de que existan modificaciones que alteran de manera general la estructura del sistema socioeconómico, no implica que ocurran cambios similares de manera simultánea en todas las partes del sistema; en realidad, son cambios localizados territorialmente. Los rasgos fundamentales en las condiciones estructurales que caracterizan una época histórica, comienzan a articularse en la época anterior producto de la dinámica e interacción recíproca de sus componentes; lo que contribuye a la disolución de los rasgos esenciales de la época en curso. Al mismo tiempo, ciertos factores característicos de épocas pasadas se encuentran presentes aún en épocas posteriores, aunque no de forma dominante, por lo que los rasgos esenciales de una época histórica nunca existen de forma pura, siempre se encuentran acompañados de rasgos propios del pasado y otros que lo empujan potencialmente hacia el futuro.

Dichas épocas generales se conforman por estructuras dinámicas, cuya fuente esencial de movimiento y evolución es la sucesión de etapas distintivas que determinan el ritmo y modo del cambio histórico. En dichas etapas se modifican los patrones de organización social y se erigen grandes transformaciones sociales, políticas, económicas e institucionales. Los cambios que dan origen a una nueva etapa de configuración dentro de una época histórica, son suficientemente fuertes como para modificar su estructura recurrente, pero no tan profundos como para ser considerados una nueva época de desarrollo general de la humanidad.<sup>74</sup> En la figura 3.1 se ilustra la relación entre periodos históricos y etapas de desarrollo.

---

<sup>74</sup> En términos de los principales rasgos históricos que caracterizan cada una de las etapas del capitalismo y de acuerdo con diversos estudios que ponen énfasis en el aspecto productivo (Freeman y Pérez, 1988:50-57; Freeman, 2001; Pérez, 2004:32-47, 2009:15-18; Dabat, 1993:171-177; Chandler, 1992), a partir de la Revolución Industrial de 1780 en Inglaterra, se han suscitado cinco fases o etapas sucesivas de desarrollo. La primera se encuentra basada en la mecanización de la industria del algodón en Inglaterra. Esta etapa reviste un carácter fundamental porque representa la ruptura con la época anterior y sienta las

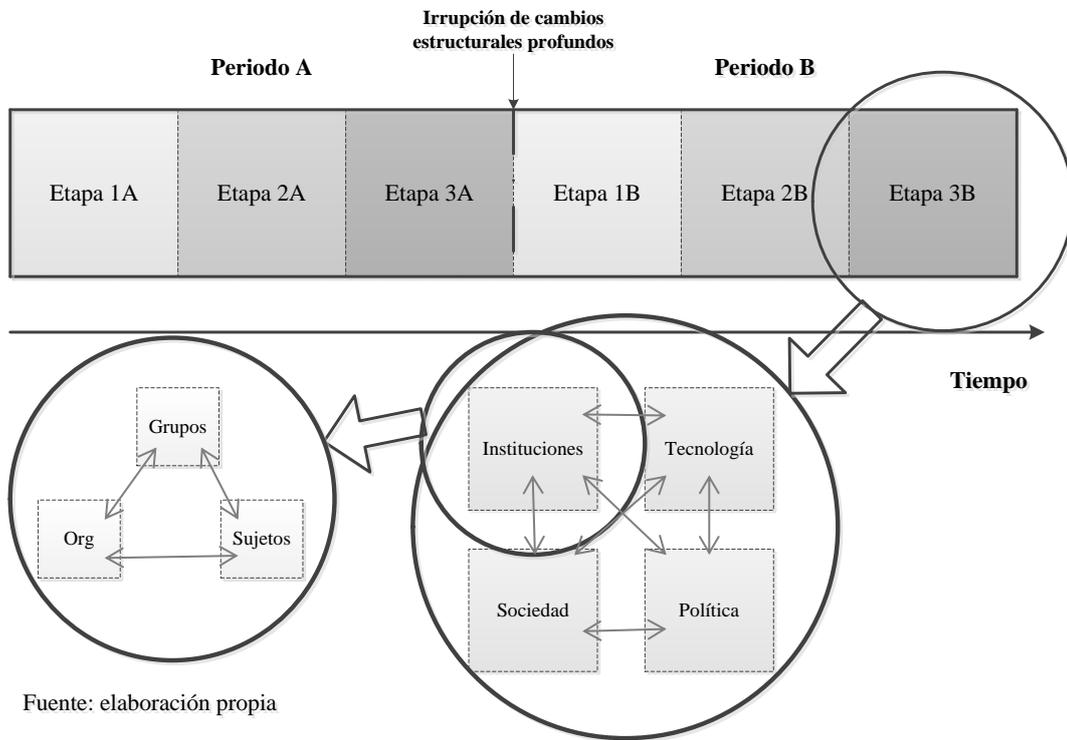
Las líneas punteadas que dividen las diferentes etapas indican que ciertos rasgos de cada una de ellas permanecen en la siguiente, y que persisten también ciertos patrones que son característicos de la estructura del periodo en su conjunto. La suma de características propias correspondiente a cada etapa y las que hereda de etapas anteriores determinan la especificidad histórica de cada una de ellas. La acumulación cualitativa de cambios en la última etapa de cada periodo, culmina con la irrupción de cambios estructurales profundos que marcan el inicio de una nueva época. La línea que divide la época A de la época B es mucho más notoria que en el caso de las líneas que dividen a las etapas en una misma época, ya que representa cambios estructurales profundos (por ejemplo, la fase de transición entre feudalismo y capitalismo). Al mismo tiempo, la línea que divide a dos épocas no es completamente cerrada, debido a que en la época B pueden encontrarse algunas reminiscencias de la época anterior (aunque ciertamente marginales en el núcleo geográfico del cambio), que persisten en otras regiones con una tendencia inherente a la desaparición.

---

bases de la nueva. La Revolución Industrial no solo es una fuerza disolvente de las antiguas formas de producción predominantes en el feudalismo, sino también una fuerza impulsora del surgimiento de nuevas formas político-institucionales y de organización social. La segunda etapa inicia a partir de los años 30 del siglo XIX con la difusión del uso del vapor y la aparición de los ferrocarriles como medio de comunicación y transporte generalizado. Comienzan a desarrollarse otros sectores económicos como el del acero, de la electricidad y el gas, así como el de los colorantes sintéticos. Durante la tercera etapa que comienza a partir de los años 1880 y 1890 se consolidan nuevas ramas industriales que dinamizan el sistema, tales como la industria química, la producción de electricidad y de acero, apoyada en el conocimiento de la ingeniería civil. Ocurre una concentración intensa de capital que genera la aparición de grandes empresas monopólicas y oligopólicas. El estado regula o maneja grandes empresas públicas para la explotación de monopolios “naturales” y la obtención de utilidades públicas. El uso del ferrocarril y de la navegación se intensifica a través de la inversión en infraestructura y de la proliferación del capital financiero, lo que contribuye con la formación y ampliación del mercado mundial. La cuarta etapa se caracteriza por la aparición del motor de combustión interna que posibilita la producción masiva de automóviles, conjuntamente con el desarrollo de la industria petroquímica que representan el nuevo núcleo central de producción. Surge el fordismo como forma óptima de organización social y se constituye como base del incremento de la productividad y del consumo, resultado de la integración vertical y de la producción en masa. La forma predominante de mercado es la competencia oligopólica. Comienza la expansión de las corporaciones multinacionales basadas en la inversión directa y localización de plantas en distintos países. La industria militar adquiere un papel preponderante en el desarrollo de nuevas tecnologías (Freeman, 1975). La crisis de sobreacumulación que padeció el sistema mundial a mediados de la década de los años 70 puso fin al periodo de producción masiva y organización jerárquica de la producción. A partir de entonces se ha desplegado una nueva etapa en el desarrollo denominada globalización en la que se ha estructurado una nueva configuración espacial de alcance mundial tanto en el ámbito económico como en el social, basada en un nuevo patrón de acumulación articulado en torno a sectores intensivos en conocimiento. Las nuevas tecnologías han permitido una organización de la producción más flexible, posibilitando la descomposición de las cadenas de valor en diversos bloques separables geográficamente y, al mismo tiempo, la difusión espacial de la producción (Gereffi, 2001 y 2004). El conocimiento se ha convertido en un insumo fundamental de la producción y principal fuente de valorización.

**Figura 3.1**

**Relación entre épocas históricas y sus etapas constitutivas**



Fuente: elaboración propia

Como se intenta representar también en la figura 3.1, cada etapa se configura a partir una intrincada red de interacciones entre los componentes de cada subsistema estructural – instituciones, tecnología, política y sociedad –. La estructura institucional se relaciona con los demás componentes estructurales de la forma como se planteó en el capítulo anterior establecido reglas que permiten el funcionamiento de los demás subsistemas; dichas relaciones adquieren formas específicas en función del contexto histórico y las condiciones espacio temporales de cada territorio. Es evidente que no todos los subsistemas se transforman o evolucionan con el mismo ritmo en la transición de una etapa a otra; puede existir un elemento que dinamice el cambio y propicie la subsecuente transformación de los demás. Cabe preguntarse entonces ¿qué determina el fin de una etapa y el inicio de otra?

Existe un amplio reconocimiento de que la disolución de las etapas se encuentra marcada por el agotamiento de las fuentes del excedente, generalmente producto de crisis económicas de gran magnitud. La baja de la productividad y de la rentabilidad, así como la falta de oportunidades de inversión son incentivos poderosos para cambiar las prácticas existentes generando nuevo conocimiento y modificando los modos de

organización social y productiva (Castells, 2004:107-108). Pero los motores del cambio se gestan en las etapas anteriores por lo que la solución al problema de la rentabilidad es de naturaleza multi-causal. Se requiere tanto de la convergencia innovadora de soluciones tecnológicas diseñadas previamente, como de la existencia de instituciones económicas y políticas adecuadas para impulsar el cambio, las cuales generalmente son construidas en etapas anteriores. El problema de la disminución del excedente no tiene solución predefinida; en otras palabras, el sistema no encuentra una solución óptima con base en la auto organización de las estructuras productivas, se requieren además cambios políticos e institucionales que se gestan previamente y que direccionen la potencialidad de las fuerzas productivas y de la movilización social. Es decir, en momentos de crisis se configuran soluciones novedosas partiendo de los elementos que se han construido en el pasado; no se crea todo en ese momento, por lo que el impulso originario del cambio puede provenir de cualquier subsistema estructural.

Al ser en si misma un sistema dinámico, la estructura institucional adquiere distintas configuraciones en función de cada etapa histórica.<sup>75</sup> El cambio institucional, es decir la adopción o emergencia de nuevas reglas de uso social, está determinado tanto por factores endógenos, aquellos que se derivan de las interacciones de los sujetos, grupos y organizaciones que conforman el subsistema institucional; como por factores exógenos provenientes de la influencia que ejercen los demás subsistemas estructurales. El cambio institucional puede ocurrir como consecuencia de la dinámica de otro subsistema (por ejemplo, el cambio tecnológico que modifica la posición de los sujetos en su entorno); o bien como resultado de su propia dinámica interna, en cuyo caso afectará la constitución de los demás subsistemas (el caso de la adopción de nuevas políticas de desarrollo). En todo caso, las instituciones son importantes en la configuración histórica porque proporcionan una estructura de reglas que confiere cohesión al conjunto del sistema.

---

<sup>75</sup> El concepto de etapa refiere la existencia de formas históricas sucesivas de carácter estructural, las cuales expresan distintas formas de interacción (extensión, nivel de complejidad y articulación) entre los componentes básicos del sistema. La articulación sucesiva de etapas influye de manera considerable para determinar modificaciones sustanciales en la forma en que se articulan las relaciones en el sistema socioeconómico. Una vez agotado el potencial productivo de una etapa, el proceso de reestructuración del sistema (la articulación de una nueva etapa), no ocurre de inmediato, prevalece la inercia de las prácticas pasadas para la solución de los conflictos presentes. Una vez que el sistema encuentra el camino de la reestructuración, esta ocurre a través de avances parciales ligada a los periodos cortos de auge y recuperación del sistema (Dabat, 1994:38; Dabat, 1993:163).

Partiendo de esta perspectiva es necesario indagar de qué manera se estructura la relación entre el componente tecnológico o productivo de una sociedad y el componente político-institucional. Este tema se aborda en el siguiente apartado.

### **3.3 Sobre el problema de sincronía entre los distintos componentes del sistema socioeconómico: revoluciones tecnológicas y paradigma tecno-económico**

Analizar el proceso de desarrollo económico en función de la interacción de los componentes estructurales descritos anteriormente suscita un conjunto de interrogantes: ¿Qué mecanismos son los que inducen el cambio estructural?; ¿Después del cambio, el sistema necesariamente encuentra un nuevo modo superior de organización?; ¿De dónde surge el impulso inicial del cambio y como se desarrolla el proceso de consolidación?; ¿Quiénes y de qué manera gobiernan el proceso?; ¿Quiénes se benefician de él?; etc.

Algunos teóricos han tratado de esclarecer el problema del acople y desacople entre los distintos elementos estructurales del sistema; es decir, el problema de en qué medida el sistema socioeconómico es capaz de encontrar un nuevo punto de equilibrio dinámico después de las modificaciones estructurales que sufren sus componentes. A continuación se sintetizan algunos puntos relevantes de esta discusión.

Como se planteó en el primer capítulo, existen diversas interpretaciones en la economía institucional respecto a cuál es la causalidad de interacción entre instituciones y cambio tecnológico. Autores de la vieja escuela del institucionalismo norteamericano como Veblen pensaban que el proceso de sucesivas mejoras tecnológicas era un factor crucial para el impulso del cambio institucional, pero que al mismo tiempo eran las instituciones las que determinaban el ritmo y las modalidades en que se adoptan los progresos tecnológicos. Para este autor las instituciones son la parte central de la ecuación porque, al formar parte del proceso cognitivo de los individuos, determinan que tipo de cambios económicos son adoptados socialmente. Así, por ejemplo, un cambio revolucionario en los procesos productivos puede afectar marginalmente a determinado sistema social si la estructura institucional reviste un carácter conservador.

Retomando una parte del argumento de Veblen, autores contemporáneos como North, Acemoglu y Robinson han propuesto que la estructura institucional es el principal factor para el impulso del desarrollo. Ciertos cambios político-institucionales en alguna etapa de la trayectoria histórica de las naciones han sentado las bases para el impulso y la adopción de innovaciones tecnológicas que transforman la base productiva.

Como se ha explicado, estos cambios se relacionan con el acotamiento del poder político de las élites y el fomento a la participación amplia y plural de la sociedad. Por lo tanto, para estos autores la causalidad de interacción entre los distintos componentes del sistema socioeconómico muestra una direccionalidad específica que comienza con la estructura institucional, la cual modifica las relaciones de poder político, y culmina en la transformación gradual de la estructura económico-productiva.

No obstante, otros autores institucionales (Brouwer, Clague, Chang, etc.) no se encuentran muy atraídos por esta última interpretación, más bien se inclinan a pensar que el desarrollo económico es un proceso en que influyen diversos factores, de entre los cuales las instituciones tienen importancia pero no son determinantes. Para ellos lo que realmente importa es la forma en que las instituciones se relacionan con la estructura tecnológica-productiva en un incesante proceso de retroalimentación constante. Este argumento reconoce la complejidad del proceso pero avanza poco en establecer relaciones causales entre sus componentes.

De forma paralela a la economía institucional, algunas corrientes de economía heterodoxa han avanzado en esclarecer ciertas relaciones entre la estructura tecnológica-productiva y otros factores como las instituciones, la sociedad o la política. En la mayoría de los casos su punto de partida es opuesto al de algunos economistas institucionales al sustentar la hipótesis de que el factor causal del desarrollo económico es la irrupción de innovaciones tecnológicas que reconfiguran todo el sistema socioeconómico, modificando tanto la estructura institucional como las relaciones políticas y sociales. La hipótesis de que la innovación tecnológica es el principal motor de desarrollo ha cobrado una fuerza inusitada en la actualidad. Dada la importancia y la creciente influencia de este tipo de interpretaciones es pertinente analizar algunos de sus argumentos para intentar esclarecer la relación de las instituciones con los demás subsistemas estructurales y determinar de manera más precisa su influencia en el proceso de desarrollo económico.

La idea de que la estructura productiva es la base sobre la que se construyen los demás factores estructurales del sistema socioeconómico tiene una añeja tradición y sus orígenes se encuentran en el marxismo clásico. Al establecer que las relaciones entre la estructura económica y la superestructura político-jurídica determina la naturaleza específica de un modo de producción, se originó una tradición de análisis histórico del

desenvolvimiento del sistema socioeconómico muy arraigada en algunas corrientes actuales de economía heterodoxa.<sup>76</sup>

Para estas corrientes la estructura dominante del sistema socioeconómico es una relación específica entre la base productiva o tecnológica y la estructura organizacional que le permite funcionar (entiéndase instituciones, partidos políticos, entidades de la sociedad civil, etc.). El motor del cambio estructural es la confrontación que tiene lugar en la base económica de la sociedad entre las características técnicas de las fuerzas productivas (grado de desarrollo, condiciones técnicas, etc.); y el tipo de organización social que opera directamente en ellas (modo de apropiación del excedente, división social del trabajo, etc.). Cuando este conflicto impide una reproducción adecuada del sistema una parte de la sociedad busca alterar las relaciones sociales vigentes en la base económica, las cuales repercuten en cambios importantes en superestructura político-jurídica.<sup>77</sup>

Una derivación importante de esta hipótesis es la teoría del ciclo económico. Desde esta perspectiva el crecimiento económico moderno es entendido como un fenómeno macro-estructural que presenta oscilaciones periódicas: exhibe momentos de crisis y depresión, así como otros de auge y prosperidad. Por lo tanto el comportamiento

---

<sup>76</sup> Las premisas básicas de la teoría marxista para el estudio del cambio histórico establecen que las “condiciones materiales de vida” ofrecen el sustento concreto para el desarrollo de las formas políticas y jurídicas existentes en una sociedad determinada (Marx, 1859/2000:4-5). Desde esta perspectiva las manifestaciones mentales de los seres humanos así como las diversas actividades prácticas (política, cultura, prácticas organizacionales e institucionales, etc.), se originan en las actividades ligadas a los procesos de producción. Marx plantea que los sujetos, en el proceso de producción material de su existencia, establecen interacciones necesarias que son independientes de su voluntad, llamadas relaciones sociales de producción, las cuales se encuentran delimitadas históricamente y dependen del grado de desarrollo de los motores de la producción material. Dichas relaciones sociales conforman “la estructura económica de la sociedad” la base material sobre la que se constituye el “edificio político y jurídico” así como las diferentes formas de la “conciencia social.” En consecuencia “el modo de producción de la vida material determina el proceso social, político e intelectual de la vida en general”. La fuerza que impulsa la evolución del sistema son las contradicciones entre fuerzas productivas y relaciones sociales que se manifiestan en revoluciones periódicas que modifican toda la estructura social. Por tanto el factor determinante en el proceso de desarrollo económico es el grado de evolución de las fuerzas productivas y su principal obstáculo son las relaciones sociales bajo las que operan.

<sup>77</sup> Al respecto Friedrich Engels, establece que en algunos pasajes de su obra conjunta con Marx existe un énfasis particular en el factor económico comparado con el escaso progreso analítico de los otros factores que determinan conjuntamente el cambio histórico, lo que ha desatado un intenso debate conocido como relación estructura -superestructura (Marx y Engels 1953:498-500).<sup>77</sup> Engels plantea que el factor económico aunque ciertamente es el principal, no es el único determinante de la reproducción de la vida material, salvo si se lo considera en *última instancia*, ya que otros factores de la llamada superestructura política y jurídica en los que se incluyen las formas de conciencia de los individuos, influyen también de manera importante. Por lo tanto el marxismo también reconoce la naturaleza compleja del proceso de conformación del sistema socio institucional, pero insistiendo en que el factor productivo-tecnológico es el determinante causal de su desempeño.

económico adquiere la forma de ciclos en los que el sistema transita por distintas fases cuyos extremos son los momentos de crisis y los de prosperidad.<sup>78</sup>

Quizá el autor más estacado en esta tradición es Schumpeter, quien propone la preeminencia del cambio tecnológico como factor causal que explica las fluctuaciones económicas. Afirmar que el proceso de innovación es “el elemento dominante” que determina la dinámica del ciclo económico (Schumpeter, 1939/2002:123). El concepto de innovación es entendido por Schumpeter como el surgimiento de nuevas combinaciones de factores productivos que ocasionan la aparición de una nueva función de producción (Schumpeter, 1939/2002:66). Generalmente la aparición de nuevos productos se asocia con el concepto de “innovación radical”, mientras que la mejora marginal de los mismos o su producción más eficiente son consideradas “innovaciones incrementales”.

Desde esta perspectiva el proceso de desarrollo económico no es continuo, presenta oscilaciones periódicas debido a que las nuevas combinaciones no se distribuyen de manera normal en el tiempo; surgen en forma de “grupos o bandadas”, en momentos y circunstancias específicas (Schumpeter, 1912/1997:224). Esta circunstancia produce un efecto dinamizador en la economía como resultado del aumento de la demanda de las nuevas empresas, lo que genera un auge general y el aumento en el poder adquisitivo de la población. En la medida en que los nuevos productos se expanden en el mercado, surge una tensión constante entre los nuevos procesos y los viejos.<sup>79</sup> El uso de las

---

<sup>78</sup> Uno de los primeros economistas en proponer esta teoría fue Kondratiev. Propuso la existencia de regularidades cíclicas en la economía mundial que trascienden y abarcan los ciclos industriales propios de las economías nacionales. Estos ciclos mantienen una duración de entre cuarenta y cinco y sesenta años. De acuerdo con la medición estadística de una serie de variables económicas Kondratiev llega a la conclusión de que la dinámica del sistema se revela a través de la existencia de ciclos largos con cierta coincidencia en el tiempo. Existen cuatro regularidades empíricas en los ciclos largos: a) al inicio de una onda ascendente se verifican cambios importantes en las condiciones técnicas de producción y en el intercambio, que posteriormente generan nuevas ramas industriales; b) en los periodos descendentes existe una mayor proliferación de conmociones y conflictos sociales del tipo de guerras o revoluciones; c) en las ondas descendentes también prevalece una tendencia a la depresión prolongada de la agricultura; y d) los ciclos industriales de corta duración se encuentran sincronizado con los ciclos largos, de tal manera que en el auge de un ciclo largo las tendencias ascendentes de los ciclos cortos se acentúan y las depresivas se restringen; mientras que en las fases depresivas del ciclo largo se observa una tendencia contraria (Kondratiev, 1928/1992:35-45). Sin embargo, Kondratiev no se ocupa del problema de la causalidad, se centra únicamente en el estudio de las regularidades históricas y estadísticas. Lo que puede corroborarse a partir de su análisis es que en las partes ascendentes y descendentes del ciclo se verifican cambios importantes en las esferas estructurales del sistema socio económico pero no se especifican sus causas.

<sup>79</sup> En este punto Schumpeter coincide con Veblen en que las nuevas técnicas dinamizan la estructura social y generan conflictos entre grupos sociales conservadores y los que impulsan el cambio. No obstante, al parecer en el caso de Schumpeter la sustitución de las viejas técnicas es un proceso natural

nuevas tecnologías incrementa los costos de los viejos procesos, la obsolescencia provoca que estos últimos tiendan a desaparecer en el mediano plazo, por lo que la estructura de todo el sistema debe adecuarse a las nuevas combinaciones.<sup>80</sup>

Al considerar que la innovación y el progreso tecnológico son los elementos de la dinámica del desarrollo económico, el carácter cíclico de la economía adquiere una direccionalidad ascendente: la base tecnológica sobre la que se erige la producción tendera siempre a superar sus elementos precedentes. El desempeño del sistema socioeconómico depende casi exclusivamente de la base tecnológica.

Las teorías anteriores proporcionan algunas claves para comprender el proceso de desarrollo económico, pero su alcance es limitado porque se centran primordialmente en la evolución de la esfera productiva, indagando muy poco acerca de su relación con las demás esferas estructurales, aunque aceptando parcialmente su importancia. En consecuencia ha sido poco estudiado el problema del acople o desacople de los distintos subsistemas, aunque existen algunas excepciones importantes.

Tal es el caso de autores como Freeman y Pérez de la escuela de Sussex, quienes estudian el problema de sincronía entre distintos factores estructurales al proponen el concepto de paradigma tecno-económico<sup>81</sup> y su interacción con el llamado sistema socio-institucional. Un paradigma tecno-económico es definido como la interrelación que existe entre los componentes productivos del sistema: productos, procesos, innovaciones organizacionales, nuevas técnicas productivas, etc.; las cuales en conjunto constituyen un cuerpo definido de relaciones técnicas que generan un salto en el potencial productivo de toda la economía (Freeman y Pérez, 1988:47-48). Tanto los

---

que ocurre tarde o temprano; mientras que para Veblen la solución de este conflicto no está determinada de antemano, requiere una transformación institucional previa.

<sup>80</sup> Es el proceso conocido como “destrucción creadora” en el sentido de que la dinámica del sistema capitalista procede de la generación constante de nuevos procesos productivos, nuevos bienes de consumo, nuevas formas de organización etc.; revolucionando la estructura económica de manera incesante; destruyendo a su paso todas las viejas formas que le impiden evolucionar (Schumpeter, 1950/1983:120-122). Este proceso tiene múltiples consecuencias en los otros subsistemas estructurales que desafortunadamente no son analizadas por el autor.

<sup>81</sup> Si bien, la aplicación del término “paradigma” a la estructura del despliegue tecnológico fue ideada en primera instancia por Dosi, (1982:152-153), la diferencia entre el concepto de paradigma tecno-económico y el de paradigma tecnológico acuñado por este autor es que mientras el segundo se centra solamente en trayectorias de carácter ingenieril y las prácticas productivas que se desarrollan al interior de la empresa, el concepto de paradigma tecno-económico en cambio da cuenta de procesos más amplios que trascienden la frontera organizacional y se concentran en el conjunto de la sociedad, abarcando fenómenos estructurales que no se encuentran presentes en el análisis microeconómico.

factores técnicos y organizacionales que conforman un nuevo paradigma, como la posibilidad de su convergencia e integración, se encuentran determinados históricamente, es decir, siguen trayectorias previas que establecen su grado actual de constitución. Siguiendo la lógica explicativa formulada por Schumpeter, los autores plantean que un nuevo paradigma emerge en un contexto dominado por el paradigma anterior, por lo que el desplazamiento del viejo paradigma solo ocurre cuando las ventajas del nuevo se demuestran socialmente y la obsolescencia del anterior le impide seguir desarrollándose; generalmente después de una crisis estructural que detiene el ritmo previo de inversión.

El nuevo paradigma surge gradualmente como un nuevo “tipo ideal” de organización productiva, necesaria para canalizar las inversiones hacia sectores emergentes con mayor dinamismo. Una vez instalado, el nuevo paradigma reestructura todo el sistema económico, incidiendo en aspectos tecno-productivos tales como: nuevas prácticas organizacionales; nuevas habilidades de la fuerza de trabajo; nuevos insumos productivos cuyo uso se generaliza y extiende; nuevos patrones de localización de la inversión; nuevas “oleadas” de inversión en infraestructura que facilitan el uso de nuevos productos y procesos; nuevos tipos de empresas pequeñas de carácter innovador que rápidamente expanden su influencia económica; nuevos patrones de consumo y de distribución de bienes y servicios, etc., (Freeman y Pérez, 1988: 58-59). Todos estos factores en conjunto y las articulaciones que se desarrollan entre ellos, definen las características tecnológicas y productivas de una fase particular de desarrollo.

No obstante, el surgimiento y despliegue del paradigma tecno-productivo ocurre en un contexto institucional determinado, que se caracteriza por una conformación particular de las prácticas sociales. Esta teoría supone que la expansión de las nuevas características tecnológicas y productivas encuentra un límite en la conformación institucional existente y en los modos de organización social prevalecientes, los cuales se conformaron en la etapa previa de desarrollo y mantienen ciertas inercias inadecuadas para la extensión de los nuevos patrones de producción (hábitos, rutinas, prácticas comunes, etc.). Por lo tanto, el despliegue pleno de las nuevas tecnologías a partir de cierto grado de madurez requiere de una recomposición institucional (Pérez, 2004:158) que ajuste las estructuras sociales para adoptar las nuevas prácticas productivas óptimas. El marco socio-institucional se *adapta* a las condiciones tecnológicas de cada etapa y determina la dirección particular que tomará el nuevo

potencial tecnológico y el modo en que se distribuye en excedente (Pérez, 2004:206). Del conjunto de posibilidades que se abren con el despliegue de las nuevas tecnologías, las fuerzas sociales son las encargadas de decidir cuáles de ellas tendrán viabilidad histórica, mediante la conformación de estructuras políticas destinadas a su aprovechamiento y acorde con los valores y fines vigentes (Pérez, 2009:14).

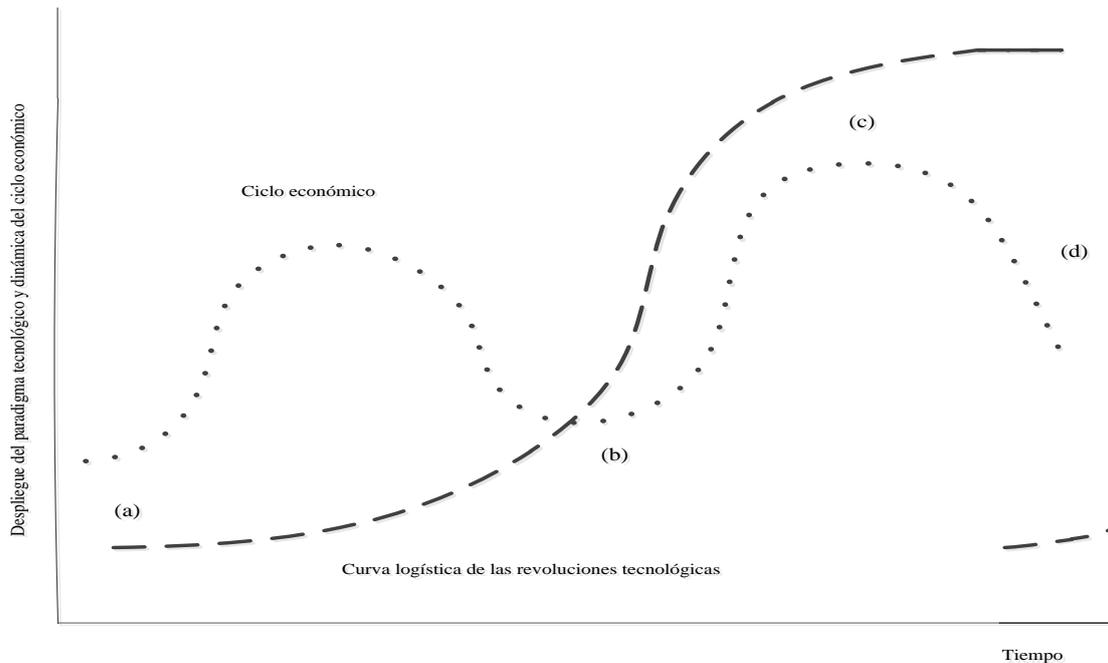
Por tal motivo las inercias progresivas de un nuevo paradigma tecno-productivo no aparecen sino hasta la mitad de la fase de expansión de las nuevas tecnologías, después de que la mayor parte de los conflictos sociales y políticos generados por el proceso de “destrucción creadora”, han sido resueltos en alguna medida. En la etapa inicial de despliegue de las nuevas tecnologías, cierta inercia conservadora ejercida por las viejas prácticas en combinación con otro tipo de instituciones creadas para destruir los vestigios de la etapa anterior determinan un cause social y económicamente regresivo en el sistema. Una vez superada la crisis económica derivada de esta situación y habiendo rediseñado la estructura institucional, una nueva etapa de desarrollo de todo el sistema se perfila con todo su potencial.

Un ejercicio de superposición entre la teoría del ciclo económico y la evolución de las revoluciones tecnológicas, presenta lo siguiente (véase la figura 3.2): en un punto inicial (a) coincide la explosión de una nueva revolución tecnológica con el comienzo de una oleada ascendente de desarrollo. Posteriormente, el punto de inflexión de la curva logística de expansión de las nuevas tecnologías (b), el cual Pérez llama periodo de reacomodo, caracterizado por una crisis de reajuste institucional del sistema socioeconómico, correspondería con un periodo descendente del ciclo, caracterizado por un periodo de crisis económica, política y social. Habiendo superado el periodo de reacomodo, aparece un periodo de despliegue de las nuevas tecnologías que marca el inicio de una nueva época de bonanza social, por lo que la tendencia principal del ciclo económico tendría que ser una nueva época de expansión (c). Finalmente, en un punto (d) la maduración del paradigma tecno-económico conduce a una nueva depresión económica que marca el final de una etapa histórica.

Si el inicio de una nueva etapa histórica comienza con el despliegue de las nuevas tecnologías y culmina con la irrupción de una nueva revolución tecnológica, entonces en cada etapa de desarrollo habría dos periodos de auge (el que inicia con el boom de las nuevas tecnologías y el que precede a la etapa de reacomodo institucional) y dos

periodos de depresión (la crisis que antecede el periodo de reacomodo y la que marca el final de una revolución tecnológica), y no una como comúnmente se supone.

**Figura 3.2**  
**Relación entre despliegue tecnológico y ciclo económico**



Fuente: elaboración propia

Al combinar la teoría del ciclo con el problema del acople-desacople de los elementos estructurales que integran el sistema socioeconómico, principalmente a partir de las aportaciones de la escuela de Sussex, es posible obtener un esbozo parcialmente coherente de una aproximación general del proceso de desarrollo. Desde esta perspectiva el detonante principal del cambio es el elemento tecnológico-productivo, el cual ocasiona dos tipos de movimientos recurrentes: en primer lugar, la aparición de nuevas tecnologías que parcialmente reconvierten y remplazan a las actuales y produce un movimiento oscilatorio en el desenvolvimiento económico, caracterizado por mostrar subsecuentes momentos de auge y depresión. En segundo lugar y de forma paralela, dichas disrupturas tecnológicas afectan de manera importante los subsistemas social, político e institucional, ya que imponen la necesidad de que todos ellos se adapten a las nuevas condiciones tecnológicas, conformando así, una nueva etapa de desarrollo, entendida como un periodo de estabilidad del sistema socioeconómico a partir de los

cambios en las distintas esferas estructurales. El elemento tecnológico, es al mismo tiempo un elemento dinámico y progresivo del sistema. En tanto que el surgimiento de una revolución tecnológica implica el reemplazo parcial y reconversión del actual sistema productivo en función de bases tecnológicas superiores (mejores formas de concebir y hacer las cosas); el desarrollo económico, a pesar de sus oscilaciones cíclicas, es siempre un proceso ascendente.

Aunque estas propuestas teóricas aportan elementos importantes para comprender el desempeño del sistema socioeconómico, simplifican la estructura de relaciones complejas del sistema al concentrarse en un solo factor estructural. Al no considerar sino marginalmente la estructura y dinámica de los componentes internos en cada subsistema, ofrecen un panorama en el que la complejidad inherente del proceso se reduce a una explicación monocausal. Si bien Pérez, por ejemplo, menciona que un cambio de paradigma implica la acción decisiva de la sociedad, no ofrece mayores elementos para establecer una teoría de cómo entender dichas relaciones.

Un programa de investigación con estas características es limitado desde la óptica de la teoría de la complejidad, la cual propone que cada sistema se encuentra conformado por un conjunto de elementos heterogéneos organizados en distintos niveles de agregación, cuya interacción determina la estructura y la dinámica del conjunto. Como se analizó en el capítulo anterior, la aplicación del método de la complejidad en los sistemas socioeconómicos implica considerar la existencia de una estructura social con diversos modos de organización, conformada por sujetos heterogéneos que pertenecen a diversos grupos y por diversas organizaciones con intereses y preferencias específicas, los cuales conforman diversos subsistemas estructurales.

El desarrollo de un análisis sistémico como el que se propone implica retomar elementos teóricos ausentes en las teorías expuestas, especialmente aquellos propuestos por la economía institucional que tratan la manera en que se relacionan los sujetos sociales con las estructuras agregadas a partir de la intermediación de grupos y organizaciones. Una posible solución a los huecos explicativos que se desprenden de estas teorías se presenta a continuación.

### **3.4 Algunos problemas explicativos relacionados con las teorías del ciclo económico y de los paradigmas tecnológicos**

A pesar de los grandes avances conceptuales y metodológicos para el estudio del desarrollo económico que han legado las teorías discutidas en el apartado anterior, prevalecen aún algunos huecos explicativos que no han sido satisfactoriamente resueltos. Uno de los principales problemas en las ciencias sociales es el tipo explicaciones mono-causales que no toman en cuenta la heterogeneidad de componentes y relaciones que implica la dinámica histórica. Aún existen dificultades explicativas para determinar el proceso de interacción de los diversos componentes que integran los cuatro subsectores estructurales identificados anteriormente.

Ciertos autores han planteado algunas inconsistencias de las teorías económicas que explican la dinámica del sistema a partir de una sola causa, concretamente, de la aparición de innovaciones tecnológicas. Por ejemplo, siguiendo el planteamiento de Rosenberg y Frischtak (1984), puede afirmarse que la demostración de la relación causal entre proceso de innovación y desenvolvimiento de ciclos u ondas largas como fundamento dinámico del desarrollo económico, no se encuentra exenta de problemas teórico-metodológicos no resueltos satisfactoriamente.

Quizá el principal problema es la falta de explicación respecto de cuáles son las razones por las que distintas tecnologías con trayectorias propias tiendan a converger en un momento determinado, y de qué manera los distintos ciclos tecnológicos se sincronizan temporalmente para emerger como un clúster en periodos aproximados de entre 50 y 60 años. Como señalan algunos historiadores de la tecnología (véase por ejemplo, Freeman y Louca, 2001:145), la dinámica inicial del cambio tecnológico se encuentra constituida por al menos tres fases susceptibles de ser diferenciadas temporalmente. La primera de ellas es la de invención, en la que el trabajo de experimentación y exploración en el laboratorio (estrechamente vinculado con el desarrollo de la ciencia en la época moderna), es crucial para obtener nuevas combinaciones. Posteriormente, la fase propia de innovación que consiste en escalar a un nivel industrial los prototipos obtenidos durante el proceso de invención, el éxito de esta fase depende de variables relativas a la producción y al mercado, como los costos asociados a las nuevas tecnologías y la demanda esperada. La última fase se asocia con la difusión en el mercado, es decir, el grado de aceptación de las nuevas tecnologías por la sociedad. Es precisamente en esta última fase en la que las nuevas tecnologías influyen de manera preponderante en el sistema económico, modificando y reconvirtiendo las prácticas productivas, así como las preferencias de los consumidores.

El contexto de incertidumbre en el que se desenvuelve el cambio tecnológico y el hecho de que cada tecnología presenta características propias (técnicas, cognitivas, organizacionales, de aceptación social, etc.), ocasionan que cada una de las fases aludidas mantenga distintos tiempos de gestación y consolidación. En algunos casos puede pasar mucho tiempo antes de que un invento tenga alguna aplicación en el terreno productivo; en otros casos, ciertas innovaciones no son aceptadas por el mercado. En este contexto cabe preguntarse cuáles son los factores que influyen en la sincronización de los rangos temporales de cada una de las fases, de tal manera que tecnologías con distintas trayectorias puedan irrumpir conjuntamente en un momento determinado dando inicio a una nueva etapa de desarrollo.

Diversos planteamientos intentan resolver la interrogante anterior. Por ejemplo, una respuesta en el ámbito microeconómico sugiere que el nacimiento de una innovación importante generalmente puede ocasionar la aparición de tecnologías relacionadas, en tanto que proporciona un marco técnico y cierta infraestructura complementaria que incentiva su desarrollo.<sup>82</sup> Pero aun aceptando que la aparición de innovaciones productivas determina el comportamiento de ciertos sectores económicos, la pregunta sigue en pie: ¿cómo se explica la sincronía de las distintas fases del cambio tecnológico de tal forma que puedan generarse racimos de innovaciones como impulso inicial de una onda ascendente y la irrupción de un nuevo paradigma tecnológico? La respuesta que ofrecen Rosenberg y Frischtak (1984:15) es que la manera de sostener que las nuevas configuraciones tecnológicas son el factor causal del ciclo económico, es suponiendo que la política macroeconómica imprime un patrón de sincronización entre las distintas trayectorias tecnológicas. Es decir, existen determinantes institucionales de política pública diseñados por el estado o por algún otro organismo centralizado, que no se explican como resultado de la dinámica misma del ciclo tecnológico, sino que lo preceden e intentan dirigirlo de algún modo, en tanto que determinan las condiciones de integración y sincronización de las nuevas tecnologías.

---

<sup>82</sup> Este argumento se desprende de la conocida idea de Schumpeter de que la base principal para la irrupción de innovaciones productivas en determinados momentos históricos, es la aparición en masa de nuevos empresarios. Para Schumpeter el empresario es el individuo que se encarga de realizar as nuevas combinaciones tecnológicas; en consecuencia, supone que la aparición de uno o más empresarios facilita la de otros, y así sucesivamente hasta que se logra articular un número importante de empresarios cuya demanda de nuevos productos y procesos sienta las bases necesarias para la irrupción de diversas tecnologías en forma de racimos (Schumpeter, 1912/1997:226-228). Sin embargo, este argumento no explica cómo pueden sincronizarse las distintas etapas del cambio tecnológico mencionadas anteriormente de tal manera que las nuevas tecnologías aparezcan en forma de racimos.

Incluso la respuesta tradicional que explica la adopción de nuevas tecnologías en función de una disminución de la tasa de ganancia no resuelve el problema. Ciertamente puede corroborarse que en la fase depresiva del ciclo – en la que la tasa de ganancia se encuentra en declive – los empresarios adoptan una mejor disposición para invertir en nuevas tecnologías. Una estrategia recurrente es invertir el capital ocioso en actividades cuya expectativa de ganancia es elevada. Pero esta tendencia generalizada no explica por qué las nuevas tecnologías se encuentran ya disponibles en su mayoría (como prototipos, en pequeñas empresas, como operaciones en escala restringida, etc.) en el momento en el que el ciclo económico alcanza su punto mínimo.<sup>83</sup>

En tanto que, como se ha advertido, el proceso de innovación implica una gran incertidumbre (Foray, 2004:53), la estrategia empresarial más factible ante la crisis es invertir en tecnologías que ya hayan transitado por la fase inicial de investigación y desarrollo. Existen dos posibilidades al respecto: a) los empresarios se anticipan a la madurez de las tecnologías actuales y a los periodos de crisis, invirtiendo cuantiosas cantidades en investigación y desarrollo, esperando resultados positivos que tengan un impacto futuro en el mercado; o bien b) los costos asociados para la generación de nuevas tecnologías se distribuyen en otras organizaciones además de las empresas, de tal forma que en periodos de crisis existe ya un cúmulo importante de nuevas prácticas sociales que facilitan la aparición de innovaciones productivas. La primera opción es plausible, aunque poco probable y restringida a las grandes empresas, ya que los empresarios están dispuestos a invertir grandes cantidades en investigación y desarrollo en sectores relacionados de algún modo con su rama de actividad,<sup>84</sup> pero una revolución tecnológica implica la irrupción de nuevos productos, nuevos procesos, nuevas ramas industriales y nuevos sectores productivos. La segunda opción es más probable y supone que la gestación de las nuevas tecnologías es un proceso social más amplio, en

---

<sup>83</sup> Si bien el desarrollo de tecnologías de manera espontánea, a través de redes auto-organizadas de generación y consumo han existido en la historia de la tecnología, como puede ser parcialmente el caso de Silicon Valley (véase al respecto Moore y Davis, 2001), este desarrollo espontáneo parece no ser un fenómeno generalizado, menos aún en países en situación de atraso económico permanente.

<sup>84</sup> Esto es así debido a que la empresa tendrá mayores ventajas competitivas en aquellas actividades en la que ha logrado desarrollar ciertas habilidades. La empresa tendrá cierta inercia a replicar las actividades que domina, moviéndose solo marginalmente en nuevas actividades que en principio son factibles de realizar en función del conocimiento que posee (véase Nelson y Winter, 1982:117-120). En otras palabras resulta muy costoso para las empresas establecidas que no cuentan con activos financieros importantes, moverse en ámbitos para los que no tienen conocimientos adecuados o capacidades adquiridas previamente.

el que la interacción de las distintas esferas estructurales es crucial en la dinámica del ciclo económico.

Tylecote (1993:16) resume el planteamiento anterior en una interrogante fundamental: si la dinámica del ciclo económico se explica a partir del surgimiento de las nuevas tecnologías, ¿cómo se explica, a su vez, el surgimiento de las nuevas tecnologías y por qué se renuevan de forma periódica? El punto de partida de las diversas teorías del ciclo económico y de las teorías de las ondas largas comparten un punto de partida: la irrupción de nuevas tecnologías que aseguran una dinámica ascendente del ciclo y reconfiguran el sistema socio económico es un hecho dado. Existe un supuesto implícito de reconversión tecnológica periódica, el cual abstrae los procesos sociales, políticos e institucionales que hacen posible la gestación y desarrollo inicial de las nuevas tecnologías.<sup>85</sup>

Una de las principales hipótesis que se desprenden del marco teórico de los sistemas complejos es que existe una estructura multidimensional que posibilita la existencia de determinadas trayectorias tecnológicas. Aunque se acepta la importancia determinante de las revoluciones tecnológicas en el impulso del ciclo económico y de la configuración de una nueva etapa de desarrollo, se propone que estas ocurren dentro de un contexto social más amplio. La estructura que sustenta y posibilita la aparición periódica de revoluciones tecnológicas es resultado de la configuración específica y de la interacción de los distintos subsistemas que componen el sistema socioeconómico. Por lo tanto, la aparición de nuevas tecnologías que revitalizan el ciclo económico e impulsan una nueva etapa de desarrollo, se gestan en un determinado contexto compuesto por diversos factores: una estructura social específica que las delimita; determinadas relaciones políticas o de poder que pueden restringirlas o impulsarlas; una base institucional que le confiere soporte y certidumbre; y por el propio desarrollo tecno-económico que las precede. En consecuencia el problema del desarrollo económico no puede reducirse a la incidencia de las revoluciones tecnológicas como un fenómeno general que se retroalimenta.

---

<sup>85</sup> Pérez (2009:30), por ejemplo, advierte que la movilización social es fundamental para que las nuevas tecnologías productivas dominen la afección de ganancia especulativa del capital financiero, pero el proceso de generación de nuevas tecnologías es independiente de la movilización social, de hecho la sociedad, la política y las instituciones solo aparecen en escena una vez que el nuevo paradigma tecno-económico, representado por una curva logística, encuentra su punto de inflexión; es decir, una vez que el despliegue de las nuevas tecnologías termina su fase de crecimiento exponencial.

La tesis anterior adquiere un significado mayor en el contexto de los países atrasados, en los que las revoluciones tecnológicas no se manifiestan como una forma originaria de transformación. En el caso de los países atrasados, las revoluciones tecnológicas se manifiestan como tendencias externas que pueden ser asimiladas y trasladadas a los diversos contextos locales para aprovechar su potencial. Como se discutirá más adelante, lograr dicha asimilación requiere de estrategias activas por parte del estado y la sociedad, así como una dinámica institucional conducente con el desarrollo.

### **3.5 Una posible solución al problema de la aparición periódica de revoluciones tecnológicas: la emergencia de conocimiento social**

Como se mencionó en el capítulo anterior, una de las principales diferencias entre los sistemas sociales y los sistemas biológicos, es que el sujeto social mantiene distintos grados de autoconsciencia respecto al medio físico y social en el que se desenvuelve; es decir, tiene la capacidad de concebirse a sí mismo interactuando con el medio y con otros individuos (North, 2005:38-43). En este sentido, el proceso de cambio histórico no es producto de la evolución ciega del sistema, sino de la práctica social de sujetos y grupos heterogéneos que consciente o inconscientemente actúan en distintos procesos que implican grados diferenciados de cooperación y conflicto. El conocimiento que los seres humanos generan sobre sí mismos y sobre el medio social y físico en el que se desenvuelven es el principal insumo de su práctica cotidiana y de la solución de problemas colectivos;<sup>86</sup> sean estos de carácter tecnológico, político, social o institucional.

Tomando en cuenta lo anterior, es posible articular una solución al problema planteado en el apartado anterior respecto al surgimiento de las nuevas tecnologías como como una propiedad emergente de la interacción entre los distintos subsistemas estructurales. Una hipótesis que diversos autores han tratado de corroborar en términos teóricos e históricos es que la generación social de conocimiento es un antecedente fundamental para la absorción y generación de nuevas tecnologías.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Diversos autores institucionales coinciden en establecer que el proceso de adquisición de conocimiento es una actividad pragmática. No existe la contemplación pura, desligada de la solución de algún problema real (Mantzavinos, 2001:23).

<sup>87</sup> Por ejemplo, Hoff y Stiglitz (2002:416) plantean que una de las vertientes teóricas más importantes que sustentan la nueva economía del desarrollo, es la de las llamadas brechas en el conocimiento; la cual refiere que la principal diferencia entre países desarrollados y países atrasados, o entre empresas más y

Quizá uno de los aportes más significativos de la teoría evolutiva de la empresa es el haber planteado que las nuevas tecnologías son en esencia conocimiento social, por lo que el cambio tecnológico es el resultado de la acumulación de conocimiento por parte de individuos y organizaciones (Antonelli, 2008:90-98). Como plantea Rosenberg (1982:143) la tecnología es en sí misma un cúmulo de conocimiento relacionado con ciertas actividades. La tecnología es conocimiento sobre determinadas técnicas, métodos y diseños utilizados en circunstancias particulares, cuyo desarrollo tiene consecuencias sobre el conjunto del sistema social. El manejo de las nuevas tecnologías también implica la adquisición de determinados conocimientos por parte de los usuarios y operarios.

El antecedente de toda revolución tecnológica es la generación, acumulación, transmisión y socialización de conocimiento. Debido a que la empresa es el entorno organizacional en el que se desarrollan la mayor parte de las innovaciones productivas, las diversas teorías del cambio tecnológico proponen que la generación de mejores combinaciones ocurre mediante un proceso de acumulación y combinación de conocimiento al interior de las empresas el cual se expresa en la obtención sistemática de capacidades empresariales (Dosi, Nelson y Winter, 2000:7). Dicho conocimiento se produce a partir de la mejora continua de las prácticas productivas (Nelson y Winter, 1982:64), y la absorción de nuevo conocimiento generado por otras organizaciones (Cohen y Levinthal, 1990), sean estas otras empresas, centros de innovación y desarrollo, etc. Todo este proceso de creación y absorción de conocimiento depende de lo que se ha llamado el aprendizaje organizacional, es decir, el proceso mediante el cual los sujetos dentro de una organización procesan la información interna y externa para generar patrones comunes de comportamiento y acción que se difunden y generalizan en toda la organización (Dosi, Faillo y Marengo, 2003:14-15).

Si bien es cierto que la empresa es la principal organización encargada de generar innovaciones productivas, la creación de conocimiento como principal insumo del cambio tecnológico no es exclusivo del ámbito empresarial, es un proceso más amplio en el que intervienen otro tipo de organismos pertenecientes a las demás esferas del sistema socioeconómico, principalmente universidades y organismos de investigación y desarrollo públicos y privados (Mazzoleni y Nelson, 2006:10-12). Pero también es un

---

menos avanzadas, puede explicarse precisamente por la capacidad diferenciada de generación de conocimiento.

proceso que se encuentra arraigado en la estructura social, ya que la generación de innovaciones dentro de la empresa y otras organizaciones depende en última instancia de las capacidades cognitivas de los sujetos. El nivel educativo de la población y la capacitación científica y tecnológica son variables cruciales para el desarrollo de conocimiento social, pero en ellas influyen de manera significativa otros factores como la desigualdad social y la distribución del ingreso que, especialmente en el contexto de países en situación de atraso económico, restringe el acceso de un gran número de personas a las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, herramientas básicas en el proceso cognitivo en la actualidad.<sup>88</sup>

El problema fundamental de colocar a la empresa en el centro del proceso de innovación es que puede interpretarse que la generación de conocimiento social debe atender primordialmente las necesidades empresariales, descuidando los demás aspectos sociales inmersos en el proceso. En realidad, el cúmulo de conocimiento social es mucho más amplio que el que absorbe la empresa y tiene múltiples fines relacionados con el desempeño adecuado de todo el sistema.

Al ser definido como una habilidad mental basada en la acción, que confiere a los individuos la capacidad de planear y realizar acciones futuras (Nooteboom, 2000:121), es claro que el conocimiento se encuentra incorporado en las personas.<sup>89</sup> En un primer

---

<sup>88</sup> Resulta evidente que un desarrollo constante de las capacidades cognitivas de los individuos dependen del acceso a niveles adecuados de educación y capacitación de carácter científica o técnica durante los distintos periodos de formación y durante la vida productiva. Pero es claro también que un bajo nivel de ingreso o una marcada desigualdad en la distribución de los beneficios económicos son factores que determinan un nivel pobre de capacidades sociales para la generación de conocimiento. Puede plantearse que la precariedad en las condiciones de vida se asocia generalmente con un bajo desempeño de las actividades cognitivas. Aquellos países con altos niveles de pobreza y desigualdad generalmente mantienen los peores índices de desempeño económico y niveles bajos de innovación. La experiencia histórica reciente en relación con países emergentes como China, demuestra que los avances constantes en la generación de conocimiento repercuten en progresivos logros económicos y tecnológicos y se encuentran acompañados por un elevamiento relativo del nivel de vida de grupos importantes de la población y mejores condiciones de distribución del ingreso (véase OECD *Economic Surveys* China).

<sup>89</sup> Es pertinente separar conceptualmente los términos conocimiento e información. De acuerdo con David y Foray (2002:475), mientras que la generación de conocimiento es un atributo mental de los sujetos, la información es un conjunto de datos estructurados externos a ellos. Estos datos son poco útiles en sí mismos, permanecen ociosos hasta que son asimilados e interpretados, es decir hasta que se convierten en parte del conocimiento colectivo. La información, por tanto, es el insumo principal del conocimiento humano. Al respecto se ha suscitado una discusión importante sobre la naturaleza del conocimiento y su valorización en el mercado, ya que al ser una facultad incorporada en el ser humano, los productos de la cognición no pueden ser susceptibles de apropiación o venta de manera independiente de los propios sujetos. Por tal motivo lo que realmente se puede intercambiar en el mercado es la información, datos procesados y sistematizados que son producto de procesos cognitivos previos, pero que también son el principal insumo de procesos cognitivos futuros. La capacidad de cognición implica el empleo de dicha información para la solución de problemas mediante su asimilación, procesamiento, modificación y aplicación. En tanto, si bien la información es un insumo muy valioso en los procesos productivos, el

momento, el conocimiento es creado en la mente de los sujetos mediante la asimilación de insumos de información que provienen del entorno en el que se desenvuelven. Posteriormente el conocimiento es transmitido a otros sujetos mediante diversos mecanismos como la codificación o la experiencia práctica, generando de este modo un cúmulo de conocimiento social. Pero el conocimiento no puede ser transferido de manera completa de un individuo a otros, ya que existe siempre una parte del mismo que permanece implícita o tácita en quien lo posee y no puede ser codificada completamente (Polanyi, 1966). Por tal motivo, en algunas ocasiones la transferencia de conocimiento puede ser costosa ya que es necesario invertir recursos importantes en los diversos procesos de codificación o transferencia personalizada.

Aunque comúnmente se define al conocimiento como un bien público, ya que el ser utilizado por un individuo no excluye el uso potencial de otros, lo cierto es que la transmisión social del conocimiento implica diversos obstáculos. En primer lugar, aunque el conocimiento codificado se encuentre disponible no todos los sujetos tienen la capacidad de decodificarlo, el uso de cierto conocimiento implica el desarrollo de habilidades cognitivas previas. Por lo tanto, mientras mayores sean las capacidades cognitivas de la sociedad (mayor nivel educativo y de capacitación en general), puede esperarse que sea mayor el cúmulo de conocimiento social que pueda ser generado, asimilado y transmitido.

Por otra parte, en segundo lugar, existe un problema respecto a la apropiación del conocimiento. Puesto que la producción de cierto tipo de conocimiento resulta costosa, aquellos sujetos u organizaciones involucrados en su creación pueden optar por mantenerlo en secreto o generar ciertos derechos como patentes, marcas, etc., para su explotación comercial. Por tanto, un cúmulo importante de conocimiento no tiene carácter público, su utilización se encuentra restringida. Este hecho disminuye la capacidad social de generación de nuevo conocimiento, especialmente en países en los que no se ha logrado consolidar una base sólida de conocimiento que respalde la generación y absorción de capacidades tecnológicas.

De acuerdo con Cimoli, Coriat y Primi (2009:528-529) diversos países se encuentran excluidos del mercado mundial de conocimiento. Los países en desarrollo carecen de las

---

elemento activo de la ecuación sigue siendo el ser humano y su capacidad de transformar insumos informativos en conocimiento aplicable.

capacidades tecnológicas que les permitan insertarse en la dinámica de los mercados de conocimiento; al mismo tiempo presentan serias limitantes para decodificar y utilizar la información contenida en las nuevas tecnologías. Este tipo de países presenta también carencias sustanciales en lo que se refiere a la formación de capacidades científicas y tecnológicas, lo que les impide contar con un volumen adecuado de conocimiento. Debido a lo anterior, los países atrasados no cuentan con las capacidades de los líderes tecnológicos mundiales para reconocer y evaluar las innovaciones como un activo estratégico para la competitividad futura. En estas condiciones resulta necesario construir una matriz institucional que permita superar las desventajas del atraso en cuanto a la generación de conocimiento social como se analizará más adelante.

### **3.6 El proceso colectivo de generación de conocimiento**

Foray (2004:49-50) plantea que el conocimiento se crea a través de dos mecanismos principales. El primero de ellos es la investigación formal separada de la actividad productiva; es una actividad en el terreno intelectual cuyo propósito general es incrementar el cúmulo de conocimiento disponible en la sociedad, sin que necesariamente presente algún fin práctico.<sup>90</sup> El segundo mecanismo es el que generan los individuos en su actividad cotidiana, a través de actividades como el *learnig by doing* o mediante procesos más conscientes de generación y evaluación de reglas de comportamiento.<sup>91</sup>

Todo proceso de aprendizaje es dinámico en el sentido de que persiste una influencia recíproca entre el entorno y los sujetos sociales que actúan en él. El aprendizaje ocurre

---

<sup>90</sup> Sin embargo, Rosenberg (1982:147-48 y 152-153) plantea que la relación entre conocimiento científico y tecnológico no es tan marcada como supone Forey ya que no solo el conocimiento tecnológico se puede convertir en la base de futuras investigaciones científicas, sino que el propio progreso tecnológico juega un papel importante en el diseño de las agendas futuras de investigación. Más aún, el autor plantea que en muchos casos es muy difícil sostener las tesis de que la investigación científica antecede a la actividad tecnológica, ya que, por ejemplo, diversos aspectos de las propiedades físicas de los materiales, no son estudiados por los científicos hasta que no han tenido una aplicación tecnológica, o hasta que una nueva necesidad tecnológica los conduce a experimentar con nuevos materiales.

<sup>91</sup> El término *learning by doing* es una expresión que ha sido empleada desde su aparición el trabajo clásico de Kenneth Arrow (1962:155-156) para designar un tipo especial de aprendizaje basado en la experiencia de los individuos. De acuerdo con este autor el aprendizaje se desarrolla solamente mediante la solución de problemas prácticos; es decir, mediante la propia actividad de los sujetos, insertos en un contexto organizacional. Desde entonces el cambio técnico se ha relacionado primordialmente con la experiencia directa de los sujetos que cotidianamente resuelven cierto tipo de problemas en el proceso de producción. No obstante, autores como Levinthal y March (1993:96-97) han planteado que el conocimiento derivado de la experiencia individual no es el único que debe ser considerado en el proceso de cambio tecnológico, ya que existen otras formas de aprendizaje que se adecúan más a las condiciones cambiantes y complejas en las que se desarrollan las nuevas tecnologías, como el aprendizaje por heurísticas o la investigación formal.

cuando las expectativas de los sujetos no logran explicar o predecir la naturaleza de los fenómenos externos (o lo hacen de manera parcial o insuficiente). En tales casos, los sujetos se esfuerzan por ajustar sus estructuras mentales o crear otras nuevas que les permitan comprender de mejor manera su entorno. Mediante este proceso, al mismo tiempo, adquieren mejores parámetros para la acción y eventual transformación de la realidad. Por lo tanto, el aprendizaje es un proceso en sí mismo complejo, basado en la modificación de las reglas de acción adquiridas previamente, en función de los insumos de información que provienen del entorno (Mantzavinos, 2001:28-29). En suma, el conocimiento se genera mediante un proceso de aprendizaje que es resultado de la interacción constante de los sujetos sociales con su entorno, a partir de la práctica consciente o inconsciente (sea esta deliberada o rutinaria). En este punto surge una interrogante fundamental: ¿todo conocimiento es susceptible de convertirse en innovaciones que transformen el ámbito estructural del sistema socioeconómico?

Dentro del cúmulo de conocimiento generado por la sociedad existe un subconjunto de prácticas y saberes ligados directamente con el cambio tecnológico y con otro tipo de problemas relacionados con la solución de dilemas colectivos, el cual puede ser denominado “conocimiento útil” (Mokyr, 2002:3). El conocimiento útil se refiere a aquel tipo de conocimiento que los sujetos adquieren sobre su entorno y que potencialmente les permite manipularlo o transformarlo. El conocimiento útil se divide en dos partes esenciales: el conocimiento proposicional, o la explicación del *qué* de las cosas, generalmente asociado con el conocimiento científico; y el conocimiento prescriptivo o del *cómo* hacer las cosas. Este último se relaciona directamente con el conjunto de técnicas que desarrolla la sociedad para modificar su entorno. Por lo tanto, el problema crucial para el cambio tecnológico y para la transformación estructural del sistema socioeconómico consiste en transformar el conocimiento proposicional en conocimiento prescriptivo; es decir, establecer de qué manera transitar del saber a la acción práctica para la solución de problemas sociales.

No existe una relación directa entre los dos tipos de conocimiento referidos anteriormente ya que no todo conocimiento proposicional se transforma en nuevas técnicas socialmente útiles. A pesar de ello es claro que entre mayor sea el cúmulo de conocimiento proposicional mayores serán las posibilidades de desarrollo social, porque se contará con más y mejores insumos cognitivos para encontrar mejores soluciones a problemas conocidos o enfrentar nuevos problemas. Por su parte, el desarrollo de

nuevas técnicas influye también en el avance del conocimiento proposicional ya que al poner en práctica los conocimientos científicos se profundiza en la comprensión de los fenómenos sociales y naturales abriendo nuevas líneas de investigación.

El cambio tecnológico entendido como una forma de superar problemas relacionados con las técnicas productivas en la búsqueda de mayor rentabilidad, es una de las múltiples formas que puede adquirir el conocimiento social. Este último es una variable intangible que afecta todos los componentes que integran los distintos subsistemas estructurales debido a que determina las relaciones que se desarrollan entre los sujetos, grupos y organizaciones que los conforman. Ante mayor cúmulo de conocimiento social, mayores posibilidades de interacción y cambio interno habrá entre los componentes de los distintos subsistemas estructurales y entre estos y cada uno de los componentes que conforman los demás sistemas. Esto es así en tanto que el conocimiento confiere a quien lo posee de mayores facultades para la acción práctica.

Regresando al cuestionamiento central del apartado anterior respecto a qué determina la generación de innovaciones de carácter radical que impulsan la dinámica del ciclo económico y con ello contribuyen con la transformación del sistema socioeconómico, dando paso al mismo tiempo a un nuevo paradigma tecno-productivo; es factible establecer una primera respuesta basada en la conversión de conocimiento útil de primer orden a conocimiento útil de segundo orden (Nooteboom, 2000:156; Rivera, 2009:180).<sup>92</sup>

El conocimiento útil de primer orden se relaciona con la explotación de las habilidades y técnicas reconocidas y puestas en práctica por los sujetos dentro de distintos contextos sociales, este tipo de conocimiento produce cambios incrementales en las prácticas existentes. El conocimiento de segundo orden se refiere a las actividades de exploración y búsqueda de nuevas combinaciones exitosas. La generación de conocimiento de segundo orden implica mayores costos para los sujetos y organizaciones debido a que los resultados de las actividades de exploración son

---

<sup>92</sup> Este planteamiento fue introducido en el debate originalmente por March, al proponer que en el contexto empresarial el aprendizaje ocurre a partir de un intercambio (*trade of*) entre las actividades de explotación y exploración (March, 1991:72). Es decir, cierta proporción del aprendizaje colectivo corresponde a determinadas actividades cuya finalidad principal es explorar nuevas posibilidades, intentar solucionar nuevos problemas, o resolver otros que ya existen pero utilizando nuevas técnicas; las actividades de exploración implican la adquisición de nuevos insumos de conocimiento y la búsqueda de nuevas maneras de combinar el que ya existe. Por su parte, las actividades de explotación se enfocan en utilizar de mejor manera las técnicas y saberes que ya han sido adquiridos, mejorando de esta forma el desempeño en actividades conocidas.

altamente inciertos. Aunque la obtención de conocimiento de segundo orden se encuentra basada en la existencia de conocimiento de primer orden, el surgimiento de un nuevo paradigma tecno-económico depende sustancialmente del desarrollo del primero.

La generación de innovaciones radicales que presupone la existencia de un nuevo paradigma implica, por tanto, una tendencia constante a la generación de conocimiento de segundo orden. Puede suponerse que en un sistema en el que existe un equilibrio adecuado entre conocimiento de primer y segundo orden periódicamente surgirán innovaciones de carácter radical que potencialmente tiendan a modificarlo. Por lo tanto, las nuevas tecnologías que revitalizan la dinámica del ciclo económico y contribuyen en la formación de una nueva etapa de desarrollo tienen un antecedente estructural basado en la generación social de conocimiento. En este contexto es posible explicar que en el periodo descendente del ciclo económico, caracterizado por la irrupción de una crisis y la consecuente depresión económica, se encuentren ya disponibles determinadas tecnologías que pueden convergen en la conformación de un nuevo paradigma tecno-productivo.

Nooteboom (2000:183-188 y 2009:191-204), proporciona algunos elementos clave para comprender el proceso de emergencia de nuevas combinaciones productivas. En primer lugar, el contexto general de aparición de nuevas combinaciones es uno en el que el antiguo paradigma tecno-económico comienza a tener fallas de aplicación y eficiencia. Al igual que en el caso de los paradigmas científicos, en la medida en la que el paradigma tecno-económico se expande en el sistema y su uso tiende a generalizarse, comienzan a surgir y acumularse diversos problemas en su funcionamiento. Algunos de estos problemas se relacionan, por ejemplo, con la falta de adecuación de los principios generales de acción (la práctica común con la que se realizan habitualmente las tareas), a las nuevas condiciones sociales o a las características de nuevos sectores emergentes. Además, en la medida en que las tecnologías asociadas con el nuevo paradigma tienden a generalizarse y a saturar el mercado, la ganancia asociada con su introducción se estanca, por tal motivo, la búsqueda de nuevos nichos de oportunidad y nuevos mercados resulta crucial. Pero en ocasiones los principios técnicos y organizacionales no son compatibles con las nuevas prácticas.

La acumulación de problemas relacionados con la generalización del paradigma tecno-económico, implica el surgimiento de múltiples adecuaciones que emergen en

varios puntos del sistema, algunas de las cuales pueden ser concordantes con los principios generales del paradigma vigente, pero muchas otras pueden contravenirlos. En todo caso, lo que ocurre es que los contornos de las prácticas óptimas tienden a restar coherencia interna al paradigma, complejizando las prácticas corrientes y restando eficiencia al conjunto del sistema. En la medida en la que se acumulan las fallas no resueltas, existen incentivos poderosos para que las organizaciones intenten un reajuste de sus prácticas y adopten nuevos métodos y técnicas. Algunas de las nuevas tecnologías se encontrarán ya en la fase madura de su desarrollo por lo que tendrán una mayor disponibilidad de uso; otras se encontrarán en etapas tempranas, pero las condiciones menguantes del paradigma vigente en algunos casos acelerarán su consolidación. Cabe resaltar que el rango de posibilidades para el surgimiento de nuevas prácticas tenderá a ser mayor en la medida en que se genere mayor conocimiento social.

Dentro de este contexto general Nooteboom (2000:201-202) desarrolla una teoría que puede explicar de qué forma surgen las nuevas combinaciones, las cuales serán la base para la expansión de un nuevo paradigma. En primera instancia, una vez que el “sentido común” que domina las prácticas predominantes dentro de un paradigma comienza a perder fuerza para dar solución a los nuevos problemas, las “mejores prácticas” dejan de ser claras para la acción de los individuos, grupos y organizaciones involucrados en los distintos procesos. No existe un modelo o norma dominante que determine la sustitución de las prácticas vigentes, por lo que prevalece el aprendizaje por medio de la experimentación. La experimentación de diversas posibilidades da lugar a una reducción paulatina de los procedimientos y prácticas óptimas, eliminando aquellas que resultan redundantes o inapropiadas. A través de este proceso y de la influencia constante de las nuevas condiciones del entorno, nuevas prácticas óptimas comienzan a consolidarse, prefigurando un nuevo diseño dominante para la acción colectiva.

Una vez que nuevos modelos de práctica social óptima se consolidan, pueden ser aplicados en nuevos contextos. Los nuevos modelos de práctica social deben adaptarse continuamente a los cambios registrados en el sistema y en el entorno, por lo que ocurre un proceso de diferenciación en el que permanece una misma estructura básica de práctica social pero con distintas adecuaciones o modificaciones a contextos particulares. La elasticidad de las prácticas sociales para adaptarse a nuevos contextos tiene límites, por lo que la acumulación de nuevos problemas y de anomalías en el

propio paradigma conduce a la aplicación de nuevas combinaciones, en un primer momento como soluciones alternativas a las prácticas vigentes, que posteriormente van adquiriendo consistencia y superioridad hasta reemplazarlas. El proceso descrito se repite continuamente (Nootboom, 2000:203).

El modelo de Nootboom omite todo tipo de fricción en el proceso virtuoso de generación social de nuevas combinaciones, es claro que la sustitución de las viejas prácticas por otras que mejor ajusten con las nuevas condiciones, implica un conjunto de problemas que deben ser superados. Quizá el primero de ellos es el hecho de que existen intereses económicos y políticos ligados a las viejas tecnologías que intentarán retrasar las nuevas prácticas emergentes como argumenta Veblen. En este caso es decisivo el compromiso y acción efectiva que determinados grupos sociales ejercen a favor de las nuevas prácticas. Si bien estos movimientos pueden ser alentados por una crisis económica como propone Pérez, nada garantiza que las fuerzas progresistas que ligan sus intereses al desarrollo de las nuevas tecnologías prevalezcan sobre aquellas que no buscan el cambio. Por lo tanto, el modelo de Nootboom carece de la identificación de las inercias que deben romperse para que ocurra un cambio generalizado de las prácticas sociales conducentes con la innovación.

Por otra parte, la tendencia al remplazo de las practicas existentes por otras conducentes con la obtención de nuevas combinaciones es más fuerte en aquellos sistemas que poseen una base de conocimiento social amplia y en constante expansión. La creación de prácticas sociales óptimas para enfrentar problemas nuevos derivados de la dinámica misma del sistema y del entorno, así como la aplicación de dichas prácticas en nuevos contextos y su ulterior remplazo, presupone que la sociedad cuenta con el conocimiento suficiente para destrabar las inercias del pasado y encontrar soluciones adecuadas hacia el futuro. Esta base de conocimiento útil con la que cuentan las naciones insertas en la vanguardia del cambio tecnológico puede ser la razón de que periódicamente se reconstituya el circulo virtuoso de la innovación mediante el remplazo contante de prácticas sociales. Por tanto, una hipótesis que podría explicar el dinamismo tecnológico de los países avanzados es la ampliación del conocimiento útil en su base social. Al mismo tiempo la carencia de una base cognitiva amplia y en constante expansión, así como los obstáculos estructurales para su formación, podrían explicar la inoperancia del modelo de Nootboom en el caso de aquellos países en condiciones de atraso.

De ser cierta la hipótesis anterior, habría una base sólida para suponer que el círculo virtuoso de la innovación se reproduce constantemente en países que han logrado consolidar una estructura amplia de conocimiento social útil. Debido a que dicho conocimiento se encuentra en la estructura misma de la sociedad tiende a preservarse, reproducirse y evolucionar en función de la interacción social en los distintos subsistemas estructurales. Una vez que se alcanza una masa crítica de conocimiento social útil, es difícil volver a un estado previo de precariedad ya que el conocimiento se arraiga en las capacidades colectivas de la sociedad, confiriéndole un poder superior de acción.

Si bien el conocimiento social puede ser considerado como un eslabón previo en la cadena causal que explica la generación de nuevas prácticas para la solución de problemas colectivos, lo que produce a su vez tendencias innovadoras al interior de un sistema socioeconómico, surge otra interrogante importante ¿cuáles son los mecanismos que permiten el surgimiento, consolidación y reproducción del conocimiento social? Es decir, el problema de la generación social de conocimiento útil, aunque explica una parte importante del dinamismo tecnológico de los sistemas, tiene a su vez antecedentes que deben ser explicados. El hecho de constatar que este proceso se repite cíclicamente en los países desarrollados ayuda poco a comprender por qué no ha podido generarse un proceso similar en los países en condición de atraso económico. Esta interrogante conduce el análisis a la formulación de la hipótesis siguiente: en países en condición de atraso fenómenos como el surgimiento de nuevas tecnologías o el de la consolidación del conocimiento social que las sustenta, obedecen a la generación de determinados patrones político-institucionales que han impedido su reproducción y mantenimiento.

### **3.7 La influencia de la estructura institucional en la generación de conocimiento social**

Gran parte de las experiencias tardías de desarrollo han mostrado la gran importancia de la generación de conocimiento social útil mediante el diseño y ejecución de políticas públicas que fomentan el aprendizaje y la innovación. Esto es claro no sólo en la experiencia histórica de Estados Unidos con la creación de laboratorios públicos y otras organizaciones que dieron origen a la convergencia tecnológica característica del actual paradigma tecnológico; sino también en la experiencia de países de reciente industrialización como China, India e incluso Brasil. Una característica fundamental que comparten estos últimos es la creación de un conjunto de instituciones de las que se

derivan políticas públicas para el fomento de la ciencia y la tecnología, así como una inversión muy importante en la formación de recursos humanos e infraestructura en ciencia y tecnología (Jiménez-Sánchez *et al*, 2012:48). Este factor es particularmente decisivo en el caso de China, en el que cobra relevancia la espectacular reforma educativa que se emprendió en los años 70 con la que logró crearse y modernizar un número considerable de universidades, fomentar la creación de universidades vinculadas directamente con el sector productivo e impulsar el envío masivo de estudiantes a las mejores universidades del mundo.<sup>93</sup>

Estas experiencias sugieren una relación importante entre instituciones y generación de conocimiento social. En primer lugar, es claro que la generación del conocimiento necesario para la solución de problemas novedosos no ocurre como una relación de concurrencia de las distintas fuerzas de mercado. Se requiere el diseño de políticas públicas específicas que tiendan a generar los incentivos necesarios para que los distintos elementos de la sociedad decidan participar en la creación y uso de conocimiento. Por lo tanto, la generación de conocimiento social requiere una estructura institucional adecuada que encause la conducta colectiva hacia dichos fines.

En segundo lugar, al estar conformada por un conjunto de reglas que dan certidumbre a la acción colectiva, la estructura institucional permite un balance adecuado entre las recompensas individuales y los beneficios sociales derivados de la creación y uso de conocimiento. Las instituciones conforman ciertas expectativas compartidas respecto a los potenciales beneficios sociales de la inversión en educación científica y tecnológica lo que confieren certidumbre al proceso.

Finalmente, el estado participa en la generación de conocimiento mediante la creación de determinadas organizaciones que se encargan no sólo de establecer las políticas públicas, sino también de dar cauce operativo al proceso. Organizaciones tales como universidades, centros de investigación, etc., las cuales congregan al personal científico y técnico encargado de genera conocimiento que posteriormente es retomado

---

<sup>93</sup> La generación de conocimiento social útil como elemento causal de la generación de innovaciones tecnológicas es una estrategia seguida por los principales países emergentes en la actualidad. De acuerdo con datos del Instituto de Educación Internacional, la lista de países que más estudiantes envió a universidades en Estados Unidos en el periodo 2010-2011, se encuentra China con el 21.8% del total de estudiantes extranjeros en ese país y una tasa de crecimiento respecto del año anterior del 23.3%; seguida por India con el 14.4% de estudiantes extranjeros; y Corea del Sur con 10%. En contraste los países latinoamericanos que más estudiantes registraron en Estados Unidos durante el mismo periodo son México con el 1.9% del total; y Brasil con el 1.2%. Los datos se encuentran disponibles en: <http://www.iiie.org/>

y utilizado por otros sectores de la sociedad.<sup>94</sup> Como demuestran los casos referidos anteriormente, también el sector privado participa de manera importante en este proceso, pero el impulso inicial corresponde al estado ya que este se encarga de establecer los incentivos iniciales para fomentar la participación de los demás sectores.

Se ha planteado que en los países que han alcanzado cierto umbral de desarrollo existe una trayectoria positiva respecto a la generación de conocimiento social, el cual alcanza una masa crítica que permite una tendencia a la acumulación constante de conocimiento y la aparición de características relacionadas con auto-replicación y la auto-organización del mismo. De ahí que, por ejemplo, aquellos países que cruzan cierto umbral de desarrollo mantienen tasas importantes de innovación tecnológica. Ahora bien, orientar una trayectoria histórica hacia la generación y transmisión de conocimiento no es una consecuencia inevitable del proceso de evolución de un sistema. A partir de la teoría de la complejidad se constata la posibilidad de que los sistemas nacionales alcancen equilibrios dinámicos subóptimos en los que el conocimiento colectivo no se desarrolla al punto de convertirse en una variable determinante.

A pesar de lo anterior, la práctica de los sujetos sociales puede contribuir de manera sustancial con la modificación de su entorno de interacción, poseen la capacidad potencial de modificar y dirigir las variables que determinan una trayectoria histórica. En sistemas nacionales en los que no existe una tendencia histórica hacia la generación social de conocimiento, los sujetos eventualmente pueden implementar modificaciones sustanciales en el ámbito institucional que modifiquen la trayectoria de creación y difusión de conocimiento, estableciendo mecanismos que le confieran un cauce expansivo y replicante como lo han hecho los países de reciente industrialización mencionado anteriormente.

---

<sup>94</sup> Siguiendo a David y Foray (2002), en realidad lo que existe en la actualidad, más que sociedades enteras inmersas en el proceso de generación, asimilación y transmisión de conocimiento, son grupos mucho más reducidos que realizan dicho proceso de manera intensiva, como comunidades científicas, grupos de investigación, asociaciones médicas, departamentos de investigación y desarrollo en algunas empresas etc. La actividad de dichos grupos tiende a dinamizar al conjunto de la economía ya que son la principal fuente de insumos de conocimiento, pero también tienden a proveer a la sociedad de herramientas cognitivas necesarias para mejorar sus actividades cotidianas. En la medida que existan más grupos de este tipo, la sociedad tenderá a avanzar en la consolidación de un cúmulo de conocimiento que le permita solucionar de mejor forma sus problemas. La existencia de problemas relacionados con el bienestar social y la falta de acceso a las nuevas tecnologías, que son comunes en los países en condición de atraso económico, no implica que este tipo de grupos no pueda emerger; pero si influyen de manera determinante para que su número sea reducido comparado con el de los países desarrollados, y para que su impacto sea menor en el conjunto de la economía y la sociedad (sobre este último punto Villavicencio, Morales y Amaro, 2012).

Es importante remarcar que al aceptar la hipótesis de la innovación tecnológica como el principal motor del crecimiento económico moderno y del conocimiento social como su antecedente inmediato y condición de su existencia; conlleva a plantear el hecho de que en condiciones de atraso económico existe una carencia sustancial de conocimiento colectivo que impide la generación de innovaciones en todos los ámbitos del sistema. Al mismo tiempo este planteamiento conduce a formular otra hipótesis complementaria, la cual establece que una condición indispensable para alcanzar tasas adecuadas de creación de conocimiento es el diseño e implementación de una matriz institucional conducente con ese objetivo. En este sentido el subsector institucional constituye un importante componente del desarrollo económico. No obstante, en países en condición de atraso existen factores que pueden contrarrestar el proceso virtuoso de generación de conocimiento social, los cuales generalmente se encuentran relacionados con una estructura institucional adversa cuyas inercias son difíciles de revertir y con el sistema de relaciones de poder político que mantienen el control de los principales activos.

### **3.8 De cómo diversas trayectorias histórico-institucionales influyen en las diferentes formas de asimilación tecnológica**

Tomando en cuenta los elementos esbozados en este capítulo referentes a la relación de acople y desacople entre los diversos componentes estructurales, particularmente del tecnológico e institucional, que imprime cierta dinámica en el sistema socio económico, y de la innovación como principal factor de transformación estructural; es posible determinar la importancia de la estructura institucional para el desarrollo económico como un elemento que posibilita o inhibe el proceso de creación y difusión de conocimiento social a través de reglas de uso general que establecen ciertos incentivos y expectativas compartidas. El modo concreto que asume el estado y la relación de los diversos componentes estructurales del sistema configura determinadas trayectorias históricas que facilitan o dificultan la generación y transmisión de conocimiento social. A continuación se analizan dichas trayectorias históricas y la influencia de las instituciones en su configuración.

En primera instancia puede distinguirse la trayectoria histórica de aquellos países que han alcanzado un umbral de crecimiento económico sostenido; los cuales a pesar de crisis recurrentes y desajustes estructurales de diversa índole, no muestran indicios persistentes de reversibilidad de su tendencia histórica de desarrollo, al menos no hasta

situaciones generalizadas comparables con los países en situación de atraso.<sup>95</sup> Este tipo de sistemas nacionales son los que Pérez (2004) llama “países núcleo”, ya que en ellos (en sus sectores más dinámicos) se gestan y despliegan las revoluciones tecnológicas que imprimen la dinámica del ciclo económico mundial. Este tipo de países han alcanzado una masa crítica de conocimiento colectivo, infraestructura productiva, estructura social y consolidación de relaciones institucionales que les permite mantener un ciclo de innovación constante que se auto-replica. Si bien el epicentro de las revoluciones tecnológicas cambia en cada oleada de desarrollo, el cúmulo de conocimiento inmerso en la estructura social en estos países les permite aprovechar gran parte de los desarrollos tecnológicos mundiales subsecuentes.

En estos países existe una relación dinámica entre el cambio institucional y las revoluciones tecnológicas, cuyo principal elemento articulador es el conocimiento social. Retomando de alguna forma los planteamientos de los teóricos del paradigma tecno-económico, es posible afirmar que en los países núcleo las condiciones político-institucionales y el cúmulo de conocimiento con que cuenta un sistema en un estado previo, permiten la gestación, despliegue y convergencia de diferentes trayectorias tecnológicas. Una vez formadas, dichas trayectorias pueden converger en una ruptura revolucionaria que establece las bases para la constitución de un nuevo paradigma tecno-económico. El despliegue completo del nuevo paradigma requiere una renovación profunda de las instituciones, las cuales encausan las potencialidades de las nuevas tecnologías, logran una distribución más equitativa de los beneficios derivados de ellas e incrementan el cúmulo de conocimiento social. El cambio institucional no es automático y la solución a los problemas sociales generados durante el periodo de reacomodo institucional no se encuentra garantizada a priori. Existen conflictos de diversa índole entre quienes mantienen los beneficios de la expansión rápida de las nuevas tecnologías y quienes requieren emplearlas para expandir la producción y generar riqueza social.

A pesar de la importancia del análisis anterior no es claro si se espera que en determinado momento un proceso similar se presente en los países de desarrollo tardío y cuáles son las condiciones para que esto ocurra. El planteamiento más difundido por los

---

<sup>95</sup> Como plantean North, Wallis y Weingast (2009:4-5), las naciones desarrolladas no se caracterizan por no sufrir crisis económicas recurrentes que mermen sus expectativas de crecimiento durante determinados periodos; se caracterizan más bien porque los periodos de crecimiento superan los periodos de crisis, de tal manera que el balance final es positivo para estas naciones.

teóricos del paradigma tecnológico es que el impulso renovador generado por las revoluciones tecnológicas generado en los países núcleo tiende a extenderse hacia las naciones en desarrollo a través de oleadas sucesivas, es decir, con cierto desfase temporal respecto de las naciones desarrolladas. Por lo tanto aunque las naciones en desarrollo se encuentran en desventaja por la absorción tardía de las nuevas tecnologías, también pueden beneficiarse del desarrollo tecnológico si emprenden procesos adecuados de aprendizaje.<sup>96</sup>

Desde la perspectiva anterior, durante el periodo de expansión de las nuevas tecnologías se abre una “doble ventana de oportunidad” (Pérez: 2001:125-126), la cual implica que los países atrasados pueden generar la infraestructura necesaria para el desarrollo económico a partir de la consolidación de industrias pertenecientes al paradigma anterior (que ya no son rentables en los países núcleo y son reconvertidas en los países periféricos con base en las nuevas tecnologías), al mismo tiempo que apostar a la adquisición de conocimiento y capacidades relacionadas con la revolución tecnológica emergentes. Los sectores maduros pueden impulsar el crecimiento durante un tiempo limitado, pero es necesario dar un “salto hacia adelante” hacia la asimilación de las nueva tecnologías para asegurar un crecimiento sostenido en el largo plazo. Desde esta perspectiva existen altas probabilidades de cambiar una estrategia adversa de desarrollo aprovechando las oportunidades abiertas por el mercado mundial en un periodo de irrupción revolucionaria de un nuevo paradigma tecnológico.

No obstante, algunos autores argumentan que las oportunidades para el *catching up* durante este periodo son más limitadas para los países en condición de atraso de lo que comúnmente se argumenta. Como plantea Hobday (1994), la experiencia histórica de Singapur sugiere que el éxito en cerrar la brecha de desarrollo de los tigres asiáticos ha sido más bien un proceso gradual que un “salto hacia adelante”. Singapur atravesó por un largo proceso histórico de aprendizaje y escalamiento de capacidades industriales en

---

<sup>96</sup> Pérez (2004:97-102) argumenta que los procesos de difusión tecnológica mundial se integran a partir de la madurez paulatina del paradigma tecnológico, con la que las oportunidades de inversión se desplazan hacia la periferia ya que las empresas buscan márgenes de rentabilidad mayores derivados de las ventajas comparativas de los mercados emergentes. El nuevo paradigma tecnológico aparece en sectores específicos dentro de los países núcleo y se van difundiendo hasta “abarcar toda la estructura industrial”, reconstituyendo una gran proporción de remanentes industriales del paradigma pasado; las nuevas tecnologías se expanden también más allá de las fronteras naciones en las que se originan. Durante la primera oleada de expansión, las nuevas tecnologías se propagan a través del país núcleo de la anterior revolución tecnológica y de ahí hacia la periferia en una tercera oleada de expansión. Es precisamente en este periodo cuando se observan los fenómenos de *catching up* propios de los países de reciente industrialización.

el sector electrónico; al mismo tiempo que acumuló un importante acervo de conocimiento a través de la consolidación de su sistema educativo y la construcción de infraestructura. Este proceso de construcción de capacidades condujo a las empresas de Singapur en su gran mayoría, a incorporarse en la industria electrónica en las fases maduras del ciclo del producto, no en las etapas tempranas.

La experiencia histórica de Singapur, lejos de desacreditar la hipótesis de la ventana de oportunidad planteada por Pérez, limita sus alcances y extensión. Básicamente lo que sugiere es que no todos los países en condición de atraso se encuentran al mismo nivel para la asimilación del nuevo paradigma tecnológico. Aquellas naciones que previamente a la irrupción de las nuevas tecnologías han establecido un proceso paulatino de escalamiento de capacidades industriales, creación y acumulación de conocimiento social, así como generación de infraestructura adecuada; tendrán muchas más probabilidades de cerrar la brecha de desarrollo apoyándose en las nuevas tecnologías. En consecuencia la amplitud de la ventana de oportunidad se reduce, en primera instancia porque resulta muy complicado que las empresas de la periferia se inserten en las redes globales de producción durante las etapas tempranas del ciclo del producto; y en segundo término porque se necesitan capacidades previas (cognitivas, productivas e institucionales) para una correcta asimilación.

La interpretación anterior arroja mayor luz sobre una pregunta recurrente: ¿por qué la ventana de oportunidad para el desarrollo que abre un nuevo paradigma tecnológico es aprovechada solo por unos cuantos países? Aunque no se indaga demasiado en esta interrogante, Pérez y otros autores parecen coincidir en remarcar la falta de visión, de capacidad o de voluntad política de los tomadores de decisiones para implementar reformas necesarias. Pero, como se ha explicado, más que de los problemas de información o voluntad, el éxito ha dependido de un conjunto de reformas institucionales y de formación de capacidades para la creación y absorción de conocimiento, sin las cuales difícilmente podrá utilizarse el potencial tecnológico para cerrar las brechas de desarrollo.

Acorde con la perspectiva de la economía institucional, no basta con generar las capacidades cognitivas para influir en una trayectoria adversa de desarrollo, es necesario además que exista una matriz institucional que genere los incentivos necesarios para alcanzar tales fines. Profundizar en la hipótesis propuesta por la economía institucional anterior implica establecer ciertas diferencias estructurales entre el conjunto de países

que aún no han cruzado el umbral de desarrollo; en los cuales la lógica descrita de absorción de nuevas tecnologías a partir de los avances sucesivos de olas de desarrollo, no aplica necesariamente.

De acuerdo con Amsden (2001:1-17) existe un grupo de países denominados “el resto” que después de la Segunda Guerra Mundial han hecho progresos significativos en el desarrollo de capacidades productivas, especialmente en el sector manufacturero. En este grupo de países se encuentran China, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Taiwán, Tailandia, Argentina, Chile, Brasil, México y Turquía. Todos ellos tienen la característica en común de haber desarrollado una infraestructura productiva importante en distintos momentos históricos gracias al potencial de su mercado interno en algunos casos y de la inserción temprana en redes locales producción en otros.

En estos países existe un subgrupo (particularmente China, India, Corea y Taiwán) que extendieron sus capacidades productivas más allá de la manufactura, logrando desarrollar sectores económicos intensivos en conocimiento y propiciando capacidades de innovación. Estos países lograron invertir en habilidades nacionales propias que les ayudaron a sustentar empresas tecnológicas nacionales. En contraste países como Argentina, Brasil, México o Turquía aumentaron su dependencia de las tecnologías extranjeras.

Otro de los aspectos fundamentales del despliegue tecnológico de los países atrasados que han logrado incursionar en sectores intensivos en conocimiento fue la construcción de mecanismos de control institucional que determinaron el desempeño del sector manufacturero y, en su caso, de los sectores de alta tecnología. La participación del estado en el diseño y ejecución de incentivos fue fundamental a partir de los años 60 en todas las experiencias de industrialización tardía referidas por Amsden,<sup>97</sup> pero los

---

<sup>97</sup> No obstante, en las interpretaciones más comunes de las diversas teorías del estado desarrollista, no se analiza el hecho de que en ocasiones el estado falla en la asignación adecuada de los recursos económicos. Esto ocurre porque, como sugieren Aoki, Murdock y Okuno-Fujiwara (2000) y Ayala (2003:35), al ser una organización endógena del sistema socioeconómico se encuentra sesgado por serios problemas de información. Al suprimir la acción independiente de las organizaciones civiles o privadas se pierde información valiosa respecto a los cambios en el entorno con la que no necesariamente cuenta el estado. Las organizaciones que estructuran los distintos ámbitos del sistema socioeconómico en algunas ocasiones son capaces de captar de mejor manera algunas señales provenientes del entorno interno y externo. El desconocer esta información puede ocasionar un mal diseño de políticas públicas. Pero la constitución del estado implica otro problema más profundo de carácter estructural, ya que como cualquier otra organización, se encuentra constituido por determinados actores sociales que persiguen intereses propios, en muchos casos contrapuestos a los intereses generales, por lo que actúa bajo una lógica propia de incentivos; en otras palabras, la elite gobernante no tienen incentivos para compartir el poder político (Ayala, 2003:38). No existe un modo *ex ante* de asegurar cual será la estrategia dominante

países que han destacado en la generación de capacidades tecnológicas claramente han orientado sus incentivos de manera distinta, fomentado una protección dirigida a la obtención de competitividad en el mercado mundial.<sup>98</sup>

Dentro del conjunto de países llamados “el resto” por Amsden, es decir, aquellos que han tenido una experiencia importante de industrialización en la segunda mitad del siglo XX, es factible identificar a un subconjunto de países que pueden denominarse “tipo A”, los cuales han logrado cerrar la brecha de desarrollo de manera significativa (es el caso de los tigres asiáticos, especialmente Corea y Taiwán, China e India); y un conjunto de países “tipo B” que no han logrado avances significativos al respecto; para los cuales incluso la brecha de desarrollo sigue creciendo. La experiencia histórica del primer grupo ha sido ampliamente estudiada por diversos autores, los cuales se han concentrado en los mecanismos institucionales (incentivos, conformación de expectativas, políticas públicas, intervención del estado, etc.) que ha permitido estrechar la brecha. Sin embargo, las experiencias fallidas características del segundo grupo de países han sido poco estudiadas.

---

del estado, aunque es factible suponer que ante mayor fortaleza autoritaria que excluya la posible competencia de grupos rivales (económicos y políticos), habrá mayores posibilidades de comportamientos oportunistas y estrategias de explotación. Ya que existe incertidumbre sobre la actuación que asumirá un estado fuerte, se desprende de la propuesta de Aoki, Murdock y Okuno-Fujiwara la premisa de que no es función del estado sustituir las actividades de las distintas organizaciones económicas, políticas y sociales; sino asegurar la coordinación general mediante el impulso de su desarrollo independiente y de sus capacidades para solucionar gradualmente por su cuenta muchas de las diversas fallas privadas de información. Si bien el estado cumple con funciones primordiales que ninguna otra organización puede realizar en materia de coordinación de los recursos económicos, especialmente en las etapas tempranas de desarrollo, una forma de contrapesar el poder monopólico que puede llegar a asumir es el fortalecimiento e independencia que logren construir los múltiples organismos sociales. Para lograrlo es necesario construir una matriz institucional que asegure los derechos y obligaciones de todos los actores en todos los niveles del sistema, incluido el estado. Por lo tanto la institucionalización del poder político es una etapa crucial de consolidación de cualquier sistema socioeconómico.

<sup>98</sup> Fajnzylber (1983:181-182) distinguió dos tipos de modelos de protección aplicados respectivamente en los países de reciente industrialización en Asia y en los países latinoamericanos. El modelo asiático se caracteriza por una política dirigida a la protección para el aprendizaje implementada originalmente por Japón. Este tipo de políticas tienen el objetivo de proteger a las industrias nacionales vinculadas con el estado, mientras son capaces de implementar procesos de aprendizaje que les permiten crear capacidades industriales propias, con el propósito de incorporarse en la competencia internacional. En contraste, la protección implementada en América Latina, denominada por el autor “proteccionismo frívolo”, generó actividades industriales que sustitúan importaciones indiscriminadamente con escalas pequeñas de producción, generalmente con eslabonamientos débiles en sus componentes de bienes de capital, por lo que carecía de procesos innovadores propios. A diferencia de la protección para el aprendizaje, la protección en América Latina no pretendía insertar a las empresas en los mercados internacionales, sino aislarlas de los mismos, fomentando una dependencia muy grande de los subsidios y apoyos públicos para su subsistencia.

Una propuesta distinta de agrupación aunque complementaria, que enfatiza aún más los factores políticos e institucionales, puede ser útil para diferenciar aquellos países que han construido un potencial productivo importante basado en la manufactura y todos los demás que, por problemas de diversa índole, no han mantenido una experiencia manufacturera relevante. Cabe plantear que aunque Amsden llama a estos últimos “*the remainder*”<sup>99</sup> existen diferencias sustanciales que no se encuentran reflejadas en su caracterización.

Siguiendo a autores como Rivera (2011) y North, Wallis y Weingast (2009), puede plantearse que dentro del subconjunto de países que no han logrado superar la trampa del atraso se identifican al menos tres tipos de trayectorias históricas: en primera instancia se encuentran los estados fallidos, países que como Haití, Afganistán o Somalia no pueden sostenerse por sí mismos, son víctimas recurrentes de la violencia interna o externa, mantienen una coalición de poder muy inestable y una estructura institucional incipiente. El segundo grupo de países se encuentra constituido por aquellos que son capaces de mantener una estructura estatal con cierto grado de duración y estabilidad y de instaurar políticas públicas tendientes a la solución de problemas comunes con una provisión básica de servicios públicos. Al ser generalmente economías pequeñas, con bajo nivel de industrialización y escaso posicionamiento estratégico en el mercado mundial, sus opciones de desarrollo económico son marginales (tal es el caso de los países centroamericanos por ejemplo).

Por su parte, el tercer grupo de países, identificados anteriormente como “tipo B”, se caracterizan por tener o haber tenido en algún momento de su trayectoria histórica las capacidades económicas necesarias para dar el salto hacia el desarrollo pero no lo han logrado. Son países que cuentan con amplios territorios y numerosa población, abundancia de recursos naturales y capacidades industriales significativas; además son importantes polos de atracción para la inversión extranjera y se benefician por la obtención de rentas internacionales relacionales con el uso del suelo. En contraste, mantienen escasas capacidades de aprendizaje y generación de conocimiento colectivo.

---

<sup>99</sup> Expresión que en castellano tiene una traducción similar a la de “*the rest*” (“el resto”) utilizada aquí para denotar a los países con éxito manufacturero. En inglés tiene una connotación que expresa la idea de los que quedan después del resto, es decir, países que no han alcanzado una experiencia manufacturera equiparable con el primer grupo.

Resulta claro que la “doble ventana de oportunidad” para el desarrollo que abre un nuevo paradigma tecno-productivo influye de diversas maneras en los sistemas nacionales dependiendo de la dinámica institucional y productiva interna. Mientras el primer grupo de países está prácticamente incapacitado para aprovechar cualquier posible mejora proveniente de la expansión del paradigma tecnológico; el segundo grupo exhibe trabas estructurales que lo sitúa en condiciones extremadamente adversas al estar generalmente constituido por países proveedores de materias primas y de productos y servicios básicos que dependen completamente de la dinámica del ciclo mundial. El tercer grupo de países parecen ser los candidatos más propicios para aprovechar la doble ventana de oportunidad que se abre con cada paradigma tecnológico, ya que cuentan con una infraestructura productiva sólida cuya base son algunos de los sectores maduros del paradigma anterior susceptibles de ser reconvertidos con las nuevas tecnologías revolucionarias. Cuentan además con instituciones más sólidas basadas en una estructura estatal que propicia el surgimiento de organizaciones independientes y cuentan con una estructura legal formalmente constituida.

La clasificación anterior ayuda a ilustrar el hecho de que el estudio respecto a los obstáculos para el desarrollo es aún más significativo en el caso del tercer conjunto de países, los llamados “tipo B”, ya que a pesar de contar con las condiciones iniciales mínimas necesarias para sustentar una trayectoria exitosa, se han estancado en equilibrios dinámicos que no propician su desarrollo. Teniendo capacidades industriales importantes e insertos actualmente en la dinámica de la economía mundial han sido incapaces de cerrar la brecha que los separa de los núcleos tecnológicos mundiales. Esta situación es aún más paradójica a la luz de las experiencias exitosas de reciente industrialización, especialmente de los tigres asiáticos, China e India.

Sin descartar la importancia de los estudios que enfatizan la falta de profundidad en las capacidades productivas y tecnológicas en los países que no han logrado cerrar la brecha; la hipótesis de que la inercia en la estructura institucional representa el mayor obstáculo para el desarrollo cobra una fuerza especial en estos casos. Sin lugar a dudas la falta de capacidades organizacionales tendientes al aprendizaje colectivo y la generación de innovaciones sociales y productivas es una variable muy importante para comprender la situación de estos países. No obstante, el desarrollo histórico de dichos países parece demostrar que el cambio de trayectoria histórica no se sustenta solo o

primordialmente en dinámica industrial; por el contrario, el aprovechamiento de las oportunidades que abre el nuevo paradigma tecnológico implica la solución de un conjunto de obstáculos institucionales y otros relacionados con el poder político.

Lo que se propone es que el periodo de “reacomodo” propuesto por Pérez, el cual implica un conjunto de cambios institucionales y políticos que repercuten en la dinámica social y resulta necesario para el despliegue cabal del nuevo paradigma tecnológico; es una condición inicial indispensable para el caso de los países “tipo B.” El aprovechamiento de las ventajas potenciales de las nuevas tecnologías que se disipan a través del mercado mundial y la generación de conocimiento colectivo que sustente las mejoras internas implican cambios previos en la estructura institucional de estos países.

### **3.9 Conclusión**

En este capítulo se ha retomado el papel central que mantienen las revoluciones tecnológicas en la actualidad como elementos dinamizadores del ciclo económico. Se rescata la idea general de la innovación tecnológica es el determinante principal del crecimiento económico moderno. No obstante, se advierte sobre el riesgo de tomar esta premisa como el fundamento del cambio de una trayectoria adversa de desarrollo.

Si bien en los países núcleo que han alcanzado cierto umbral de desarrollo tecnológico ciertamente parece haber un proceso de innovación que se auto-replica constantemente, este ha sido siempre precedido por un proceso previo que consiste en la generación de conocimiento social útil. El conocimiento social y su proceso de asimilación, generación y replicación mediante el aprendizaje colectivo, se convierte de este modo en el fundamento central del cambio tecnológico. Este hecho es aún más evidente en este último paradigma tecno-económico y en la gestación actual del próximo. Se ha propuesto también que las diversas naciones han construido distintas trayectorias históricas que determinan grados disímiles de desarrollo. Dichas trayectorias se constituyen a partir de la interacción de los componentes que integran cada uno de los cuatro subsistemas estructurales analizados en el capítulo anterior. A partir de la configuración interna de cada sistema socioeconómico, las naciones mantienen distintas capacidades de asimilación y generación de conocimiento y, en consecuencia, de tecnologías. Existen configuraciones que permiten una rápida asimilación tecnológica y otros que impiden o dificultan dicha asimilación.

¿Qué papel mantienen las instituciones en este proceso? Las instituciones son importantes no sólo porque forman parte del sustento estructural del sistema socio económico como se explicó en el capítulo anterior; sino además porque el proceso de asimilación y generación de conocimiento no se conforma a partir de las “libres fuerzas del mercado” o de la dinámica productiva por sí misma. La generación de conocimiento colectivo requiere de un conjunto de instituciones implementadas inicialmente por el estado en forma de políticas públicas y de organizaciones de soporte, que establezcan los incentivos necesarios para que los sujetos y organizaciones insertos en la dinámica social desarrollen dicho proceso. Es decir, la generación de conocimiento social implica políticas industriales de aprendizaje tecnológico, políticas educativas, construcción de infraestructura como universidades y centros de investigación, el fomento de investigación científica, etc. Este hecho es cada vez más evidente y se corrobora en los casos de desarrollo tardío, pero es especialmente importante en las condiciones actuales de atraso.

No obstante, la importancia de las instituciones en el desarrollo económico de las naciones no se agota en lo anterior. Como se analizará en el capítulo siguiente con el estudio de la trayectoria institucional del México moderno, las instituciones tienen un papel aún más importante para el desarrollo económico que la simple formulación de políticas públicas. Su utilidad fundamental radica en la institucionalización del poder político y en el fomento de la participación social como motores para la creación de conocimiento colectivo. De hecho, la formación de políticas públicas como mecanismo de desarrollo depende esencialmente de estos dos factores como se constatará a continuación.

# Los obstáculos político-institucionales para el desarrollo. El caso de México

---

### 4.1 Introducción

En los capítulos anteriores se ha planteado que la manifestación más evidente de la dinámica económica en el sistema global son las revoluciones tecnológicas y que su principal componente son las diversas innovaciones que convergen en un momento determinado. Se ha planteado también que el conocimiento social es el fundamento esencial de las innovaciones tecnológicas ya que permite la auto-replicación constante del ciclo tecnológico. Desde esta perspectiva las revoluciones tecnológicas no son un fenómeno pura ni principalmente económico, ocurren en un contexto histórico en el que interactúan al menos cuatro componentes estructurales: tecnología, sociedad, sistema político e instituciones.

Al reflexionar sobre la trayectoria histórica de los países que han alcanzado cierto umbral de desarrollo resulta evidente que la auto-reproducción del proceso de innovación es un hecho recurrente: existe un cumulo importante de conocimiento social que permite la emergencia constante de nuevas combinaciones. En estos casos las innovaciones tecnológicas aparecen como eventos disruptivos que tienden a modificar la dinámica del sistema socio-económico, razón por la cual la esfera tecnológico-productiva aparece ante la razón del observador como un factor dominante del cambio social. No obstante, generalmente se obvia el hecho de que acceder a ese punto de auto replicación de conocimiento social constituye un proceso histórico en el que los demás factores estructurales juegan un papel muy importante, lo cual es notorio en cualquier trayectoria de desarrollo tardío. Incluso en los periodos de mayor dinamismo tecnológico dentro de los países núcleo, dichos factores mantienen una gran influencia en los ritmos y modos de reproducción de las nuevas tecnologías.

Al considerar el caso de los países en condición de atraso económico, como México, resalta el hecho de que la innovación tecnológica no es un factor que condicione su naturaleza. Siguiendo a los teóricos de la innovación esto se debe a que no han sido capaces de desarrollar proceso de generación de conocimiento colectivo mediante

mecanismos como el aprendizaje tecnológico o la generación de sistemas sólidos de investigación científica. La pregunta que emerge ante estas consideraciones es por qué estos países no dinamizan sus procesos de generación y asimilación de conocimiento a pesar de que comúnmente se acepta que ésta es la fuente primordial del desarrollo tecnológico. Una respuesta que cobra cada vez mayor relevancia es que los factores político-institucionales influyen de manera preponderante en la adopción del conocimiento social como antecedente de la innovación tecnológica.

En este capítulo se pretende demostrar que la hipótesis anterior contribuye a explicar una parte importante de la trayectoria histórica de atraso económico en el caso de México. Comienza con un panorama general de la posición que ocupa México respecto a otros países en relación con algunas de las principales variables empleadas actualmente para medir la creación de conocimiento social, así como la relación de estas variables con otras referentes al crecimiento económico. Posteriormente se fundamenta la importancia de los anclajes político-institucionales para las trayectorias de atraso económico. Estas ideas se desarrollan a través de un seguimiento muy general de la trayectoria institucional de México desde la Revolución hasta la actualidad. Finalmente se concretan algunas reflexiones respecto a qué tipo de instituciones son necesarias en México para modificar la senda adversa de desarrollo.

#### **4.2 La posición de México en la generación de conocimiento colectivo**

Siguiendo la hipótesis sugerida en el capítulo anterior respecto de que la generación de conocimiento colectivo es un antecedente fundamental del crecimiento económico moderno, resulta importante establecer cuál es la situación actual de México en comparación con otras naciones emergentes. Debido el carácter intangible del conocimiento, el cual se encuentra incorporado en los esquemas mentales y capacidades de los sujetos, resulta complicado establecer mediciones comparativas respecto a las formas en que éste es creado y asimilado en los múltiples aspectos que implica la interacción social. Los datos disponibles reflejan de manera indirecta y parcial el proceso de generación de conocimiento social y refieren muy poco acerca de la causalidad de interacción entre conocimiento y desarrollo de nuevas tecnologías.

A pesar de lo anterior existen algunas variables que comúnmente son empleadas por organismos internacionales para determinar el grado de generación de conocimiento social, las cuales se presentan en el cuadro 4.1. Con base en estos datos es posible establecer una idea aproximada de la posición que ocupa México en comparación con

otras naciones pertenecientes tanto al conjunto de países núcleo como al de naciones de desarrollo tardío tipo A y B.

**Cuadro 4.1**  
**Conocimiento colectivo en países seleccionados**

	Investigadores en I&D por cada millon de personas (2009)	Gasto total en I+D como porcentaje del PIB (2008)	Total de artículos científicos publicados por cada millon de personas (2007)	Promedio anual de patentes otorgadas por la USPTO (2005-2009)
<b>Países líderes</b>				
<b>Estados Unidos</b>	n/a	2.8	696.0	93116
<b>Alemania</b>	6462	2.7	540.1	10183
<b>Reino Unido</b>	5341	1.8	773.0	3954
<b>Países “tipo A”</b>				
<b>Hong Kong</b>	3324	0.7	n/a	682
<b>República de Corea</b>	6058	3.4	381.2	7332
<b>Singapur</b>	6853	2.6	826.7	448
<b>Taiwán</b>	n/a	0.0	556.0	7393
<b>China</b>	1484	1.5	43.1	1383
<b>India</b>	n/a	0.8	16.2	576
<b>Países “tipo B”</b>				
<b>Argentina</b>	1429	0.5	85.2	44
<b>Brasil</b>	1253	1.1	62.5	129
<b>México</b>	668	0.4	40.1	86

Fuente: Elaboración a partir de datos del Banco Mundial

El primer dato que se muestra en el cuadro anterior es el de número de investigadores entre cada millón de habitantes. Representa una variable aproximada del nivel de generación de conocimiento. El supuesto implícito es que la investigación científica es la fuente primordial de conocimiento y que un mayor número de investigadores permite la generación y absorción de más conocimiento social. No obstante, este dato es rudimentario por diversas razones. Quizá la más importante es que al centrarse primordialmente en el sector académico, no se considera el cumulo de conocimiento generado por otros actores sociales que intervienen en el proceso de generación de nuevas tecnologías. No refleja el proceso de aprendizaje práctico que se realiza en diversos ámbitos sociales el cual es muy difícil cuantificar y medir.

A pesar de lo anterior, la experiencia histórica de la primera oleada de desarrollo tardío (Estados Unidos, Alemania, etc.) ha demostrado que la fortaleza del sector científico es un factor central para el despliegue de una estrategia de desarrollo exitosa, de ahí que el simple dato de investigadores per cápita pueda tener cierto valor en el análisis de las trayectorias tecnológicas. Los datos muestran que la situación de México en este rubro es muy desfavorable incluso si se le compara con países similares en la misma región como Brasil o Argentina, los cuales mantienen alrededor del doble de investigadores per cápita que México. En cambio naciones como Corea y Singapur han logrado igualar o superar a algunos de los países industrializados más importantes como Alemania y Reino Unido.

Este dato muestra que aún existe una brecha considerable entre México y los principales países desarrollados en lo que se refiere a generación de conocimiento científico. Muestra además que las políticas estratégicas para el fortalecimiento del sector científico en los países asiáticos han tenido grandes resultados. De ser cierta la hipótesis de que gran parte del proceso de desarrollo tecnológico descansa en la generación de conocimiento que se auto-replica, los países “tipo A” mantienen una ventaja considerable respecto a los países “tipo B” los cuales podrían estar cerca de cruzar el umbral que separa las trayectorias históricas de desarrollo exitoso.

El segundo dato que se muestra en el cuadro 4.1 es el referente al gasto en innovación y desarrollo (I+D). El supuesto que comúnmente se esgrime a partir de las tesis Schumpeterianas es que el desarrollo tecnológico y la innovación son el factor que dinamiza el ciclo económico ya que al incidir directamente en la productividad genera una espiral positiva de crecimiento. Este argumento no se encuentra exento de cuestionamientos, hay quienes se preguntan si la innovación no es más bien un resultado y no una causa del propio proceso de desarrollo (Rivera, 2009:115). A pesar de las carencias explicativas presentes en las teorías del desarrollo económico basado en la innovación analizadas en el capítulo anterior, aún persiste un amplio consenso con respecto a que la mejor forma de modificar una trayectoria adversa de desarrollo es invirtiendo en I+D.

Aunque existen dificultades para corroborar la influencia directa entre inversión en I+D y crecimiento en un contexto de atraso económico; puede suponerse que dicha inversión bien ejercida contribuye de manera significativa con la generación de conocimiento social en tanto que incide en la creación de infraestructura física e

intangibles tanto en el sector público como privado. Lo que debe cuestionarse en todo caso es la relación causal directa que se atribuye entre I+D y crecimiento, pero no el hecho de que mayor inversión en I+D puede generar un acumulo importante de conocimiento que eventualmente podrá contribuir con la creación de un círculo virtuoso de progreso tecnológico. En este sentido resulta de particular importancia la inversión que realiza el estado en este rubro ya que buenas políticas públicas pueden incidir de manera significativa en la generación de conocimiento social.

En la tabla referida se observa que México es el país que menos gasta en I+D como porcentaje del PIB de todos los países seleccionados, en contraste países como Corea, Estados Unidos, Singapur o Alemania, destinan una proporción entre cinco y siete veces superior. A pesar de que puede darse el caso de que estos países destinen mayor porcentaje del PIB en I+D precisamente porque han alcanzado un umbral superior de desarrollo, este dato refleja una cuestión interesante relacionada con las inercias institucionales y la conformación del poder político: ¿Por qué a pesar de la creencia generalizada del vínculo causal entre gasto en I+D y crecimiento económico países como México destinan tan pocos recursos a este rubro? La hipótesis que se esbozó en el capítulo anterior es que las inercias institucionales impiden una modificación estructural del sistema socio económico que le permita abocarse a la generación y absorción de conocimiento colectivo; quizá la escasa inversión en I+D reflejen esta relación adversa entre poder político y crecimiento económico. Esta hipótesis se explorará con más detalle en los siguientes apartados.

Por otra parte, el siguiente dato que se presenta en la tabla 4.1 es el referente a publicaciones científicas divididas entre la población de cada país. Este dato se utiliza como una variable de resultado de la actividad científica. Entre más artículos científicos sean publicados en revistas de prestigio internacional, mayor será el acumulo de conocimiento codificado disponible para la solución colectiva de los problemas sociales, sean estos tecnológicos o de otra índole. Es también un dato que muestra la productividad de los recursos humanos en ciencia. El número de publicaciones científicas es una aproximación a la proporción del conocimiento científico codificado en condición de ser transmitido y procesado.

Los datos muestran que el nivel de publicaciones científicas en México es considerablemente bajo en comparación con los países desarrollados y con los llamados tigres asiáticos. El nivel de México solo es equiparable con el de China (aunque debe

considerarse que este último país supera a México en más de diez veces en el número de habitantes) y con los países latinoamericanos. Una hipótesis de investigación que puede establecerse a partir de estos datos, es que la tasa de generación de conocimiento en México es aún incipiente para la emergencia de un proceso de desarrollo de nuevas tecnologías. Si bien, como se ha planteado, el conocimiento científico representa solo una parte del conocimiento generado socialmente y no existe correspondencia directa entre el conocimiento científico y tecnológico, es difícil suponer que ante déficits importantes de conocimiento científico pueda generarse un cumulo importante de conocimiento tecnológico que sustente el crecimiento basado en la innovación.

El supuesto anterior se sustenta de cierta forma con el siguiente dato presentado en el cuadro 4.1 el cual se refiere al promedio anual de patentes otorgadas por la oficina de patentes de Estados Unidos (USPTO). De acuerdo con Forey (2004:131-163) las patentes son documentos legales que aseguran el monopolio temporal de cualquier artefacto técnico o proceso ingenieril completamente novedosos para el mercado. Por tal motivo representan un indicador aproximado de la tasa social de innovación. La desventaja de esta variable es que no refleja completamente la tasa de progreso técnico social, ya que muchas de los nuevos artefactos o procedimientos organizacionales no son registrados como patentes sino que por estrategia comercial pueden permanecer como secreto industrial.

De acuerdo con Forey el registro de patentes también es un medio importante para la difusión y medición del conocimiento técnico social. A pesar de que el derecho exclusivo de explotación comercial corresponde a quien registra la patente, el conocimiento detallado que aparece en los documentos es completamente público, de tal forma que cualquiera puede consultarlo y generar nuevos desarrollos técnicos siempre y cuando difieran sustancialmente del artefacto o procedimiento registrado. Se supone entonces que un mayor número de patentes otorgadas es un dato aproximado que mide el cumulo de conocimiento técnico generado por una sociedad.

En el cuadro 4.1 se aprecia que México también muestra un enorme rezago en generación de patentes. Mientras en promedio fueron otorgadas por la USPTO a residentes mexicanos 86 patentes por año en el periodo referido; los países líderes mundiales en tecnología e innovación como Estados Unidos y Alemania obtienen alrededor de 10 mil patentes anualmente. Esta es una brecha aún más profunda que la observada en el caso de la generación de conocimiento científico. Lo que resulta

novedoso es que líderes emergentes en la generación de conocimiento científico como Corea del Sur también se encuentren rezagados en este rubro, aunque la brecha en generación de conocimiento técnico registrado en patentes entre en países como México y Corea o Taiwán también es significativa.

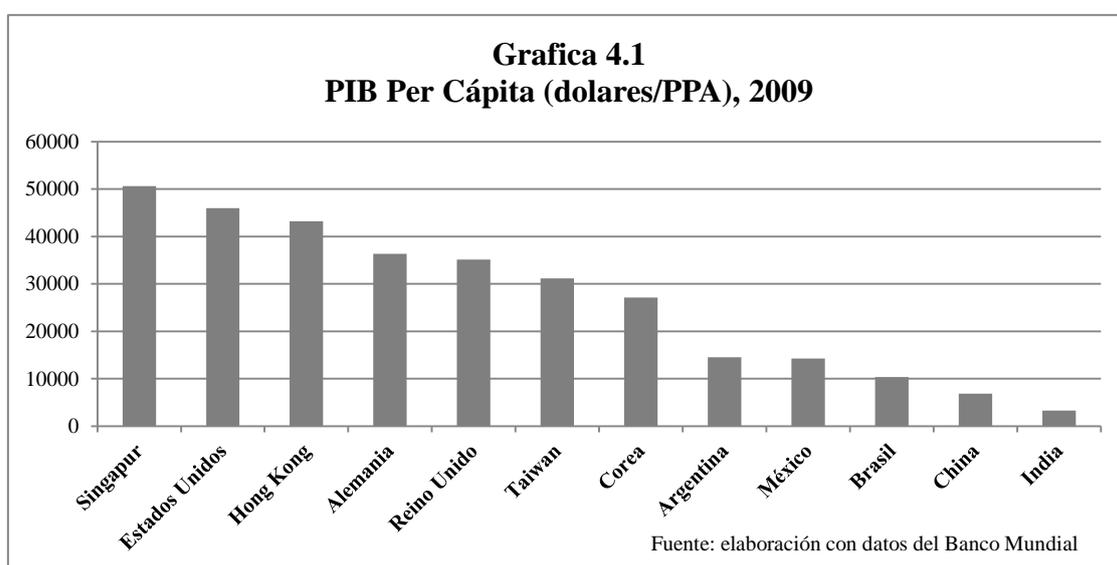
Una posible respuesta a la paradoja del rezago tan grande en la generación de patentes en los países emergentes “tipo A” respecto a los países líderes, es que los primeros han elegido otras estrategias de protección de la propiedad intelectual que no necesariamente coinciden con la que siguen los líderes tecnológicos. Sin embargo esta respuesta es poco plausible ya que el mercado de Estados Unidos sigue siendo uno de los más importantes del mundo para productos de alta tecnología y entrar a competir en él implica apearse a las reglas actuales de registro de propiedad intelectual.

Anteriormente se comentó lo difícil que resulta generar conocimiento tecnológico sin amplias bases de conocimiento científico. La brecha tan grande que persiste aún entre los países núcleo del nuevo paradigma tecnológico y los países emergentes “tipo A” en lo que respecta a la generación de conocimiento tecnológico, puede ser resultado de un desfase temporal en el proceso de innovación entre la creación de nuevo conocimiento científico y su asimilación social para convertirlo en desarrollo tecnológico. Entre estas dos fases del proceso media cierta estructura institucional que genera los incentivos necesarios para que la sociedad adopte el conocimiento con el fin de crear nuevas combinaciones en distintos ámbitos. De ahí que aunque los países emergentes del sudeste asiático han dado pasos muy importantes en la construcción de una trayectoria histórica basada en el desarrollo tecnológico y la innovación aún no han logrado superar a los líderes tecnológicos del actual paradigma.

En conjunto, los datos del cuadro 4.1 presentan un panorama sombrío para México en lo referente a la creación de conocimiento científico y tecnológico. Aunque es cierto que estos datos son solo un reflejo indirecto de las trayectorias reales de generación de conocimiento, lo cierto también es que son un ejemplo representativo de variables utilizadas para comparaciones internacionales. Resultaría difícil suponer que México muestre un rezago menor en otros rubros generalmente no incluidos en este tipo de comparaciones como la creación de conocimiento científico no publicado o el conocimiento tecnológico que no se registra en patentes. Por el contrario, lo que puede inferirse es que habiendo otras fuentes de creación y difusión de conocimiento social

que aún no pueden ser medidas con precisión, México también se encuentra rezagado respecto a los líderes mundiales y las potencias emergentes.

¿Cómo repercuten estas variables en el crecimiento económico de las naciones? De acuerdo con los datos presentados en la gráfica 4.1 existe cierta correlación entre la generación de conocimiento científico y el crecimiento económico. Si bien el hecho de que se verifique cierta correlación entre los datos no implica necesariamente la existencia de algún tipo de causalidad, resulta interesante constatar que aquellos países con mayores tasas de generación de conocimiento científico y tecnológico son los que muestran un mayor nivel de ingreso per cápita.



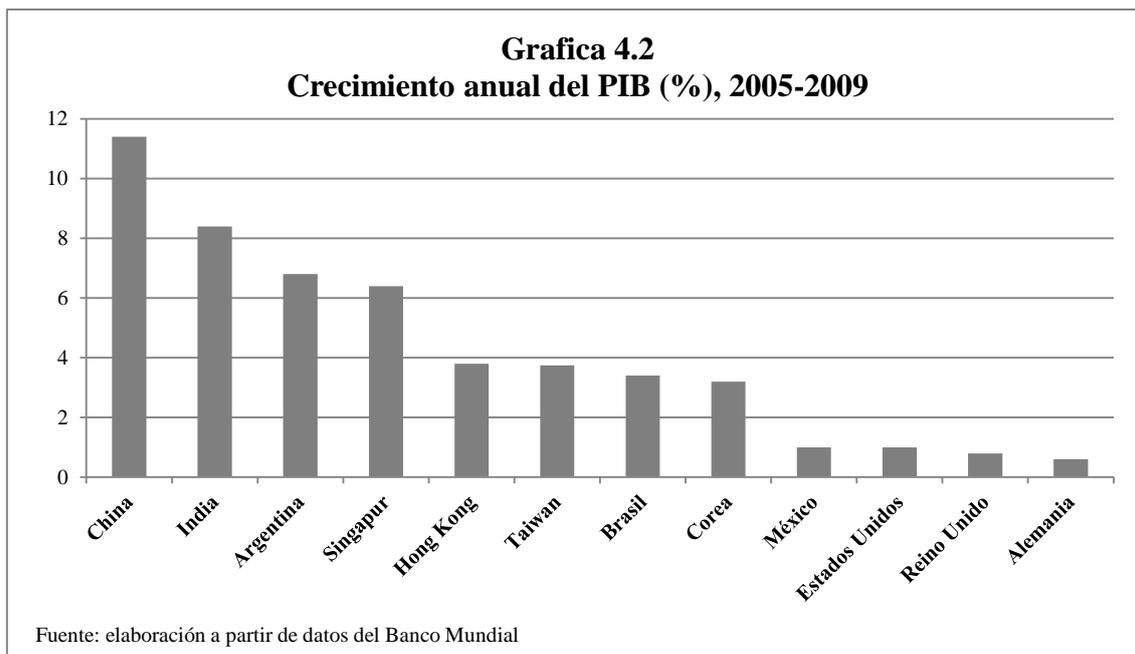
El tamaño real de la economía de los países líderes en tecnología es comparable con la que han alcanzado algunas potencias emergentes como Hong Kong o Singapur a pesar del rezago considerable que muestran estos últimos en generación de conocimiento tecnológico medido en patentes otorgadas. Una posible interpretación de este crecimiento espectacular se articula en torno a la hipótesis de las ventajas del atraso, la cual plantea que los países en desarrollo pueden beneficiarse de las ventajas de la expansión tecnológica de los países líderes mediante la absorción de nuevas tecnologías vía el aprendizaje colectivo. Este argumento explica en parte el hecho de que países como Hong Kong o Singapur mantengan una economía tan vigorosa con una baja tasa de generación de conocimiento tecnológico ya que aunque no registran directamente un número proporcional de innovaciones en productos y procesos vía

patentes, utilizan y replican las innovaciones generadas por los países líderes para incentivar la productividad y competencia locales.

No obstante, la asimilación de los desarrollos tecnológicos mundiales no ocurre en el vacío. Los países que han logrado cerrar considerablemente la brecha de desarrollo lo han hecho con base en una matriz institucional que establece los incentivos para que organizaciones y sujetos tengan la capacidad de absorción de conocimiento, orientando al mismo tiempo sus actividades hacia la competitividad internacional. En algunos de estos países el estado ha intervenido mediante políticas públicas para crear una sólida estructura educativa capaz de absorber y replicar el conocimiento tecnológico mundial, así como para aprovechar la derrama de inversión extranjera directa creando sectores económicos intensivos en conocimiento.

Los casos de China e India como grandes potencias económicas emergentes merecen atención. El bajo ingreso per cápita que presentan puede ocultar el crecimiento acelerado que han mantenido durante los últimos años. En la gráfica 4.2 se aprecia que China ha crecido a tasas superiores al 10% anual, mientras que la India lo ha hecho a tasas superiores al 8.5% en el periodo referido. En contraste, los llamados países núcleo al igual que México mantienen tasas de crecimiento muy inferiores, cercanas al 1%, derivadas de desequilibrios económicos que han desencadenado crisis recurrentes en los últimos años. El dato de ingreso per cápita no refleja el crecimiento sorprendente que han tenido China e India en los últimos años porque son los países más poblados del mundo (su población actual es más de cuatro veces superior a la de Estados Unidos), y por la gran desigualdad económica que aún impera.

Estos dos países (particularmente China) han implementado políticas similares a la de los tigres asiáticos. Al mismo tiempo que despliegan una política industrial cuyo objetivo principal es lograr un escalamiento productivo y tecnológico en las cadenas mundiales de valor, han fortalecido de manera significativa sus sectores científico y tecnológico para la generación de conocimiento social. Datos más recientes muestran que la formación de conocimiento tecnológico en China medido en patentes mantiene una tendencia que de sostenerse superará en los próximos años la de Estados Unidos. De seguir esta tendencia puede esperarse que en algunos años países como China superen el umbral de desarrollo tecnológico que aún los separa de las naciones líderes.



En contraste, en México persiste una tasa muy baja de generación de conocimiento científico y tecnológico, lo que repercute de manera importante en el nivel de ingreso per cápita y en la tasa de crecimiento económico, las cuales son muy inferiores comparadas con las de los países líderes y las naciones emergentes “tipo A”. A pesar de que México cuenta con una importante infraestructura industrial y grandes volúmenes de inversión extranjera directa en sectores de mediana y alta tecnología, no ha podido establecer una trayectoria tecnológica equiparable con las economías emergentes exitosas.

En un primer plano de análisis institucional, la conclusión evidente es que México ha carecido de políticas públicas similares a las implementadas por los países asiáticos que le permitan comenzar una trayectoria de generación de conocimiento social para la absorción y difusión de las nuevas tecnologías. Estas políticas podrían incluir la transferencia tecnológica vía la inversión extranjera directa, mediante la regulación y negociación del estado con las grandes empresas transnacionales como ocurre en China o Taiwán, que permita procesos de aprendizaje colectivo; la promoción de exportaciones en sectores intensivos en conocimiento para aprovechar las ventajas del mercado mundial; así como la inversión incesante en capital humano científico y tecnológico que permita ampliar el cúmulo de conocimiento social (Mayer-Foulkes, 2010:57-63).

Sin embargo, existe un plano más profundo de análisis institucional que parte de una cuestión fundamental: a pesar de que las estrategias exitosas seguidas por otras naciones se encuentran ampliamente documentadas algunos países como México no han implementado reformas similares que les permitan cerrar la brecha de atraso económico. Una posible explicación ante esta paradoja se relaciona con las inercias institucionales que prevalecen e impiden generar estrategias exitosas de desarrollo. Esta hipótesis se explica a continuación.

#### **4.3 Inercia institucional y poder político como factores del atraso económico**

Una pregunta fundamental en materia de desarrollo económico es la de por qué países como México se encuentran atrapados en una trampa del atraso a pesar de contar con una experiencia manufacturera importante que les ha posibilitado generar una infraestructura industria sólida y algunas capacidades tecnológicas. Tomando en cuenta las hipótesis tradicionales que explican el atraso en estos países por la falta de acciones económicas y organizacionales que propicien el aprendizaje colectivo y la consolidación de capacidades de innovación, se explora una hipótesis alternativa y complementaria que enfatiza la importancia del poder político y la construcción de una estructura institucional que establezca los incentivos necesarios para tales fines.

Lo que se propone en este apartado es la hipótesis de que en países como México las reformas económicas conducentes con el desarrollo vía la innovación tecnológica, no encuentran un terreno propicio para su expansión porque existen inercias políticas e institucionales adversas que impiden su consolidación. En consecuencia, transformar una trayectoria adversa de desarrollo implica considerar este problema fundamental. A continuación se retoman algunos argumentos importantes planteados por la economía institucional que han abordado esta cuestión; posteriormente, en el siguiente apartado se aplican para explicar algunos aspectos relevantes de la trayectoria institucional del sistema mexicano.

En capítulos anteriores se ha sugerido la hipótesis de que en ausencia de una estructura social consolidada con capacidad de acción independiente que le permita ejercer un contrapeso al poder del estado, las elites en el poder buscarán maximizar sus prerrogativas excluyendo a otras organizaciones y grupos sociales del uso de los recursos estratégicos. Esta tesis cobra una importancia especial en el caso de los países que teniendo las condiciones industriales mínimas necesarias para acortar la brecha de desarrollo respecto a los países líderes no lo han logrado.

North, Wallis y Weingast (209:47-49) plantean que los países referidos anteriormente como “tipo B” se caracterizan por haber logrado construir estructuras institucionales durables, no solo en el dominio del estado, sino también en otros ámbitos sociales. En consecuencia son capaces de proveer una cantidad importante de servicios públicos y articular leyes de aplicación general. En estas naciones existe un reconocimiento formal de la ley por lo que pueden prevalecer organizaciones emanadas de la sociedad e independientes del estado, aunque con ciertas limitantes. Además cuentan con ciertas características económicas, tales como la existencia de una infraestructura productiva importante, gran territorio y población, abundancia de recursos, etc. Debido a la combinación de estos factores la estructura estatal mantiene cierta estabilidad ante cambios políticos y ante sacudidas cíclicas provocadas por el ciclo económico internacional.

A pesar de haber logrado avances importantes en materia económica, estos países no han logrado situarse en una dinámica de crecimiento sostenido debido, en gran medida, a que persisten en ellos inercias institucionales adversas. Quizá la más importante de ellas sea la falta de relaciones impersonales entre las organizaciones públicas controladas por los grupos de mayor poder y las organizaciones privadas de todo tipo (empresas, sindicatos, organizaciones civiles, etc.). Una de las funciones primordiales del estado es establecer derechos y obligaciones de aplicación general que propicien certidumbre en las relaciones de producción y de intercambio, así como garantías para la acción social: mecanismos de coacción y regulación que restrinjan las malas prácticas de los organismos privados, estableciendo incentivos que propicien el cumplimiento de las normas y leyes. El ideal de cualquier sociedad es lograr que las normas y reglamentos se apliquen en igualdad de condiciones a cualquier individuo u organización sin importar su estatus social o económico. A pesar de que dicho ideal no se cumple cabalmente en ningún país, en el caso mexicano las relaciones políticas de carácter personal (relaciones clientelares) conservan un peso significativo en la asignación de recursos, creación de bienes públicos y diseño de políticas institucionales, lo que restringe de manera significativa su potencial de crecimiento.

Si bien la sociedad civil ha logrado conquistar importantes espacios para la acción social, los cuales se materializan en una gran cantidad de organismos independientes del poder del estado que pugnan por la consolidación de sus propias preferencias e intereses; lo cierto también es que la lógica del poder político imperante se mantiene

debido a la acción de relaciones clientelares en amplios sectores de la sociedad. Con ello los grupos que mantienen la dirección del estado han logrado conservar el control estratégico de una parte considerable de los recursos, extrayendo importantes rentas económicas. Las relaciones que se establecen entre las élites en el poder y amplios sectores de la sociedad revisten un carácter personal, en el sentido de que las primeras mantienen un margen significativo de discrecionalidad en la aplicación de las normas y reglas institucionales. La coalición dominante perdura concediendo acceso preferencial sobre los activos económicos de la sociedad (otorgando licitaciones, invirtiendo recursos públicos y privados, disponiendo de recursos para financiar campañas políticas, empresas, sindicatos, etc.). De tal forma que en México se observa una simbiosis entre los grupos políticos dominantes y algunos grupos económicos importantes.

Podría pensarse que la discrecionalidad en la aplicación y asignación de los recursos económicos por parte de los grupos que dirigen el estado no es una cuestión relevante para el desarrollo; se puede argumentar incluso que algunas naciones “tipo A” que han logrado cerrar la brecha en los últimos años lo han hecho precisamente a través de estados fuertes de carácter semi-totalitario, con una amplia discrecionalidad en la asignación de recursos. Lo que importa en todo caso es que la discrecionalidad se aplique para crear políticas públicas orientadas al crecimiento. Este argumento obvia al menos una cuestión fundamental: el hecho de que aunque hipotéticamente pudiera demostrarse una correlación positiva entre discrecionalidad en la asignación de recursos y crecimiento económico, dicha correlación no respondería a la pregunta crucial de por qué en algunas naciones la discrecionalidad fomenta el crecimiento y en otras no. El hecho de que países como China tengan altas tasas de crecimiento a pesar de la alta discrecionalidad en la asignación de recursos no explica por qué o bajo qué circunstancias en países como México no ocurre algo parecido.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> El caso de China es paradigmático en este sentido. Como sugieren diversos estudios, la asignación de recursos públicos en China reviste una gran discrecionalidad, al punto de que la corrupción es un elemento común de las prácticas económicas. A pesar de ello, es un país que recibe importantes cantidades de inversión extranjera y cuyo ritmo de crecimiento supera al de cualquier nación desarrollada. A partir de la reforma de 1978 la corrupción en China (entendida como “el uso de la autoridad pública y de los recursos públicos para intereses privados”) ha aumentado a pesar de los esfuerzos del gobierno por atenuar sus efectos generalizados (He, 2000). En un contexto de rápidos cambios económicos y sociales la corrupción parece ser un medio eficiente para agilizar algunas transacciones económicas, supliendo vacíos institucionales que, sin embargo, han sido paulatinamente cubiertos en la medida en que se diseñan nuevas políticas y se extienden por el vasto territorio. Tal es el caso del combate que el gobierno chino ha emprendido en contra de la corrupción. En este sentido la evidencia demuestra que la corrupción ha disminuido en los “niveles bajos” de las transacciones económicas, mientras se mantiene y se ha

Por lo general, en el caso de naciones “tipo B” que no mantienen una trayectoria histórica actual similar a la de países como China o Corea del Sur basada en lo que se ha conocido como el modelo del “dictador benévolo”, persiste un equilibrio dinámico sub-óptimo en el que las elites en el poder aplican un uso discrecional en la asignación de derechos y obligaciones en beneficio propio, maximizando sus preferencias en detrimento del bienestar general. En cambio, en trayectorias históricas asociadas con el modelo del “dictador benévolo”, las elites en el poder ligan sus propios intereses con el interés general del desarrollo económico, ya que ellas mismas se benefician con el proceso de crecimiento. En naciones en las que el poder político, económico y militar se encuentra concentrado en un partido o estado fuerte, la toma de decisiones se centraliza en unos cuantos dirigentes, lo que en apariencia facilita la adopción e implementación de políticas públicas orientadas en determinada dirección. En estos casos la incertidumbre asociada con la oposición política o disidencia social es reducida, por lo que los dirigentes mantienen mayor control respecto a la implementación y seguimiento de medidas de política económica a través de un enorme aparato burocrático que también dirige y controla. La constatación de estos hechos en experiencias históricas de industrialización exitosa reciente, puede sugerir la idea equivocada de que el crecimiento tardío se asocia inevitablemente con la discrecionalidad en la asignación de los recursos. No obstante, el hecho de que no todos los estados semi-totalitarios hayan encausado políticas exitosas de crecimiento anula dicha correlación.<sup>101</sup>

En el caso de México la colusión entre intereses políticos y económicos inhibe la penetración de nuevos sectores o nuevas tecnologías en el mercado nacional (tal es el caso del sector de telecomunicaciones y de energía por citar los ejemplos más

---

incrementado en los “niveles altos”, es decir en las transacciones desplegadas por las elites de negocios (Wedeman, 2004). En consecuencia puede afirmarse que el caso de China es paradigmático porque combina altos niveles de corrupción con un crecimiento económico acelerado. A pesar de ello, el gobierno chino parece haberse percatado de que la corrupción podría poner en riesgo la viabilidad del sistema en el largo plazo y ha emprendido programas importantes para erradicarla, los cuales han manifestado resultados parciales. Si bien el caso chino demuestra que la corrupción puede ayudar a suplir ciertos vacíos institucionales agilizando las transacciones económicas en un contexto de rápidos cambios económicos y sociales, no hay evidencia para afirmar que el desarrollo sostenido en el largo plazo pueda mantenerse con altos márgenes de corrupción.

<sup>101</sup> A partir de las experiencias exitosas de desarrollo económico en algunos países asiáticos se ha sugerido que una condición para el éxito es el control autoritario del poder político. Sin embargo, autores como Rodrik (2011:241-251) y Tavares y Wacziarg (2000), han planteado que existe evidencia de que las experiencias autoritarias para la construcción de instituciones que impulsan el desarrollo son excepcionales. A través de ejercicios de medición estadística demuestran que históricamente son más numerosas las experiencias de crecimiento acelerado en regímenes democráticos o con alguna forma de participación social, que en regímenes autoritarios y control central del poder político.

evidentes). Aunque las tecnologías características del nuevo paradigma tecno-económico se encuentran potencialmente disponibles en el mercado mundial, la inercia de los intereses internos de los grupos dominantes puede impedir su uso generalizado. Como argumentan diversos teóricos institucionales (Veblen, 1899a:200; North, 1981:29), las nuevas tecnologías son disruptivas por naturaleza: la adopción o implementación de nuevas tecnologías generalmente implica cambios en las estructuras de poder político y económico debido a la emergencia de nuevos sectores y el declive de otros. El proceso de “destrucción creadora” propuesto por Schumpeter implica el surgimiento de nuevos sectores que ganan con el proceso y viejos sectores que se ven desplazados. Al mismo tiempo, las consecuencias de adoptar o implementar nuevas tecnologías generalmente son inciertas, ya que se establecen relaciones no lineales entre un conjunto amplio de variables que determinan una nueva trayectoria histórica de desarrollo.

De acuerdo con algunos autores institucionales en una sociedad en la que los activos económicos estratégicos se encuentran en posesión de grupos privilegiados existen amplios incentivos para que la aplicación de los derechos y obligaciones se restrinjan hasta el punto de ser efectivos principalmente para aquellos individuos ligados con los intereses de la cúpula. No obstante, el fortalecimiento creciente de la sociedad civil contribuye con la delimitación del poder político y la apertura de espacios colectivos (véase por ejemplo: Acemoglu y Robinson, 2012; 2006:23-30). En la medida en que la sociedad civil es capaz de abrir nuevos espacios de organización y participación colectiva las élites políticas y económicas se ven forzadas a mantener y reforzar dichos espacios si consideran que no hacerlo representa un riesgo mayor para su estabilidad. Si, ante la organización independiente de la sociedad, las élites deciden mantener y profundizar las estructuras de exclusión y las redes clientelares que les confieren una estabilidad relativa, corren el riesgo de enfrentarse a situaciones imprevisibles e incontrolables (guerras civiles, revoluciones, revueltas, etc.), en las que existen altas probabilidades de perder todos los privilegios anteriores. En la medida en que la participación social tienda a incrementarse y consolidarse en estructuras institucionales sólidas, habrá mayor espacio para la generación de conocimiento colectivo y, en consecuencia, para la generación de nuevas soluciones tecnológicas.

Con base en lo anterior puede plantearse que el cambio de trayectoria histórica en países “tipo B” como México implica el fortalecimiento de sus capacidades productivas

mediante la generación de conocimiento colectivo para el aprovechamiento de la dinámica tecnológica mundial, no obstante, existe un obstáculo fundamental para completar este proceso: la inercia institucional de los grupos que observan con desconfianza los cambios por temor a perder sus posiciones privilegiadas. Las elites políticas y económicas unidas por intereses clientelares ejercen el control estratégico de diversos activos económicos, generalmente ligados a estructuras productivas relacionadas con paradigmas tecno-económicos pasados. Se genera entonces un efecto de “anclaje” en la trayectoria histórica de estos países que les impiden cerrar la brecha de desarrollo y profundizar la asignación discrecional de los recursos públicos.

Una posible reversión de la trayectoria anterior implica al menos dos elementos fundamentales: el primero es la conformación de una estructura institucional que tienda a sustituir paulatinamente los privilegios por derechos y obligaciones de aplicación general e impersonal (es decir, con aplicación independiente de la identidad de los sujetos y organizaciones); mientras que el segundo implica una mayor organización de la sociedad civil y su capacidad de formar grupos y organizaciones que sirvan como contrapeso al poder del estado, al mismo tiempo que fomenten la pluralidad política y económica. Es factible pensar que estos dos elementos contribuyen de manera significativa en la consolidación de una senda histórica de crecimiento, en la medida en que generan incentivos positivos para la formación y mantenimiento de nuevos grupos sociales y organizaciones, extendiendo de esta forma la capacidad social para la generación de conocimiento colectivo.<sup>102</sup>

La variedad de actores en el sistema que persiguen intereses diversos no solo es un contrapeso efectivo contra los excesos del poder, sino también es una forma adecuada de captar las oportunidades potenciales que se desprenden de la dinámica tecnológica del mercado mundial. Debido a que el estado como cualquier otra organización se enfrenta a problemas relacionados con la falta de información en entornos dinámicos, no es factible pensar que pueda captar todas las oportunidades potenciales de desarrollo.

---

<sup>102</sup> Cabe aclarar que no se pretende que estas condiciones sean las únicas o incluso las más importantes para destrabar la trayectoria histórica de atraso en cualquier caso nacional. Sin lugar a dudas, todo cambio institucional depende del contexto de aplicación, el cual determina su efectividad. La disponibilidad de capital, el desarrollo de la infraestructura productiva, las capacidades adquiridas por la fuerza laboral, la competitividad internacional, etc., son factores que tienen una importancia crucial en el cierre de las brechas de desarrollo, y determinan en gran medida las formas de organización social. Lo que se propone en este caso, es una manera de modificar la senda de desarrollo orientada al atraso, comenzando por las estructuras institucionales que sustentan el poder político, el cual en muchos casos impiden es un obstáculo muy fuerte para el progreso.

Por lo tanto, la existencia de organizaciones y grupos sociales independientes aseguran una mayor capacidad en la captación de las nuevas oportunidades mediante la generación de conocimiento colectivo.

El planteamiento anterior coincide en términos generales con las distintas teorías de la complejidad en el sentido de que la variedad tiende a enriquecer y diversificar los patrones de interacción entre los distintos componentes de un sistema, lo que le permite mayor capacidad de adaptación y aprendizaje ante las eventualidades de su entorno. En algunos casos, modificar las trayectorias adversas implica no solo el diseño y ejecución de medidas económicas adecuadas, sino también suprimir los obstáculos derivados de la constitución de un sistema político que impide la ejecución de dichas medidas. En este sentido se propone que México es un caso paradigmático ya que pertenece al subconjunto de países que han logrado crear una infraestructura industrial importante pero que aún se encuentran lejos de cerrar la brecha de desarrollo tecnológico mundial.

En el siguiente apartado se explora de manera muy general la trayectoria institucional del México moderno, con la finalidad de corroborar las ideas que se han sintetizado hasta aquí.

#### **4.4 Una breve secuencia histórica de la trayectoria político-institucional de México**

El esbozo histórico que se presentará a continuación no pretende ser exhaustivo sino únicamente referir algunos hechos institucionales trascendentes en la trayectoria histórica mexicana. Cabe aclarar que no se pretende reinterpretar la histórica económica de México, simplemente arrojar algunos elementos que articulen los principales acontecimientos económicos con otros de carácter político-institucional retomados del marco teórico construido en este trabajo basado en la múltiple interacción entre diversos factores estructurales.<sup>103</sup> El objetivo principal es responder a las preguntas de cómo y por qué el poder político en México se ha convertido actualmente en el principal

---

<sup>103</sup> Debido a que la aplicación de los estudios institucionales en el campo del desarrollo económico y otros temas es reciente hasta cierto punto, no se han desarrollado herramientas adecuadas de medición y calibración de variables que expliquen la influencia causal de las instituciones en el desarrollo económico. Por tal motivo, el estudio histórico de las trayectorias institucionales es un método aceptado para incursionar en estos temas (véase los trabajos de Aoki, 1990, 2001; Greif, 1998, 2006). Se espera que la reconstrucción histórica de la trayectoria institucional, arroje nuevas hipótesis para comprender la condición de atraso en la que se encuentra México. Como plantea Ayala (2003:60), el proceso de integración de las instituciones y del cambio institucional es aún reciente en la teoría económica, por lo que aún existen grandes problemas con los datos, la metodología y la identificación e interpretación de las variables.

obstáculo para el desarrollo económico del país, a través de la reconstrucción histórica de la estructura institucional actual.

#### *4.4.1 Los orígenes institucionales del México moderno*

La trayectoria institucional del México moderno comienza a partir de la revolución Mexica. Como refieren algunos teóricos del institucionalismo (Acemoglu y Robinson 2006:84), generalmente la creación de instituciones deviene de un proceso de conflicto entre diversos grupos con diferentes proyectos e intereses en pugna por la preservación de las condiciones establecidas o la modificación de las mismas. En algunas ocasiones este conflicto escala más allá de lo previsible y se transforma en revoluciones populares o guerras civiles. Tal fue el caso del origen de las instituciones actuales en México.

El poder político en México antes de la revolución se encontraba centralizado en un grupo específico cuyo poder se encontraba afianzado en una matriz institucional de carácter extractivo, es decir, diseñada para obtener la mayor cantidad de recursos económicos provenientes de la sociedad, al mismo tiempo que mantenían un control férreo de la disidencia política mediante la represión o ciertos mecanismos de cooptación. Esta estructura institucional contribuyó con la generación de un contexto de crecimiento económico importante aunque con una gran desigualdad social y carencia de libertades civiles y políticas (Kuntz y Speckman, 2010).

Bajo esta estructura institucional opresiva, el desgajamiento del viejo régimen comenzó como una ruptura de las elites propiciada por grupos políticos alternos. Dichos grupos emergentes pugnarón por un cambio democrático que terminara con los privilegios presidenciales y de los grupos económicos beneficiarios (terratenientes, latifundistas, algunos comerciantes, etc.). Este movimiento reformador ganó progresivamente la voluntad popular al proponer nuevos espacios de participación y condiciones más equitativas en la distribución de la riqueza.

Después de duras presiones de los grupos contrapuestos apoyados por crecientes sectores sociales, el viejo régimen cede el poder. Durante casi dos años en los que el nuevo gobierno se encuentra en funciones, se logró una modificación importante en la composición de las elites políticas, al sustituir a los grupos en el poder y nombrar funcionarios de clases inferiores no necesariamente pertenecientes a las elites dominantes (Garcíadiego y Kuntz, 2010:541). Pero la transición democrática se encontró violentamente interrumpida por un golpe de estado que entre otras cosas

pretendía restaurar los antiguos privilegios de las elites depuestas, lo cual desencadenó una violenta reacción popular dirigida por los grupos democráticos en contra de los restauracionistas, respaldada desde abajo por ejércitos populares y campesinos que se revelaron en contra de la miseria y desigualdad imperante.

Este es un periodo se caracterizó por la inestabilidad política propiciada por un régimen institucional incapaz de construir reglas de aplicación general que establecieran los alcances y restricciones de la sucesión presidencial y del reparto del poder. La existencia de diversos bandos armados en distintos frentes de lucha a lo largo de todo el país debilitó las facultades del Estado Mexicano para establecer normas de aplicación general y para proveer de los servicios públicos necesarios. La ausencia de reglas institucionales no solo repercutió en pugnas sangrientas por el poder, sino en un deterioro económico generalizado que agravó la situación de miseria en la que vivía gran parte de la población.

Después de una serie de sucesiones en el poder impulsadas por los diversos bandos revolucionarios durante varios años, se impone un acuerdo entre los distintos grupos. Dicho acuerdo tiene la finalidad de construir un nuevo sistema legal que refleje las diversas demandas defendidas por cada fracción en pugna, intentando poner fin a la inestabilidad política imperante y sentando las bases institucionales para un nuevo periodo de restauración. De este acuerdo surgió una nueva constitución en 1917 que reflejó de alguna manera los intereses aún en pugna entre los diversos bandos que participaban en la lucha armada.<sup>104</sup> A partir de la posterior institucionalización de las leyes constitucionales, la revolución mexicana transformó completamente el régimen político anterior al quitar el poder a las antiguas elites porfiristas y afectar gravemente los privilegios de las clases latifundistas (clases rentistas como afirmaba Veblen), además de separar a la iglesia del estado, lesionando el enorme poder que esta organización había mantenido en la vida política y económica del país (la cual además formaba parte del grupo de rentistas ligados a los intereses por el control de la tierra).

La lucha armada significó por tanto, una destrucción del viejo régimen político y la eliminación parcial de los grupos económicos que se benefician con él. Restituyó parte

---

<sup>104</sup> La esencia de los cambios impulsados por la nueva constitución fueron los siguientes: a) establecer un sistema de garantías democráticas y mecanismos jurídicos para su protección; b) suspender la injerencia religiosa en la educación; c) liquidación de latifundios y reparto de tierras a los campesinos; d) nacionalizar la riqueza del subsuelo; e) limitar el derecho de propiedad privada para adecuarlo a los intereses sociales; f) establecer un sistema de derechos y garantías para las clases trabajadoras (Gilly, 1994:255).

del poder a los ciudadanos, pero sobre todo confirió un nuevo poder a los dirigentes de los bandos revolucionarios. Aunque la nueva constitución no logró erradicar la inestabilidad política en el corto plazo, fue la pieza clave para la consolidación posterior de nuevos grupos políticos que reconstituyeron el Estado Mexicano sobre nuevas bases. Una nueva clase política comenzó a tomar forma, constituida por los dirigentes más importantes de los bandos revolucionarios que impulsaban un cambio democrático y algunos de los dirigentes radicales que aceptaron las nuevas condiciones del régimen en construcción.

No obstante, a pesar de los grandes progresos institucionales emanados de la lucha armada, la inestabilidad política seguía imperando en gran parte del país. Diversos bandos armados, acostumbrados a una vida de guerra permanente, no se desmovilizaron y fungían como grupos de presión hacia las nuevas autoridades constitucionales, controlando importantes bienes y territorios. La inestabilidad escaló a tal punto que uno de los primeros presidentes emanados de la revolución fue asesinado en su intento de reelección. Ante tales condiciones, se realizó el primer intento por institucionalizar el poder político al decretar la formación del Partido Nacional Revolucionario (PRN) que reuniera a todas las corrientes heterogéneas en pugna y sentara las bases para la creación de una coalición dominante (Meyer, 2010a:832). A la par, se formaron las primeras organizaciones obreras y campesinas que ofrecían apoyo a los bandos en pugna de manera indistinta.

Sin embargo, no fue sino hasta el periodo cardenista cuando el país comenzó a institucionalizar el poder político. En 1938 el presidente en turno fundó un nuevo partido sobre las bases del anterior, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), que agrupó a los sectores obrero y campesino fortalecidos por el estado y a los líderes de los diferentes bandos revolucionarios quienes finalmente reconocieron la autoridad presidencial. La figura del presidente se convirtió el eje de la actividad política nacional y su gran convocatoria popular contribuyó para la consolidación de una nueva coalición de poder compuesta por sectores de las clases medias, las antiguas elites revolucionarias y las dirigencias de los sectores populares. Un gran paso en la institucionalización de la vida pública fue el hecho de que el poder político pasó definitivamente de las elites militares a las autoridades civiles representadas por el ejecutivo, con lo que se eliminaron los remanentes de la violencia revolucionaria (véase: Meyer, 2010a:860).

El amplio consenso social que logró mantener el que para muchos especialistas fue el último gobierno de la revolución, sirvió para impulsar medidas económicas de gran trascendencia en la vida futura del país. La primera de ellas fue la reforma agraria, la cual repartió aproximadamente el 20% del territorio nacional, conformado por tierras cultivables entregadas a los productores directos, con lo que se atendía una añeja demanda de los sectores campesinos durante la revolución y ponía punto final al latifundio extendido en el régimen anterior. Con esta política económica se pretendía movilizar una gran cantidad de recursos públicos para el desarrollo del sector agrícola, mediante la implementación de riego y otras medidas tendientes a la tecnificación del campo. La segunda fue la expropiación petrolera, que potencialmente devolvía una gran masa de recursos al erario obtenidos de la explotación del hidrocarburo. Con esta política el estado pretendió dar certidumbre y viabilidad al nuevo régimen mediante la obtención de recursos para financiar el desarrollo económico. Además se crearon diversas instituciones como el Banco de México y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero para impulsar el crecimiento nacional. Con estas políticas el estado mexicano inauguró una nueva etapa de modernización y el crecimiento económico.

Una pregunta fundamental que se desprende de lo anterior es por qué el triunfo de la Revolución Mexicana y la nueva estructura institucional que emana de ella no significaron un avance sólido en la construcción de una senda histórica conducente con el desarrollo económico. Aunque los principales logros del movimiento armado fueron importantes en la instauración de una estructura institucional sólida – terminar con un régimen político excluyente y extractor; generar un conjunto de garantías sociales que permitían una mayor participación y un crecimiento económico sostenido a partir de los años 50 – no se pudo concretar una transformación estructural que sustentara el desarrollo económico en el largo plazo. Un factor importante que puede contribuir con la explicación del actual rezago económico es el hecho de que la estructura institucional emanada de la revolución no evolucionó progresivamente hacia la consolidación de las garantías establecidas en la constitución de 1917 y la incorporación de otras más en concordancia con otros regímenes políticos modernos como el francés; sino que degeneró en una estructura corporativa y clientelar dominada por los nuevos grupos políticos triunfantes ¿Cómo se desplegó este proceso? Es una cuestión que se analiza a continuación.

**Cuadro 4.2**  
**Evolución del PIB en México en años seleccionados**  
**(precios constantes de 1970)**

	PIB	PIB por habitante
1940	69 941	3 559
1945	93 779	4 165
1950	124 779	4 838
1955	167 270	5 574
1960	225 448	6 456
1965	318 030	7 681
1970	444 271	9 212

Fuente: Elaboración con datos de INEGI (2009)

Una consecuencia directa del nuevo acuerdo institucional concretado en la constitución de 1917 fue la construcción de un estado fuerte. A pesar de que en las trayectorias de industrialización tardía el estado ha sido un actor fundamental para la generación de incentivos conducentes con el desarrollo,<sup>105</sup> en el caso de México el estado ha jugado un papel ambivalente. Si bien el Estado Mexicano diseñó y ejecuto una serie de medidas institucionales en forma de políticas públicas con incentivos específicos para el impulso de la industrialización que contribuyeron con el crecimiento del país<sup>106</sup> (véase cuadros 4.2); como veremos a la larga terminó convirtiéndose nuevamente en el principal mecanismo de exclusión social y política. En términos

<sup>105</sup> Como plantea Amsden (1989:12), en la historia moderna de la industrialización que comienza con la Revolución Industrial en Inglaterra, una característica común en todas las experiencias nacionales es la intervención del estado. El estado es el encargado de construir instituciones que permiten cierta alineación de metas y objetivos entre diversos sectores sociales que intervienen en el proceso de desarrollo económico, a través del diseño e implementación de incentivos que inciden en la conducta de los diversos sujetos y organizaciones. Por lo tanto, en todo proceso de industrialización, el estado aparece como un actor fundamental con la capacidad potencial de influir y mediar en las actividades de mercado para lograr una asignación eficiente de los recursos en términos de las necesidades sociales (Katz y Kosacoff, 2003:60).

<sup>106</sup> El desarrollo institucional impulsado por el estado en México incluyó la creación o modernización de un conjunto de organizaciones importantes. En el sector financiero destacan el Banco de México y Nacional Financiera, el Banco Agrícola de Crédito Público y el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas que, aunque habían sido creados en el periodo anterior, se les confirió nuevos roles en la estabilidad macroeconómica y la promoción de créditos para la industria. A partir de la década de los años 40 fueron creadas nuevas agencias gubernamentales de planeación y ejecución de políticas tales como el Consejo Nacional de Economía, la Comisión Nacional de Planificación Económica o la Coordinación de Fomento a la Producción; posteriormente, en la década de los 60 se creó la Comisión Intersecretarial de Planificación (Elizondo, 2011:102; Meyer, 2000b:889-890).

generales puede plantearse que la característica principal durante el periodo posterior a la Revolución fue la estabilidad del poder político que impulsó una coalición dominante organizada en un “partido de estado.”

La construcción de un estado fuerte durante el periodo posrevolucionario se manifestó no solo en las actividades de coordinación de la economía realizadas por las nacientes instituciones mexicanas, sino también en la capacidad de exclusión que ejercieron de las elites recién formadas. La unidad política que caracterizó al partido dominante durante todo el periodo y la falta de grupos políticos rivales con fuerza suficiente para disputar el control político del estado a partir de los años 40, fueron la causa principal de la estabilidad interna del país. El PRI (cambio de nombre que sufrió el PRM y que siguió siendo el partido de estado) se erigió como una coalición dominante que ejerció el monopolio del poder político durante las décadas siguientes.<sup>107</sup>

Las condiciones de equilibrio institucional y control del poder político se consolidaron bajo la dirección del PRI por medio de dos estrategias principales: respeto a la jerarquía partidista y control corporativo de las actividades sociales dentro y fuera del partido. La jerarquía imperante dentro del PRI consistía en la subordinación de los individuos y los órganos de gobierno al jefe superior, se estructuraba como una larga cadena de mando que descendía desde el presidente de la república en turno hasta el último de los presidentes municipales y funcionarios de partido. Este “partido de estado” fungía como un filtro corporativo y jerárquico que designaba o destituía a los funcionarios gubernamentales y a los funcionarios que conformaban los órganos de gobierno en cualquier nivel. Las reglas internas del partido aseguraban el cambio de dirección sin pugnas internas, por lo que la continuidad en la dirección hegemónica del estado estaba asegurada.

---

<sup>107</sup> Siguiendo a Meyer (2000b:900-920) es factible afirmar que el PRI (partido que sustituyó al PRM) se consolidó en este periodo como la organización que controló y ejerció el poder político de manera monopólica y excluyente. Uno de los principales logros internos del PRI fue la institucionalización del poder político a partir de la separación de los grupos militares de las actividades gubernamentales (Loaeza, 2010:657-658), así como el establecimiento de reglas implícitas y explícitas que instituían las acciones permitidas al interior del partido, los modos internos de gobierno, las condiciones de entrada y salida de sus militantes, etc. Este equilibrio político-institucional excluyente y monopólico que caracterizó al partido hegemónico en el poder, permitió que a partir de la década de los años 50 el estado se volcara decididamente hacia la promoción de la industrialización sin ninguna oposición efectiva.

Respecto del manejo corporativo de la sociedad,<sup>108</sup> el PRI estableció reglas institucionales que permitían la incorporación de ciertos grupos políticos y sociales disidentes a las filas del partido, controlando de esa forma una parte importante de la disidencia política. Mediante el corporativismo el PRI controló en menor o mayor medida a los sectores campesino, obrero e industrial. Tanto los grupos campesinos como los grupos obreros contaban con organizaciones nacionales como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) conformada por diversos sindicatos que agrupaban en sus filas a un número importante de trabajadores directamente subordinados a los designios del partido mediante el control de sus respectivas dirigencias. Los grupos disidentes que no aceptaban someterse a la dinámica de cooptación eran sometidos por el aparato militar, el cual se encontraba también subordinado y controlado por el estado.

Al controlar a los sindicatos y a las organizaciones sociales, y dado que las opciones políticas disidentes se encontraban en la marginalidad,<sup>109</sup> quedaron pocos espacios para una organización independiente por parte de otros grupos sociales. Aquellos grupos alternativos que lograban organizarse no tenían la capacidad para formular iniciativas de gobierno y mucho menos para ejercer presión en contra los poderes establecidos.

El corporativismo se extendió también al sector empresarial (Ibarra, 2005:136-137) a través de centrales y confederaciones que agrupaban a empresarios nacionales.<sup>110</sup> El

---

<sup>108</sup> Como explica Ibarra (2005:131): “El corporativismo se constituyó en el instrumento primordial de dominación política al servir simultáneamente de meollo de la maquinaria electoral de los gobiernos y de principal fuente de legitimación política. (...) La formación de elites económicas y políticas con visiones e intereses posrevolucionarios comienza a transformar el corporativismo en instrumento de dominación de miras estrechas y a magnificar los riesgos de la movilización ciudadana, como arma política fundamental. El manejo gubernamental comienza a depender cada vez más de la desmovilización popular, de la pasividad de trabajadores y votantes; en contraste, se multiplican las exigencias autoritarias sobre los ciudadanos y trabajadores que ven constreñidos sus derechos a determinar los derroteros del país.”

<sup>109</sup> Meyer (2000b:920) apunta que la característica más sobresaliente de los diversos sectores de oposición durante este periodo fue su marginalidad política y la estrechez de su acción. En la mayoría de los casos el partido hegemónico tenía la posibilidad de cooptar, reprimir o negociar con los partidos de oposición, lo cual impidió su acción independiente. El PRI toleró la existencia de la oposición porque cumplió una función positiva para el régimen que consistió en proporcionar cierta apariencia de vida democrática en el país.

<sup>110</sup> Implícito en el fenómeno del corporativismo se encontraba un amplio proceso de impunidad y corrupción, que se institucionalizó en la vida pública mexicana y se extendió en diversos sectores sociales como una vía aceptada para el enriquecimiento y el ascenso social (Ibarra, 2005:133). El otorgamiento de incentivos ofrecidos por el estado para estimular la acción de los agentes económicos y sociales, se convirtió en una estrategia basada en la reciprocidad, ya que los funcionarios gubernamentales recibían a cambio prebendas o sobornos por su función pública.

sistema de reglas e incentivos diseñados por el estado para el fomento de la industria nacional era al mismo tiempo un elemento de control que le permitía intervenir indirectamente en las decisiones empresariales. Incentivos tales como el control del sector paraestatal, contratos y licencias otorgados de manera discrecional, facultad de orientar el gasto público hacia determinados sectores y la influencia decisiva en el otorgamiento de créditos, hicieron posible una subordinación informal y de conveniencia mutua entre el estado y los sectores de industriales, comerciantes y banqueros (Meyer, 2000b:906-907).

Aunque la toma de decisiones políticas y económicas recaía enteramente en la cúpula del partido (con el presidente de la República a la cabeza), el PRI controlaba y contenía las acciones de amplios grupos sociales. Por lo tanto, un doble equilibrio institucional se desarrolló durante este periodo: a) un equilibrio interno, en el que las élites deciden institucionalizar el poder político para sí mismas, establecido reglas de acción y de solución de conflictos internos (control corporativo, inclusión de grupos disidentes, etc.); y b) un equilibrio más amplio, que abarcó al conjunto del sistema socioeconómico, basado en la creación de reglas y organizaciones encargadas de dirigir la economía mediante la creación de acuerdos clientelares (véase cuadro 4.3). De esta manera el corporativismo se convirtió en una estrategia institucional auto reforzante en la que ambas partes, estado y sociedad, obtenían beneficios mutuos inmediatos en detrimento del crecimiento económico de largo plazo.

**Cuadro 4.3**  
**Arreglos institucionales entre el estado y sociedad**

Área de compromiso creíble del Estado	Parte del trato ofrecida por la sociedad
---------------------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo para la creación de sectores rentistas (sustitución de importaciones y regulación restrictiva general)</li> <li>• Protección selectiva de derechos de propiedad y apropiación de rentas de los inversionistas</li> <li>• Libertad cambiaria</li> <li>• Estabilidad cambiaria</li> <li>• Impuestos bajos</li> <li>• Foros de negociación</li> </ul>	Elite empresarial
Gobierno y élite política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión en bienestar y creación de renta</li> <li>• Evitar fugas de capital (esta parte del trato se podía romper si los empresarios se sentían amenazados, dada la libertad cambiaria)</li> <li>• Neutralidad política</li> <li>• Negociación en los foros provistos por el gobierno</li> </ul>	Sector Obrero
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compartir rentas</li> <li>• Derechos laborales fuertes y pensiones relativamente buenas</li> <li>• Autonomía sindical y, sobre todo, respeto a los liderazgos sindicales (mientras hubiera disciplina política)</li> <li>• Aprovechamiento de programas sociales dirigidos a los grupos organizados</li> <li>• Foros de negociación (a través de estructuras corporativas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo político, incluido el voto</li> <li>• Minimización de conflictos sociales</li> <li>• Negociación en los foros formales</li> <li>• Control de grupos radicales</li> </ul>	Ciudadanos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen desempeño macroeconómico: alto crecimiento, baja inflación</li> <li>• Libertad cambiaria y de movimientos</li> <li>• Empleo</li> <li>• Seguridad pública</li> <li>• Paz social</li> <li>• Bajas tasas impositivas, con privilegios para los sectores políticamente más importantes</li> <li>• Expansión gradual de servicios, en favor de aliados políticos y grupos urbanos con voz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceptación política del régimen de partido único con poca rendición de cuentas</li> <li>• Aceptación del voto como un ritual, no como un acto de empoderamiento</li> <li>• Aceptación del poder discrecional de la autoridad</li> <li>• Aceptación e internalización de una ideología nacionalista revolucionaria</li> </ul>	

Fuente: Tomado de Elizondo (2011:109)

Dichos equilibrios institucionales permitieron un importante crecimiento económico sustentado en el modelo de sustitución de importaciones el cual terminó sucumbiendo ante sus propias contradicciones internas. Para Cárdenas (2003:264), en el caso mexicano el primer signo de debilidad del modelo de sustitución de importaciones fue la pérdida de competitividad en el sector industrial, ya que el modelo favoreció el fortalecimiento de una estructura industrial oligopólica que limitó la competencia interna. La industria nacional se encontraba tan protegida que no era capaz de competir en los mercados externos, debido a precios más elevados y menor calidad de los productos. Mientras la primera etapa de sustitución de importaciones fue relativamente sencilla en tanto no requirió gran inversión en capital fijo o en adquisición de

conocimiento, la segunda fase se convirtió en un cuello de botella insalvable porque requería inversión en tecnología y un aumento considerable en la productividad del trabajo. La obtención de tecnología necesaria para la producción de bienes de capital presentó múltiples dificultades, entre ellas que las potencias tecnológicas mundiales en muchos casos no se encontraban dispuestas a compartir la tecnología disponible, que no existía una acumulación de conocimiento necesario para operar y adaptar dichas tecnologías u ofrecer soluciones tecnológicas propias, y que las empresas extranjeras operaban con plantas obsoletas que no fomentaban la modernización industrial para competir en los mercados mundiales. En estas condiciones la gran masa de inversión pública no fomentó un incremento en la productividad.

Una herencia importante de la etapa de crecimiento acelerado en México es la existencia de una estructura institucional anquilosada, que privilegió las relaciones económicas corporativas y no fomentó la participación social. Los diversos grupos que conformaron el poder político privilegiaron las relaciones económicas personales mediante la activación de diversas redes clientelares con ciertos sectores sociales que se beneficiaron del crecimiento “fácil” del inicio de la sustitución de importaciones,<sup>111</sup> impidiendo al mismo tiempo el surgimiento de grupos políticos y económicos independientes. Los grupos que mantenían el poder político fueron incapaces de crear una estructura institucional que modificara sus privilegios para convertirlos en derechos y obligaciones de carácter general e impersonal en beneficio del conjunto de la sociedad. A la larga, el anquilosamiento institucional del régimen mexicano impidió la modernización económica, al no poder adaptarse a los cambios económicos mundiales. Los equilibrios institucionales que prevalecieron durante 30 años terminaron por romperse estrepitosamente debido al choque externo que representó la crisis económica mundial en la década de los 70’s.

En todo caso lo que demuestra el caso mexicano es que no basta el equilibrio del poder político para establecer una brecha positiva de crecimiento en el largo plazo. La

---

<sup>111</sup> Los cambios económicos e institucionales que definieron el orden mundial en esos años conjuntamente con la oleada de crecimiento mundial impulsada por un nuevo paradigma tecnológico, representaron el contexto adecuado para que los principales países de América Latina comenzaran un proceso de crecimiento “hacia adentro”. Impulsados por la influencia teórica de la CEPAL y armados con nuevos instrumentos de política económica. Los estados latinoamericanos enfatizaron la importancia del desarrollo industrial como un mecanismo para la transferencia de progreso técnico que paulatinamente disminuiría la dependencia económica de los mercados internacionales de materias primas, caracterizados por una enorme volatilidad. Los resultados de este conjunto de políticas varían dependiendo del contexto interno en cada país, pero en general contribuyeron con un importante crecimiento económico.

estabilidad del poder político sin participación social puede conducir al anquilosamiento institucional, el cual tiende a generar crisis internas producto de la falta de adaptación del régimen a la dinámica del mercado mundial, como se analizará a continuación.

#### *4.4.2 El debilitamiento progresivo del estado y la centralidad del poder político*

A partir de los años 60 (particularmente con el movimiento del 68) fue claro que la dinámica social ya no se encontraba completamente alineada con el poder político ni con la estructura institucional anquilosada en el corporativismo.<sup>112</sup> La creciente complejidad de la sociedad constituyó un primer desajuste estructural que amenazaba con romper los equilibrios institucionales construidos por el partido en el poder durante treinta años. Ni las organizaciones vigentes ni las estructuras jerárquicas del partido estaban construidas para dar cabida a la diversidad política. Si bien la represión abierta retrasó durante varios años una modificación sustancial del poder político mexicano, no evitó una creciente oleada de descontento social agravado por las recurrentes crisis económicas. Las condiciones económicas mundiales y los desajustes internos propiciaron el desmoronamiento de una estructura institucional que no se encontraba preparada para el cambio.

A pesar de algunos intentos de reajuste económico el sistema mexicano sucumbió finalmente ante los cambios mundiales. A principios de la década de los años 70 en México se implementaron algunas políticas institucionales para modificar los factores estructurales de inestabilidad económica resultado de la crisis mundial. En el plano productivo, se diversificaron los objetivos de la política industrial, mediante un impulso importante a las exportaciones, el desarrollo de industrias de bienes de capital, y la regulación de la inversión extranjera directa.<sup>113</sup> En materia de exportaciones se crearon un conjunto de instituciones que operaban a partir de incentivos específicos tales como

---

<sup>112</sup> Loaeza (2010:681) expresa dicho anquilosamiento institucional de la siguiente manera: “las instituciones no estaban diseñadas para acoger la diversidad política que empezaba a cobrar forma, y tampoco había canales efectivos de comunicación entre el gobierno y los gobernados: los partidos políticos eran más instrumentos de la autoridad que de la sociedad, el Congreso era una casa sin ventanas y los medios trasmitían información limitada, cuando no falsa. La multiplicación de los conflictos políticos era prueba de que los mecanismos de solución existentes, la cooptación priista o la intervención presidencial, eran obsoletos o insuficientes; en ausencia de ámbitos de negociación cada vez era más frecuente la intervención de la policía o, peor aún, del ejército.”

<sup>113</sup> Estos reajustes de política económica surtieron efectos positivos durante los primeros años de la década del 70. Hubo un aumento significativo del PIB, que mostró una tasa de crecimiento promedio anual de 6% en el periodo de 1970 a 1976; así como un aumento considerable de los salarios reales y cierta estabilidad en el tipo de cambio real y nominal, tendencias que se revirtieron en años posteriores especialmente después de la crisis de la deuda.

subsidios a las exportaciones, devolución de impuestos sobre los insumos importados para empresas exportadoras y el incremento de créditos. Pero el desarrollo en materia industrial y fomento de las exportaciones se encontró obstaculizado por la persistencia de los desequilibrios macroeconómicos. A pesar del intento de reforma fiscal, el sector público se encontraba en una senda de crecimiento desmedido incentivado por el incremento del gasto y de la constitución y subsidio de nuevas empresas públicas o paraestatales (Moreno-Brid y Ros, 2010:170-178).

No obstante, el panorama económico mexicano adverso producto de la crisis y del crecimiento del aparato del estado cambió a partir de 1977 cuando se declaró la existencia de vastas reservas petroleras. Este descubrimiento coincidió con una subida inusitada de los precios del petróleo en el mercado internacional, lo que significó un cuantioso aumento de recursos para el gobierno de México. Los ingresos obtenidos a partir de la abundancia de petróleo ayudaron parcialmente a lograr cierto equilibrio macroeconómico. El balance macroeconómico obtenido a partir del auge petrolero y, en menor medida, la política industrial, sustentaron un nuevo periodo de crecimiento que duró hasta 1981 (cuadro 4.4).

**Cuadro 4.4**  
**Comportamiento macroeconómico en México 1971-1983**  
**(promedio anual para cada periodo)**

	1971-1976	1977	1978-1981	1982	1983
Tasa de crecimiento del PIB (%)	6.0	3.4	8.6	-0.5	-5.3
Inflación (%)	14.9	20.7	23.5	98.8	80.8
Tipo de cambio nominal	13.0	22.7	23.3	57.2	150.3
Tipo de cambio real	90.1	107.6	88.5	121.0	162.7
Salario real	118.6	136.4	144.4	146.6	107.8
Participación de los salarios en el PIB (%)	37.2	38.9	37.3	35.8	28.8

Fuente: Moreno-Brid y Ros (2010:174)

La situación de precario equilibrio económico que siguió al auge petrolero permitió escapar, aunque durante un corto periodo de tiempo, a las consecuencias nocivas de la crisis mundial y de los factores internos de erosión del modelo de crecimiento hacia adentro, a pesar de ello los efectos negativos se manifestaran con mayor crudeza a partir de 1982. Aún y cuando persistían altas tasas de interés en el mercado internacional, el Estado Mexicano insistió en contratar grandes montos de deuda para equilibrar la balanza comercial bajo la expectativa incorrecta de que las tasas de interés bajarían en el mediano plazo y los precios del petróleo seguirían aumentando (Moreno-Brid y Ros, 2010:188-189, Rodríguez y González, 2010:738).

El decremento de los precios internacionales del petróleo dejó a México sin los cuantiosos recursos que esperaba obtener y con una deuda pública insostenible en el corto plazo, además de que propició una importante fuga de capitales (Cárdenas, 2003:273). La debacle de la economía mexicana fue el preámbulo de una agresiva agenda de modificaciones institucionales empujadas desde el exterior, con enormes costos sociales y con el predominio de una nueva ideología en las élites gobernantes la cual insistía en el papel nocivo del estado como conductor de la economía, confiriendo al mismo tiempo todas las virtudes del crecimiento y desarrollo a las fuerzas del libre mercado.

En consecuencia, la crisis de deuda de 1982 y sus repercusiones en la crisis de 1985, desataron un cambio ideológico drástico en la estrategia de la élite política mexicana respecto a la conducción económica. Los políticos mexicanos comenzaron a plantear que la consecuencia de la crisis se debió a la excesiva injerencia del estado en la conducción de la economía, que tendió a distorsionar la dinámica de los mercados y la acción de los agentes económicos.<sup>114</sup> Sin embargo, este cambio ideológico no estuvo acompañado por un impulso renovador que intentara cambiar las prácticas corporativas

---

<sup>114</sup> Una primera oleada de reformas se implementó a partir de 1984 con una liberalización de las importaciones, reduciendo los controles aduanales. En 1986, con la adhesión de México al GATT se agudizó esta política de liberalización y se asumieron ciertas cláusulas del sistema institucional internacional de regulación del comercio, tales como la aplicación del “antidumping” y la aplicación de impuestos compensatorios. Durante los años restantes de la década de los 80 se profundizó en la aplicación de estas medidas, bajo la vigilancia estricta de los organismos internacionales, hasta llegar a la fase culminante con el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

y clientelares del régimen político mexicano. A pesar de ello hubo cambios institucionales importantes.

Por un lado, la inestabilidad interna del partido de estado que se manifestó en el drástico viraje emprendido por un grupo de militantes y su intento por modificar la ideología imperante al interior del partido para acoger la tendencia mundial del liberalismo económico. Las nuevas tendencias mundiales son acogidas por dichos políticos con un sesgo característico del sistema mexicano producto de la influencia autoritaria de la estructura del partido, ya que retomaron las ideas de liberalización económica dejando de lado la contraparte democrática del proceso. En este sentido, los hábitos mentales conformados en el autoritarismo influyeron en esta nueva generación de políticos. El viraje ideológico en el partido de estado ocasionó que una fracción importante de militantes manifestara públicamente su desacuerdo por primera vez en la historia.<sup>115</sup> Las elecciones de 1988 significaron la consolidación de la oposición electoral en el país.

En términos institucionales, la apertura de la competencia electoral implicó la pérdida de fortaleza del poder político concentrado en la figura presidencial y la fragmentación en la toma de decisiones. El congreso paulatinamente dejó de ser una organización subordinada a los designios presidenciales. Surgió entonces una disyuntiva novedosa en México ¿cómo asegurar la estabilidad política en un régimen plural? La vocación autoritaria arraigada en los hábitos de los miembros del partido hegemónico aún en el poder y la necesidad de conservar sus intereses corporativos, derivó en una salida negociada con el partido de derecha cuyas figuras más notables fueron incorporadas a las élites políticas encargadas de la toma de decisiones, en detrimento de la participación de los partidos de oposición y organizaciones independientes. En consecuencia, nuevamente importantes sectores sociales fueron excluidos por las nuevas élites en el poder. Las inercias institucionales previas producto del autoritarismo del régimen político prevalecieron en este nuevo acuerdo institucional que reconstituyó el poder político ahora en manos de una nueva coalición.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> La reacción en contra de esta nueva política en el partido provino de una fracción interna llamada Corriente Democrática, la cual ante la cerrazón y hostilidad de la cúpula dirigente decide formar una coalición independiente de centro izquierda llamada Frente Democrático Nacional (FDN), que en 1988 contendió en las elecciones presidenciales con un candidato propio, logrando canalizar gran parte del descontento popular por la vía electoral (Márquez y Meyer, 2010:753-755).

<sup>116</sup> Como fruto de este acuerdo, en 1989 por primera vez el partido en el gobierno reconoció el triunfo electoral de la oposición en Baja California, estado que fue gobernado por el partido de derecha después

Por otra parte, el segundo aspecto importante que modificó la estructura política se refiere a una transformación institucional paulatina, especialmente en el ámbito electoral. Los cambios en materia de pluralidad política no hubieran sido posibles sin una reforma paralela de las instituciones electorales.<sup>117</sup> Estas reformas se establecieron ante la cada vez más aguda falta de credibilidad democrática del régimen político y una creciente oleada de movimientos de descontento e inconformidad. A partir de esta estrategia de reformas parciales, el régimen político pudo mantener un equilibrio inestable entre las distintas fuerzas de la sociedad y los grupos en el poder, por lo menos hasta que dicho equilibrio estalló con las elecciones presidenciales de 1988.<sup>118</sup> Las múltiples presiones sociales que se expresaron durante más de dos décadas por la falta de libertades políticas, finalmente se cristalizaron en los acuerdos institucionales que ciudadanizaron los órganos de elección política.

Finalmente, el tercer factor que cambió radicalmente el equilibrio del poder fue la capacidad de movilización y auto organización que adquirió la sociedad, al menos en la capital del país, ante el vacío de poder que siguió el terremoto de 1985. Esta catástrofe natural mostró la incapacidad del estado para movilizar recursos ante graves eventos contingentes, lo que para muchos sectores sociales fue la prueba final de que el otrora estado fuerte con enormes capacidades de acción, se había transformado en una maquinaria burocrática paralizada por sus propias necesidades de conservación. La estructura institucional que había mantenido unido al partido de estado con la sociedad se rompió. El doble juego producto de la creciente complejidad del subsistema social y el vacío en el poder resultado de las reformas liberales, confirieron por un momento la capacidad estratégica de acción a los ciudadanos, la cual fue aprovechada para el impulso de las reformas institucionales en materia electoral y la desarticulación

---

de seis décadas de dominio priista. El PRI también se benefició de este acuerdo ya que obtenía en el congreso los votos necesarios para impulsar su agenda reformadora consistente en la apertura económica.

<sup>117</sup> El antecedente de este cambio institucional se encuentra en la reforma política de 1976 la cual permitió el registro de nuevos partidos políticos que compitieran electoralmente, y consignó una mayor representatividad en la cámara de Diputados (Rodríguez y Gonzáles, 2010:735).

<sup>118</sup> Pero no fue sino hasta 1997, cuando las secuelas de la creciente inconformidad contra la vocación autoritaria del régimen político, cristalizaron en una profunda reforma de las instituciones electorales. El Instituto Federal Electoral (IFE) fue separado del control e influencia del estado, mediante un proceso que depositó en manos de ciudadanos el control interno del organismo. Al mismo tiempo, se le confirieron facultades al poder legislativo para dictaminar en materia electoral de forma independiente. Como resultado, por primera vez un candidato de izquierda ganó las elecciones para gobernar la capital del país y las elecciones intermedias acentuaron la pluralidad política de las cámaras de representantes (Márquez y Meyer, 2010:766).

paulatina del poder político mediante el surgimiento de los partidos de oposición. No obstante, el impulso reformador proveniente de la sociedad fue contenido por los nuevos acomodados de las elites emergentes quienes supieron reponerse de las sacudidas y encontrar nuevos equilibrios para la preservación del poder político.

Debido a lo anterior los tres factores que determinaron una modificación importante del régimen político mexicano emanado de la Revolución (emergencia de una oposición política real, reformas electorales que permitían la pluralidad política, organización y participación social), aunque importantes, no fueron suficientes para impulsar una reforma profunda fundada en la institucionalización de las relaciones de poder, que permitiera mayor control y rendición de cuentas ante la ciudadanía. Lo que ocurrió fue una renovación de los grupos políticos en el poder, que fue restando fuerza gradualmente a la hegemonía del PRI como partido de estado. Pero los nuevos grupos políticos pronto encontraron acomodo y beneficios en una estructura cuyo objetivo primordial es la auto-preservación del poder mismo.

Lo que muestra la experiencia mexicana es que el estado puede convertirse en un obstáculo mayúsculo para el crecimiento por la incapacidad del poder político para impulsar los cambios institucionales necesarios, o retrasar aquellos que emanan de otros sectores y amenazan sus intereses. Ante los efectos de la crisis mundial, los grupos en el poder no modificaron las prácticas clientelares que impiden el fortalecimiento de los diversos sectores económicos ante la inminente competencia internacional. Tampoco aprovecharon el esporádico auge petrolero para cimentar el crecimiento de largo plazo. La propia lógica de conservación del poder político, orilló a las clases dirigentes a tomar malas decisiones como la política de endeudamiento público. Los sectores privados tampoco tuvieron la iniciativa para actuar en las condiciones de cambio mundial ya que prefirieron seguir siendo objeto de privilegios estatales antes que tomar riesgos y generar capacidades que le permitieran competir en el ámbito internacional.

Quizá la consecuencia más importante en términos de desarrollo económico del cambio de ideología en la élite política mexicana fue la decisión de prescindir casi por completo de la política industrial. Las elites en control del estado decidieron dejar de ejercer las tareas de coordinación que había desempeñado durante los años previos a la crisis, aunque sin renunciar al control corporativo de organismos clave como los sindicatos de estado y ciertas dependencias públicas federales y estatales. En el sexenio que va de 1988 a 1994 se implementaron medidas como la eliminación de subsidios y

de incentivos fiscales, suspensión de créditos provenientes de la banca de desarrollo y el abandono de las políticas de protección a la industria nacional. A cambio se crearon programas de fomento a las exportaciones y el aprovechamiento de las ventajas comparativas de escaso valor agregado.

Otro aspecto fundamental de este proceso fue la privatización de la mayor parte de empresas públicas y organismos paraestatales, como parte de la estrategia de adelgazamiento del sector público.<sup>119</sup> En conjunto, el abandono de la política industrial, la falta de inversión pública para el desarrollo y la privatización de la plata industrial estatal, repercutieron significativamente en la pérdida de dinamismo económico y fortaleza del sector industrial. El único sector que pudo emerger con una fortaleza significativa fue una parte de la industria manufacturera dedicado a la maquila y ensamblado de componentes de exportación, tales como la industria automotriz, la industria eléctrica y la electrónica, etc. No obstante, la falta de fomento estatal a través de políticas industriales sectoriales, han limitado de manera significativa la construcción de encadenamientos productivos nacionales y un desarrollo tecnológico propio.

En términos generales puede establecerse que la política de apertura ocasionó la pérdida de capacidades productivas propias, lo que inhibió en gran medida la creación de capacidades tecnológicas y de innovación mediante la generación de conocimiento colectivo. La crisis financiera que sufrió México en 1993 no hizo sino reforzar y profundizar las tendencias negativas de este proceso. Desde entonces se ha consolidado en México un modelo económico que ha demostrado pobres resultados en materia de

---

<sup>119</sup> Como explican Moreno-Brid y Ros (2010:227) y Guillén (1997:119-120) hubo dos etapas principales de privatización. La primera ocurrida entre 1983 y 1989 incluyó la venta o liquidación de empresas pequeñas y medianas que habían sido adquiridas o creadas por el estado sin ninguna justificación social evidente. El número de empresas públicas disminuyó significativamente en esta etapa ya que de las 1155 que se tenían quedaron solo 310. La segunda etapa de privatización se llevó a cabo en un periodo que va de 1989 a 1992, durante el cual se vendieron tanto las instituciones bancarias en poder del estado como las empresas más grandes que contaban con un cuantioso capital; como fue el caso de Teléfonos de México (que por sí sola representó el 30% de ingresos producto de las privatizaciones), Mexicana de Aviación, Aeroméxico en el sector aeroespacial, IMEVISIÓN en el sector de telecomunicaciones, y MICONSA el segundo productor nacional de harina de maíz. El estado solo conservó la propiedad de algunas empresas como PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, por considerarlas empresas estratégicas para los intereses nacionales y por el gran poder de presión de sus sindicatos. En general, la falta de regulación institucional en este proceso de adjudicación y venta de las empresas y organismos públicos, contribuyó con el aumento de la desigualdad vía la concentración de riqueza y propiedad, fomentando la aparición de mercados cuasi monopolísticos u oligopólicos con poder suficiente para desafiar las políticas del estado.

crecimiento y desarrollo.<sup>120</sup> Por otra parte, el bajo crecimiento ha fomentado una desigualdad mayor en la distribución del ingreso, y un alto índice de pobreza.<sup>121</sup>

El cambio radical en política económica que significó la apertura comercial, en gran medida ha fracasado porque no fue acompañado de un reemplazo institucional que impulsara una transformación estructural adecuada (Ibarra, 2005:80, 101). No se crearon las instituciones de mercado que soportaran la apertura y corrigieran los excesos del poder político, proporcionando certeza mediante la construcción de expectativas conjuntas tendientes al logro de objetivos compartidos. Instituciones tales como agencias reguladoras con verdadero poder de sanción, reglas de asignación de los recursos públicos que evitaran la concentración y distribuyeran los beneficios, reglamentos para que la operación de empresas de capital externo aportaran ventajas nacionales en términos de aprendizaje y fomento de la innovación, leyes de protección al empleo y servicios básicos de salud que evitaran el deterioro de vida de la población, etc.

La hipótesis central es que este deterioro económico se debió en gran medida al mantenimiento de una estructura institucional incapaz de evolucionar a partir de los cambios mundiales para aprovechar las ventajas del conocimiento disponible y las nuevas tecnologías. Dicha estructura institucional que nace con el viejo corporativismo ha sido constantemente perfeccionada por una clase política que no desea perder sus privilegios en la asignación discrecional de derechos, y en la extracción de rentas económicas en colusión con importantes empresas oligopólicas renuentes a la competencia internacional y la adopción de nuevas tecnologías. Por lo tanto nunca ha habido una institucionalización del poder político en México que fomente la participación social.

---

<sup>120</sup> Después de la estrepitosa caída del PIB en 1995 como consecuencia de la crisis financiera, se presenta una momentánea recuperación promedio de 5.5% anual que continua hasta el año 2000; no obstante, esta recuperación no resulta tan excepcional si se considera que la producción nacional había caído 6.2% en 1995. Después del año 2000, se observa cierta estabilidad en el crecimiento que se mantiene alrededor del 2%, cifra mediocre comparada con los años de mayor crecimiento económico.

<sup>121</sup> De acuerdo datos provenientes de CIA World Factbook México ocupa el lugar número 18 de 134 en países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, medio por el índice de GINI; al mismo tiempo que, en 2008, el 47% de la población vivía en condición de pobreza. Esta última cifra se redujo en 2010, aunque no como consecuencia de una mejora en las condiciones de pobreza de la población, sino como un cambio de metodología que empleó el gobierno en turno, el cual abandonó la definición tradicional de pobreza medida en términos de insuficiencia alimentaria (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>).

El último gran ajuste histórico del sistema socioeconómico en México ocurrió en el 2000, año en que el PRI es derrotado en las elecciones presidenciales después de 71 años de mantener el poder político. Este hecho cambia el régimen político nacional, el cual se transforma de un régimen autoritario a un régimen de pluralismo democrático (Márquez y Meyer, 2010:777). Se acentúan las tendencias previas hacia la separación de los poderes federales, por lo que el presidente debe negociar con las otras fuerzas políticas el impulso de las reformas en materia económica y social. En este periodo de alternancia política se acentúa aún más la falta de una estructura institucional que confiera viabilidad al ejercicio del poder político. Al igual que en el caso del giro drástico hacia la apertura comercial realizado años antes, el caso de la alternancia política ocurre sin que se edifiquen las instituciones necesarias para conferir viabilidad a un proyecto incluyente.

Desde la perspectiva económica, la llegada al poder de un partido distinto no modificó la esencia de la política económica liberal. La recesión económica de Estados Unidos en el año 2001 y la más reciente crisis mundial de 2008 evidenciaron la precariedad de económica mexicana resultado de los factores antes mencionados y de la enorme dependencia comercial con Estados Unidos (cuadro 4.5).

**Cuadro 4.5**  
**Desempeño macroeconómico en México 1991-2007**  
**(indicadores seleccionados)**

	1991-1994	1995	1996-2000	2001-2007
Tasa de crecimiento del PIB (%)	3.5	-6.2	5.5	2.4
Tasa de inflación (%)	11.4	52.0	16.5	4.3
Tipo de cambio real	81.6	117.1	89.5	70.5
Salario real	90.8	76.6	70.0	68.4
Participación de los salarios en el PIB (%)	32.7	31.0	30.4	31.9

Fuente: Moreno-Brid y Ros (2010:252)

La dinámica del subsistema económico mexicano ha creado incentivos para que las grandes empresas obtengan ganancias importantes en sectores que se encuentran fuera de la competencia internacional. Además, la política fiscal actual se encuentra estipulada de tal modo para que estas empresas evadan con facilidad el pago de impuestos, debilitando con ello la acción estratégica del estado. La falta de regulación institucional y de una política industrial activa posibilita que las grandes corporaciones nacionales y extranjeras obtengan ganancias extraordinarias producto de la extracción de rentas monopólicas en mercados cautivos, o por medio de la concesión de contratos de privilegio provenientes del aparato burocrático o de la corrupción.<sup>122</sup> El estado no genera instituciones encargadas de vigilar y regular las actividades económicas o, cuando lo hace, las despoja de cualquier poder real de coacción, a cambio de que los empresarios contribuyan con fondos para el financiamiento de campañas políticas.

Por su parte, en el ámbito político, paradójicamente la alternancia democrática ocasionó un debilitamiento aún más acentuado del estado. La salida del PRI de la presidencia y su reemplazo por políticos inexpertos e irresponsables, implicó un vacío de poder inusitado en la historia contemporánea de México. Desde entonces y más aún a partir del conflicto pos electoral de 2006 existe una polarización política que ha paralizado la acción legislativa en el congreso. Parte de las decisiones estratégicas se toman en las cámaras de representantes, pero ahí las decisiones se encuentran generalmente marcadas por los intereses de las elites partidistas (incluidas las de oposición) que buscan su preservación a través de reformas institucionales que reafirman su poder y los mantienen al margen y protegidas de las exigencias populares (Elizondo, 2011:132). En estas condiciones, el poder político es incapaz de actuar para favorecer el desarrollo económico; en lugar de ello establecen estrategias de acción concordantes con la obtención de los cuantiosos recursos que ofrece el presupuesto público y de la corrupción desmedida en complicidad con los sectores privados.

Como se ha mencionado, las inercias institucionales de las prácticas corporativas generadas durante el régimen autoritario han permeado la dinámica actual del sistema. Los acuerdos institucionales basados en el corporativismo hoy son uno de los principales obstáculos para el desarrollo (Elizondo, 2009:175) Tal es el caso del enorme

---

<sup>122</sup> Siguiendo a Dabat, Rivera y Sztulwark (2010:153-155), las rentas nacionales pueden ser obtenidas por empresas locales o extranjeras que mantienen el control de uno o varios recursos y que se estructuran a partir del sistema nacional de precios. Las fuentes de estas rentas pueden ser: ventajas territoriales, transferencias estatales, barreras a la competencia internacional o apoyo financiero. En muchos casos, la estructura de este tipo de rentas no propicia el aprendizaje tecnológico ni la competencia internacional.

poder y corrupción que han manifestado en la actualidad los grandes sindicatos de estado.<sup>123</sup> El problema principal es que ante la falta de un estado sólido, las organizaciones corporativas y monopólicas adquieren el control de sí mismas, ordenando acciones y expectativas en función de intereses propios. El corporativismo más la debilidad auto inducida del estado han significado mayor burocratismo y corrupción.

Si bien es cierto que en la actualidad existe mayor libertad de expresión, también es claro que el vacío en el poder político ha permitido la constitución de empresas con poder casi absoluto y sin restricciones, que monopolizan la opinión de grandes sectores sociales e inhiben en gran medida su participación política. Por si fuera poco, el crimen organizado que se ha convertido en el problema más grave de los últimos años. Estos factores han inhibido la participación de una sociedad civil ya de por si poco organizada.

La debilidad institucional del estado que comenzó como un retiro voluntario de las funciones de coordinación económica, ha repercutido en una incapacidad sistemática para la toma de decisiones estratégicas. Actualmente el estado se encuentra atrapado entre los intereses de las elites políticas, de las grandes corporaciones empresariales, de las reminiscencias corporativas del viejo régimen (principalmente de los sindicatos de estado), de grandes empresas monopólicas y, recientemente, del crimen organizado. En estas condiciones, la economía nacional podrá sufrir fluctuaciones producto de choques exógenos, pero seguirá mostrando una incapacidad sistemática para crear capacidades que apuesten al desarrollo de largo plazo.

El deterioro económico e institucional ha repercutido en múltiples ámbitos del sistema socioeconómico mexicano, pero principalmente en la falta de coordinación estatal para la creación de conocimiento colectivo que impulse el aprendizaje y la competitividad mediante el desarrollo tecnológico propio. Como se ha explicado

---

<sup>123</sup> Por ejemplo, de acuerdo con datos de Elizondo (2011:252-253), en Pemex 11 450 trabajadores no desempeñan ninguna función, ya que el contrato colectivo impide despedir a trabajadores cuyo trabajo ya no existe o ya no se encuentra disponible. Por su parte, 117 514 maestros del SNTE están asignados a centros de trabajo inexistentes y 3 150 trabajadores laboran en plazas que no existen, por no mencionar los miles que se encuentran comisionados en actividades relacionadas con labores sindicales. Más allá de estos abusos existe una falta de transparencia respecto a los recursos reales con que cuentan estas organizaciones y una total falta de fiscalización, lo que les permite o bien financiar campañas políticas o extorsionar a funcionarios para lograr mayores recursos. La existencia de estos grupos implica una asignación ineficiente de los recursos del estado, que bien podrían canalizarse a la inversión pública productiva o a la generación de infraestructura para el desarrollo.

anteriormente, de acuerdo con cifras del Banco Mundial, México se encuentra muy rezagado en los principales indicadores para medir el despliegue en innovación y desarrollo, incluso si se compara con otros países emergentes como Brasil e India, por no hablar de China. Una política económica tendiente a la generación de conocimiento colectivo, requiere estrategias de largo plazo en la que puedan generarse incentivos que dirijan suficientes recursos para el fomento a la educación y el desarrollo industrial. Sin una estructura institucional dirigida al desarrollo de conocimiento e innovación resulta muy complicado escapar de la trampa del atraso.

Existen al menos dos obstáculos importantes que han inhibido y muy probablemente continuarán inhibiendo las reformas institucionales necesarias para el desarrollo. El primero de ellos es el control político que ejercen las elites en el poder tendiente a la preservación de los privilegios actuales. Existen pocos incentivos para que los grupos políticos implementen reformas institucionales, debido a que la ampliación de los derechos y facultades de participación ciudadana podrían atentar contra sus intereses actuales.

El segundo obstáculo es el de la carencia de incitativas y falta de organización independiente por parte de otros sectores importantes de la sociedad. Como se ha dicho, una opción para romper con las inercias institucionales es el surgimiento de grupos sociales que disputen la hegemonía de las elites en poder. La falta de participación social puede explicarse en parte por la estructura de las instituciones actuales, que otorgan un gran poder a los partidos políticos. Otra parte de la explicación consiste en la falta de iniciativas que logren romper con esta inercia institucional y conformen expectativas en amplios sectores de la sociedad en torno a una agenda mínima de reformas.

Sin una institucionalización adecuada en los ámbitos social, político y económico que establezca reglas claras para el ejercicio del poder; con la construcción de agencias independientes encargadas de monitorear, evaluar y sancionar el desempeño político, y la consolidación de un estado con la capacidad de generar estrategias de desarrollo que permita la ampliación de la participación social expresada en la constricción de metas compartidas y el bienestar colectivo; sin estas condiciones, puede esperarse que el desempeño económico en el mediano plazo continuará siendo mediocre, y la economía nacional permanecerá a la deriva de las oscilaciones de los mercados internacionales.

#### **4.5 ¿Qué tipo de instituciones se requieren para incentivar el desarrollo económico en México?**

A la luz de trayectoria institucional de México que se ha esbozado hasta aquí, es conveniente retomar el debate sobre la influencia de las instituciones en el desarrollo económico planteado en el primer capítulo y su relación con el tema de la generación social de conocimiento presentado en los capítulos posteriores; para tratar de responder la siguiente interrogante: ¿Qué instituciones necesita México para revertir la senda adversa de desarrollo?

La estructura institucional de México muestra que existe un grave problema que debe ser atendido: el problema de la conformación misma de la estructura institucional encargada de definir y estipular las normas, reglas y derechos compartidos. Tomando el concepto de derechos de propiedad en su acepción más general y abstracta, es decir, como el acatamiento y respeto de las reglas colectivas que la propia sociedad ha diseñado para regir las interacciones entre sus miembros, surgen diversos problemas prácticos que deben ser resueltos.

Quizá el principal problema es el relacionado con la estructura institucional que se encarga de conformar dichos derechos. Como se expresó anteriormente para el caso de México, la estructura político-institucional que se conformó a partir de la alternancia electoral del año 2000, lejos de establecer una matriz de incentivos que propicien la apertura política, mayores libertades civiles y mayor participación económica para el conjunto de la sociedad, consolidó una estructura excluyente en la que las élites políticas legislan para preservar sus intereses y prerrogativas. Ante situaciones de este tipo vale preguntar ¿el respeto de los derechos de propiedad que generan exclusión como ocurre en el caso de México (derechos monopólicos, corporativos, etc.), debe preservarse? Desde luego que la respuesta debe ser negativa.

Por lo tanto, en una trayectoria histórica de desarrollo adversa como la mexicana el problema crucial no es la defensa de los derechos creados asociados con el corporativismo y la libertad de exclusión, sino la creación de una matriz institucional que limite los privilegios del poder, confiriendo derechos y obligaciones impersonales y universales que fomenten las libertades políticas, civiles y económicas. No existe un diseño único para una matriz institucional de este tipo, su posibilidad de emergencia depende de la forma que adopten las múltiples interacciones entre los diversos componentes del sistema socio económico dentro de las esferas estructurales señaladas en

los capítulos anteriores. En consecuencia, la cuestión central es la de diseñar e implementar normas institucionales que propicien la emergencia de dicha matriz.

Para el caso de México las normas que pueden propiciar el surgimiento de una matriz institucional incluyente son de dos tipos: las que tienden a limitar los privilegios del poder político y las que propicien los incentivos para el crecimiento económico basado en la generación de conocimiento colectivo para la competitividad internacional.

En el caso del primer grupo de reformas institucionales, aquellas que limitan el poder político de las elites, se requieren reformas que abran la participación política a cada vez mayor número de ciudadanos organizados en diversos frentes. En la actualidad el monopolio del poder político en México se concentra en tres grandes partidos nacionales y unos cuantos partidos pequeños sin poder propio, que actúan a la sombra de los primeros. Estos grupos políticos se han encargado de dificultar sistemáticamente la participación independiente de los ciudadanos, complicando en extremo la emergencia de nuevos partidos, impidiendo el surgimiento de mecanismos de control político por parte de organismos independientes, generando reformas que mantienen los privilegios del poder, etc.; en pocas palabras, los partidos políticos existentes – aunque con grandes discrepancias en otras materias – actúan como un gremio en el momento de conservar el poder político.

Recientemente se han propuesto múltiples alternativas que, desde distintos frentes ciudadanos, intentan acotar el poder de los grupos políticos dominantes restituyendo parte de dicho poder a la sociedad (tales como la reelección de representantes, la existencia de candidaturas independientes para cargos públicos, reformas en materia electoral que tienden a sancionar conductas clientelares, etc.); no obstante, en tanto que dichas reformas necesariamente deben ser aprobadas por los mismos grupos políticos, muchas de ellas han sido desechadas o modificadas sustancialmente. Lo cual demuestra el rechazo de las élites hacia una reforma profunda que pueda poner en riesgo sus cotos de poder.

Un problema adicional relacionado con lo anterior, es el referente al sistema de impartición de justicia en México. Para cualquier propósito en materia de crecimiento y desarrollo no basta con que existan una matriz institucional compuesta por reglas y normas que incentiven la actividad productiva de una sociedad, hace falta que dichas reglas y normas tengan un efecto verdadero en la conducta de los sujetos y organizaciones, es decir, que se hagan cumplir. Una parte central de las reglas

institucionales es que generan conductas auto-reforzantes que no necesitan un monitoreo constante por parte de un tercero. Pero la modificación de hábitos y prácticas arraigadas en una trayectoria de desarrollo adversa, con intereses creados y una resistencia política al cambio, implica que las reglas y normas tengan que hacerse cumplir de manera externa por el estado, al menos en un primer momento, hasta que sean asimiladas de manera voluntaria o habitual por la sociedad.

Dentro del contexto anterior, la acción del poder judicial resulta muy importante. Puesto que en México gran parte del poder judicial es ineficiente, altamente propenso a la corrupción y dependiente del poder político; cualquier modificación institucional que se emprenda tiene alto riesgo de fracasar por la imposibilidad de ser aplicada y sancionada correctamente. En un sistema institucional tan ineficiente en materia de impartición de justicia, no solo los derechos de propiedad sino cualquier otro derecho individual o colectivo será vulnerable ante los designios de las elites políticas.

Por lo tanto, podrán proponerse muchas reformas institucionales puntuales tendientes al acotamiento del poder político y la mayor participación de los ciudadanos; pero mientras dicho poder siga concentrado en las élites no habrá modificaciones importantes en la estructura del sistema socioeconómico mexicano. Una de las reformas institucionales más importantes que puede ser formulada en este contexto adverso es la de impulsar la generación de derechos y obligaciones impersonales. ¿Qué significa esto? Que cualquier ciudadano u organización debe mantener los mismos derechos y obligaciones sin distinción e independientemente de sus vínculos con el poder político. Pero implementar esta reforma implica una reestructuración general de todo el sistema político y el sistema judicial mexicanos, para convertir los privilegios actuales en estructuras de poder basadas en los intereses del ciudadano.

Como se ha argumentado anteriormente, los grupos que mantienen el poder político no se encuentran dispuestos a realizar las reformas institucionales necesarias para su acotamiento, por lo tanto la presión debe provenir de otros grupos rivales que se constituyen como una alternativa real de gobierno. En el caso de México esos grupos pueden constituirse a partir de la reestructuración de algunos partidos existentes (grupos políticos marginales en la estructura de poder); o por la emergencia de nuevos partidos y organizaciones emanados de la sociedad comprometidos con la apertura política y la creación de una nueva estructura institucional incluyente.

Ambas vías encuentran grandes dificultades para concretarse en el caso de México. Por el lado de los partidos políticos – aunque existe una oposición parlamentaria verdadera – prevalece el cálculo electoral que sustituye la atención de las necesidades ciudadanas, lo que impide la constitución de una estructura institucional incluyente. En el caso de los grupos sociales emergentes, se encuentran seriamente restringidos debido a los candados legales impuestos por los propios partidos para la participación social, al mismo tiempo que mantienen una carencia de liderazgos y de iniciativas de construcción institucional más allá del ámbito inmediato de la oposición sin alternativas.

¿Cómo influyen estas relaciones político-institucionales en la trayectoria de desarrollo de un país como México? Como se ha mencionado en capítulos anteriores, la dinámica del ciclo económico mundial y la competitividad internacional de los países en esta etapa de globalización se basa fundamentalmente en la innovación tecnológica. Pero la aparición de un proceso auto-replicante de innovación constante como premisa del desarrollo sostenido es cualquier sistema se alcanza solo después de un proceso previo de generación de conocimiento social y capacidades colectivas mediante el aprendizaje. La estructura del sistema político en un país puede coadyuvar con el despliegue de dichas capacidades o puede retrasarlas considerablemente.

En el caso de México el anquilosamiento institucional de los grupos políticos se manifiesta también en los intereses económicos que defienden. Su propia inercia conservadora los conduce a beneficiar intereses monopólicos y corporativos en diversos sectores económicos y sociales fundamentales para el despliegue tecnológico y la generación de conocimiento, como es el caso del de las telecomunicaciones y el de la educación. Estos sectores no permiten la asimilación de las nuevas tecnologías disponibles en el mercado mundial, porque sus ganancias provienen fundamentalmente de rentas monopólicas o del subsidio federal. Como se ha mencionado la incorporación de nuevas tecnologías significa una fuerza disruptiva que puede implicar un desplazamiento de los grupos privilegiados y la emergencia de otros grupos y actores con capacidades distintas, por lo tanto los primeros se convierten en un poderoso anclaje para el cambio institucional.

Al privilegiar los intereses monopólicos y corporativos en sectores estratégicos se ha estructurado una matriz institucional en México que desincentiva la participación económica de otros actores, lo que reduce la capacidad social de asimilación y

generación de conocimiento. Además condiciona la aparición de nuevas empresas nacionales o la reestructuración de las existentes, lo que las incapacita para la exploración e incursión en otros sectores intensivos en conocimiento con alto valor agregado. Desde luego que en México existen algunas empresas innovadoras, algunas de las cuales compiten con éxito en el ámbito internacional, pero en general existe un bajo nivel de iniciativa empresarial para la innovación. Los esfuerzos individuales tienden a ser insuficientes para impulsar el dinamismo económico porque no se derivan de una matriz institucional construida por el estado que incentive estas acciones, por el contrario son esfuerzos importantes pero aislados que emergen a pesar de los desincentivos institucionales.

La pregunta fundamental es entonces ¿Por qué en México no se generan incentivos por parte del estado que estimulen la generación de conocimiento colectivo y aprendizaje institucional como en el caso de los tigres asiáticos y de países como China e India? ¿Acaso los grupos políticos que dirigen el estado ignoran que el desarrollo sostenido en el largo plazo depende de ello? Algunos piensan que con un cambio de régimen político aumentarían las oportunidades para el desarrollo. Pero esta expectativa es dudosa. En el caso de México, incluso la oposición política partidista y no partidista ha manifestado poco interés en este debate y escasas propuestas de política pública para acortar la brecha de desarrollo con base en la generación de conocimiento colectivo. Solo algunos sectores académicos con vínculos políticos limitados han tenido interés en estudiar el cauce histórico del desarrollo tardío.

Ciertamente un aspecto muy importante para generar una trayectoria de desarrollo en el largo plazo en México es la generación de políticas públicas que estimulen la absorción y generación de conocimiento mediante el aprendizaje como ocurre en los países asiáticos. Pero lograrlo resulta casi imposible sin la institucionalización del poder político. Es decir, sin la generación de reglas y normas que rijan de manera determinante la conducta de los actores políticos en aspectos trascendentes como la sucesión de poder, la representación de los intereses sociales, la formulación de políticas públicas, etc. Un ejemplo claro de esto es la carencia de programas y políticas industriales en el largo plazo. A partir de la alternancia política cada nuevo gobierno federal o estatal reestructura gran parte de las políticas establecidas por el gobierno anterior, rompiendo todo margen de continuidad. La propia lógica de preservación del poder político se concentra en estrategias en el corto plazo que reditúan en mayores

votos en la próxima elección. Lo que demuestran las experiencias de desarrollo tardío es la necesidad de diseños de políticas públicas en el largo plazo que trasciendan los intereses políticos inmediatos, lo cual solo es posible en una matriz institucional que confiera estabilidad política.

Debe notarse que el término “institucionalización del poder político” es un concepto que comprende múltiples formas concretas. Por ejemplo en el caso de China existe un poder político estable en un régimen semiautoritario bajo la dirección del Partido Comunista Chino. Lo cual no quiere decir que persista un poder monolítico y unipersonal, sino que las reglas para el ejercicio del poder, para la sucesión de grupos o personajes dentro del partido, para la formulación de políticas públicas, etc., se encuentran dadas y las distintas fracciones las acatan, lo cual asegura cierta continuidad. Podría pensarse, sin embargo, que la institucionalización del poder político no basta por sí mismo para generar una senda histórica de desarrollo. La experiencia de México antes de la revolución Mexicana es un claro ejemplo de estabilidad política con altos márgenes de exclusión social. Por lo tanto es preciso establecer que las bases institucionales para la generación de conocimiento colectivo que impulse el desarrollo es la estabilidad del poder político más una creciente participación social y apertura política.

En otras palabras, la institucionalización del poder, es decir, las reglas que rigen el ejercicio del poder, una vez conformadas deben extenderse al conjunto de la sociedad.

#### **4.6 Conclusión**

Mientras que un grupo particular de países en desarrollo ha logrado una inserción exitosa como consecuencia en gran medida de la actividad del estado en la promoción del desarrollo, otro grupo de países con condiciones iniciales equiparables o incluso superiores a estos últimos, no han logrado cerrar la brecha que los separa de los países líderes. Se ha propuesto que en estos casos, la inercia institucional y la conformación del poder político han impedido la generación y asimilación de conocimiento colectivo como un antecedente fundamental de la actividad innovadora.

Para ilustrar un caso en que en que los factores anteriores han obstaculizado en gran medida el progreso material, se ha reconstruido una breve trayectoria institucional del estado mexicano de la que se derivan algunas conclusiones preliminares. Es posible establecer que las reformas institucionales necesarias para que México transite hacia

una senda histórica que tienda a acortar las brechas de del desarrollo, implica necesariamente el diseño de mecanismos institucionales por parte del estado en forma de políticas públicas que, como en el caso de los países asiáticos referidos, contribuyan con la asimilación y generación de conocimiento a partir del aprendizaje colectivo.<sup>124</sup>

Estas medidas generales deben combinarse con otras de carácter específico para el caso mexicano, tales como: la reactivación de una política industrial de largo plazo tendiente a la generación de conocimiento colectivo para la innovación; un combate en contra de los sectores monopólicos a través de la creación de leyes y agencias reguladoras independientes; una reforma del sector educativo tendiente al aumento de la cobertura y de la calidad educativa; un rediseño del poder judicial que le confiera atributos reales para la impartición de justicia; una ofensiva en contra de los intereses corporativos de toda índole (empresariales, sindicales, gubernamentales, religiosos, etc.), que restituya los privilegios por derechos y obligaciones generales; así como una reforma profunda del sistema político que fomente la participación social en el diseño e implementación de políticas públicas.

Sin embargo, debe insistirse que detrás de todas estas reformas institucionales y muchas otras más en el mismo sentido que han sido propuestas en múltiples foros, se encuentra una reestructuración institucional de fondo que condiciona la viabilidad de todas las demás: la institucionalización del poder político.

---

<sup>124</sup> En el caso de los países del sudeste asiático que han tenido éxito económico, el estado estableció diversos mecanismos institucionales con el propósito de “dirigir” el mercado a través de trayectorias específicas. En términos generales tales mecanismos fueron: a) una política de redistribución agraria; b) control del sistema financiero para canalizarlo hacia a los intereses de la industria; c) mantenimiento la estabilidad macroeconómica que asegurara la inversión de largo plazo; d) modulación del impacto que ejerce la competencia externa; e) promoción de exportaciones y la adquisición de tecnología extranjera; f) implementado políticas sectoriales específicas. Dichos mecanismos se acompañan de incentivos específicos que influyen de manera preponderante en las expectativas de los agentes económicos, y generan ciertos hábitos sociales tendientes al aprendizaje y la innovación (Wade, 1999:62-63).

## Conclusiones generales

---

La hipótesis fundamental que se ha propuesto en este trabajo es que la trayectoria adversa para el desarrollo que presenta México puede situarse dentro de un conjunto de países en los que las inercias institucionales generadas por el poder político constituyen un gran obstáculo para el desarrollo. Puesto que la innovación es una fuerza disruptiva que modifica la configuración del sistema socio-económico, los grupos políticos en el poder tienden a resistir el cambio conservando una estructura institucional adversa a la generación de conocimiento colectiva y adopción de innovaciones radicales. Se ha planteado que la estructura institucional moderna de México ha fomentado un régimen excluyente en el que se asignan derechos y obligaciones de manera selectiva y desincentiva la participación social.

Se ha abordado la hipótesis anterior de distintas maneras. En primer lugar, en el plano metodológico, se ha propuesto que los sistemas socio-económicos son mecanismos complejos y multicausales, para los que su constitución y principales manifestaciones son consecuencia de múltiples factores en constante interacción. La construcción de un marco metodológico con estas características ha sido necesario para demostrar que el desarrollo económico como una de las manifestaciones más importante del desempeño socio-económico no puede explicarse solo o prioritariamente a partir de hechos puramente económicos tales como las revoluciones tecnológicas; más bien éste se encuentra inserto en un marco de interacciones más amplio en el cual las instituciones desempeñan un papel muy importante ya que determinan los incentivos a partir de los cuales los distintos actores diseñan y ejecutan su práctica cotidiana. Al mismo tiempo la forma que adopta la estructura institucional se encuentra condicionada por las interacciones que se desarrollan en el plano político y social.

En segundo lugar, en el terreno teórico, se ha explorado las principales aportaciones de las vertientes de economía institucional que han estudiado el desarrollo económico. La comprensión del papel de las instituciones en la configuración del sistema socio-económico proviene esencialmente de dichas aportaciones. Con este estudio se ha demostrado que las vertientes históricas de economía institucional han hecho aportes teórico-metodológicos de gran valor para comprender las causas y la evolución de las trayectorias de desarrollo. Al mismo tiempo estas aportaciones en conjunto con otras

provenientes de la economía heterodoxa han sido empleadas para construir un marco teórico en el que se explicitan las interacciones entre conocimiento, instituciones y aspectos tecnológicos, políticos e institucionales.

Se ha planteado también que una trayectoria exitosa de desarrollo – la cual se caracteriza por la generación de innovaciones radicales y el despliegue tecnológico – se logra cuando las interacciones entre tecnología, instituciones, política y sociedad consolida un cúmulo de conocimiento social útil, el cual se convierte en la base del progreso material de las sociedades modernas. Se ha demostrado que las instituciones mantienen un papel crucial en la conformación de conocimiento colectivo.

Finalmente, la articulación de los elementos teórico-metodológicos presentados en este trabajo ha permitido la construcción de un marco analítico para el estudio histórico del atraso económico. En este contexto la hipótesis sugerida también se ha abordado en el terreno histórico, mediante el estudio particular de las inercias político-institucionales que han impedido un desarrollo económico adecuado en el caso de México.

En suma, las insuficiencias explicativas que han caracterizado a las modernas teorías del desarrollo, especialmente en su interpretación del atraso económico, ha motivado la construcción de un marco teórico alternativo basado en la interacción de múltiples elementos existentes en diversos planos analíticos y distintas estructuras socio-económicas, en el que la estructura institucional mantiene una posición explicativa crucial. La estructura de este marco analítico se resume a continuación.

El desarrollo económico es un fenómeno histórico complejo producto de la dinámica de diversos factores que interactúan a través de cadenas de causalidad múltiple. Al atribuir la emergencia de una trayectoria histórica a un solo factor se corre el riesgo de no tomar en cuenta muchos otros aspectos que pueden ser cruciales. Si bien en la teoría económica heterodoxa se analizan cada vez más factores explicativos respecto a las causas del desarrollo y del atraso económico, sigue prevaleciendo la tendencia a considerar que los factores económicos son el origen o la causa última de la configuración de los sistemas socio-económicos.

Las modernas teorías del desarrollo de origen shumpeteriano basadas en la emergencia de innovaciones tecnológicas que dinamizan el ciclo económico son un ejemplo claro de lo anterior. Estas teorías gozan de un poder explicativo importante ya que en la actualidad la competitividad internacional de los países se basa efectivamente

en el progreso técnico y la innovación. No obstante, al atribuir el desempeño económico de los países exclusiva o principalmente a los factores tecnológico-productivos se tiende a subestimar la acción de los procesos que desencadenan el ciclo virtuoso de la generación de innovaciones radicales. Dichos procesos involucran la convergencia no solo de factores económicos sino también de factores sociales, políticos e institucionales que conforman un sistema propicio para la adopción y replicación de las nuevas tecnologías.

Como una forma de romper con las explicaciones mono-causales del desarrollo que han prevalecido en la teoría económica, este trabajo se centra en el estudio de las instituciones, las cuales se consideran uno de los factores estructurales que impulsan el cambio económico. No se pretende la sustitución de una explicación unilateral del desarrollo por otra del mismo tipo enfocada en un aspecto diferente, simplemente advertir que un factor comúnmente relegado del análisis económico mantiene una importancia crucial en la determinación de las sendas adversas de desarrollo.

Dos postulados teóricos provenientes de la economía heterodoxa han sido de gran ayuda para comprender la interacción de los diversos factores estructurales mencionados anteriormente en la determinación de las sendas históricas de desarrollo y, particularmente, de la influencia de las instituciones en el desarrollo: la teoría de la generación social de conocimiento mediante el aprendizaje colectivo, y el análisis histórico de las experiencias recientes de desarrollo tardío, especialmente de la emergencia de los tigres asiáticos y más recientemente de China e India.

Respecto a la teoría de la generación de conocimiento social, esta se desprende de las premisas fundamentales de la economía de la innovación, la cual asume que el factor esencial de la innovación tecnológica es el conocimiento colectivo generado mediante procesos diversos de aprendizaje. Siguiendo esta idea se ha planteado que la consolidación de una senda de desarrollo basada en un proceso de innovación que se auto-replica implica la conformación de un cumulo previo de conocimiento social. Dicho conocimiento asume dos formas generales: conocimiento científico y conocimiento tecnológico. Aunque no existe una correspondencia directa entre uno y otro es claro que el aumento de un tipo de conocimiento incentiva la aparición del otro. Las instituciones juegan un papel muy importante en la generación de conocimiento social porque determinan los incentivos necesarios para su generación y utilización.

Por otra parte, el estudio de las experiencias actuales de desarrollo tardío demuestra que la generación y asimilación de conocimiento social implica un esfuerzo deliberado por parte de organismos estatales y otras organizaciones de apoyo. El estado es la principal organización encargada de generar políticas institucionales que fomente los procesos de aprendizaje colectivo. Al mismo tiempo el estado es el encargado de generar la infraestructura física y humana para la generación del conocimiento científico, así como las políticas que fomentan la asimilación de conocimiento tecnológico en la industria mediante acuerdos y condiciones negociados con las empresas extranjeras. Los casos de desarrollo tardío de los países asiáticos mencionados anteriormente demuestran la aplicación práctica de este tipo de medidas y el éxito económico que han logrado a partir de su ejecución.

No obstante, en este trabajo se va más allá de las anteriores formulaciones planteando otro ámbito de influencia institucional. Al ser definidas como reglas sociales que impulsan la acción colectiva, las instituciones se encuentran compenetradas en el funcionamiento de todo el sistema socio-económico. Las instituciones establecen los incentivos con base en los cuales sujetos y organizaciones establecen determinados patrones de acción. En este sentido, existen instituciones capaces de fomentar el desarrollo económico y otras de obstaculizarlo. No obstante, no existe una configuración institucional única que funcione en cualquier contexto histórico al cual pueda atribuirse la característica de ser "eficiente"; por el contrario puede encontrarse una multiplicidad de arreglos institucionales capaces de estimular el crecimiento y desarrollo.

Si bien algunas instituciones pueden ser "copiadas" para su implementación en contextos históricos distintos, lo que se ha demostrado en este trabajo es que el diseño e implementación de instituciones propicias para el desarrollo no es un problema que se reduzca simplemente a las elecciones correctas de los funcionarios de estado. En otras palabras, la conformación de una matriz institucional tendiente al desarrollo no es solo un problema de información.

También se ha demostrado que existen países atrapados en una senda de atraso que no parecen adoptar las políticas implementadas en los casos exitosos de desarrollo tardío. A pesar de que es comúnmente aceptado que la generación de conocimiento e innovación pueden generar trayectorias exitosas de desarrollo y de que existen ejemplos claros de diseño institucional al respecto, algunos países parecen no intentar implementar políticas públicas congruentes con estos objetivos. Estos casos resultan aún

más paradójicos en países con condiciones económicas favorables como un gran mercado interno, capacidades industriales importantes, montos crecientes de inversión extranjera directa etc. En este tipo de países la inercia institucional generada por un poder político adverso al desarrollo es una de las principales causas del atraso económico.

Dentro del contexto anterior las vías alternas que modifiquen la senda adversa para el desarrollo deben transitar necesariamente por un cambio sustancial de la estructura institucional. Quizá la reforma más importante sea la modificación de un régimen de intercambio personal en el que las leyes y normas se aplican de manera discrecional, a otro en el que se fomente una estructura de derechos y obligaciones universales e impersonales. Desde luego que este cambio implica un conjunto de modificaciones secundarias no menos importantes: en primer lugar una modificación radical de los órganos encargados de crear, implementar, regular y asegurar el cumplimiento de las leyes y normas y, en segundo lugar, la creación de un marco normativo que fomente la participación social y los procesos de aprendizaje colectivo necesarios para la adopción de nuevas tecnologías.

No obstante, cualquier intento de modificación de la estructura institucional que tienda a alterar una trayectoria adversa de desarrollo se encuentra limitada por la propia dinámica del poder político. En tanto que las modificaciones en la estructura institucional deben ser aprobadas e implementadas por las organizaciones políticas y debido a que dichas modificaciones pueden generar una alteración sustancial en la composición de poder, existen incentivos adversos para que los grupos políticos fomenten por iniciativa propia las reformas institucionales necesarias para el desarrollo. Por tal motivo es indispensable la organización y participación independiente de grupos pertenecientes a la sociedad civil que presionen para la consolidación de las reformas desde distintos ámbitos de actividad, aprovechando las divisiones imperantes en la estructura política.

Considerando la perspectiva anterior puede plantearse que la propuesta fundamental de la economía institucional en su vertiente histórica en relación con la modificación de las sendas adversas de desarrollo no es la de preservar o defender las estructuras normativas o legales vigentes en los países en condiciones de atraso; por el contrario, se propone que es necesaria la creación e implementación de nuevos mecanismos institucionales que induzcan la participación colectiva y establezcan los incentivos

necesarios para la generación y asimilación de conocimiento colectivo. Que estos nuevos mecanismos institucionales deban corresponder necesariamente con los patrones históricos conformados por los países desarrollados denominados por algunos “instituciones eficientes”, se encuentra descartado en la agenda institucional. En contraste, lo que se propone es que las normas institucionales son altamente contextuales, por lo que su aplicación y replicación dependen fuertemente de condiciones históricas determinadas.

Habiendo resumido la estructura teórica construida en este trabajo, se procede a mencionar los principales hallazgos derivados del estudio histórico de la trayectoria institucional mexicana.

Se ha demostrado que en el caso de México se ha conformado una estructura institucional basada en el corporativismo y el clientelismo electoral cuyos incentivos se orientan a la auto-preservación del poder político mediante acuerdos económicos que privilegian grupos y empresas cuyos intereses se encuentran ligados con los de los grupos políticos que dirigen el estado.

Una estructura institucional corporativa y clientelar de este tipo se construyó a partir de cierta lógica pragmática durante los años de crecimiento sostenido, en la que el partido de estado mantenía el control político del gobierno a cambio de cierta distribución del ingreso y determinados privilegios hacia grupos sociales específicos. De esta manera el estado mantenía un doble equilibrio institucional muy precario: por un lado, al interior del partido existió una estabilidad relativa producto de la conformación de una cadena de mando subordinada a la figura presidencial y de la cooptación de ciertos grupos disidentes; por otro lado, persistió también un precario equilibrio entre estado y sociedad basado en el control corporativo de sectores estratégicos a cambio de beneficios económicos. Este equilibrio institucional se rompió definitivamente con las crisis económicas de los años 70 y 80.

La creciente pluralidad política y social fue una presión constante hacia el precario equilibrio institucional de la época posrevolucionario. En la medida en que México dejó de ser un país rural, las clases medias comenzaron a articularse en las ciudades con nuevos intereses políticos y económicos. Las nuevas demandas por apertura política y una mayor participación social provocaron una reacción represora de un régimen político que no se encontraba dispuesto a afrontar el cambio.

Tanto el anquilosamiento institucional del régimen posrevolucionario como el agotamiento del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones y las crisis económicas recurrentes propiciaron una urgente necesidad de cambios políticos e institucionales. La presión de grupos sociales disidentes y de algunos grupos políticos adversos al partido de estado propicio un conjunto de reformas institucionales que intentaban fomentar mayor pluralidad política y participación social. No obstante, estas reformas no alcanzaron la profundidad necesaria para modificar sustancialmente el régimen político mexicano.

La inercia institucional del corporativismo y el clientelismo político prevaleció ante las reformas aprobadas. Los nuevos grupos dirigentes optaron por mantener sus privilegios y prerrogativas desatendiendo las demandas sociales de mayor apertura y participación. En tanto que privilegia la acción de sectores monopólicos y oligopólicos cuya ganancia fundamental proviene de rentas territoriales, esta estructura institucional ha impedido el despliegue de conocimiento colectivo indispensable para la generación y asimilación de nuevas tecnologías porque restringe la participación social en los procesos políticos de toma de decisiones e inhibe la renovación constante del aparato productivo.

En consecuencia, la construcción de una senda histórica tendiente al desarrollo económico basado en el despliegue tecnológico y la innovación en el caso de México, implica una profunda reforma del régimen político y de la estructura institucional. La principal conclusión que se extrae de lo anterior es que sin esta reforma profunda de las instituciones que alteren la dinámica del poder político, México continuará estancado en el subdesarrollo.

Para finalizar es pertinente establecer que el principal aporte de este trabajo radica en el marco teórico-metodológico que se ha construido para el estudio del atraso económico, el cual es una herramienta susceptible de adecuaciones futuras que podrá ser utilizada para el estudio histórico de las trayectorias de desarrollo. Sin bien no es un marco analítico acabado, bosqueja los puntos fundamentales que articulan la discusión en torno a una agenda futura de investigación para el estudio de las instituciones y su relación con los componentes estructurales del sistema socio-económico.

## Bibliografía:

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson (2012) *Why Nations Fail. The Origins of Power; prosperity and Poverty*. Nueva York: Grown Business.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson (2006) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson (2001) “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution”. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, septiembre, No. 8460, Cambridge, MA.
- Alchian, Armen y Harold Demsetz (1972). “Production, Information Cost, and Economic Organization.” *The American Economic Review*, Vol. 62, No. 5, pp. 777-795.
- Amsden, Alice (2001) *“The rise of ‘the rest’: challenges to the west from late-industrializing economies.”* Nueva York: Oxford University Press.
- Amsden, Alice (1989) *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Anderson, Perry (1998) *Consideraciones sobre el marxismo occidental*. México: Siglo XXI.
- Anderson, Perry (2002) *Transiciones de la antigüedad al feudalismo*. México: Siglo XXI.
- Antonelli, Cristiano (2008) *Localized Technological Change. Towards the economics of complexity*. Londres: Routledge.
- Aoki, Masahiko (2010) *Corporation in Evolving Diversity. Cognition, Governance, and Institutions*. Nueva York: Oxford University Press.
- Aoki, Masahiko (2001) *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Londres: The MIT Press.
- Aoki, Masahiko (1990) *La estructura de la economía japonesa*. México FCE.
- Aoki, Masahiko, Kevin Murdock y Masahiro Okuno-Fujiwara (2000) “Más allá de The East Asian Miracle. Introducción al efoque del fortalecimiento del mercado”. En: Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara (coom.) *El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental. Análisis institucional comparado*. México: FCE, pp. 15-62.
- Archer, Margaret S. (1995) *Realist Social Theory: the Morphogenetic approach*. New York: Cambridge University Press.
- Arrow, Kenneth. (1962) “The Economic Implications of Learning by Doing”. *The review of Economic Studies*, Vol. 29, No. 3, pp. 155-173.

- Auyang, Sunny Y. (1999) *Foundations of Complex-system Theories: In Economics, Evolutionary Biology, and Statistical Physics*. UK: Cambridge University Press.
- Axelrod, Robert y Wesley M. Cohen (2000). *Harnessing Complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York: Basic Books.
- Ayala, José (2003) *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: FCE.
- Ayala, José (1999) *Instituciones e economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: FCE
- Banerjee, Abhijit V. y Esther Duflo (2012) *Repensar la pobreza, Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. México: Taurus.
- Boettke, Peter y Alexander Fink (2011) “Institutions first.” *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (diciembre), pp. 499-504.
- Brouwer, Maria (2011) “Of markets and med: comments on Chang.” *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (diciembre), pp. 505-509.
- Bunge, Mario (2009) *Filosofía política. Solidaridad, cooperación y democracia integral*. México: Gedisa.
- Bunge, Mario (2004) *Emergencia y convergencia. Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*. Buenos Aires: Gedisa.
- Cárdenas, Enrique (2003) “El proceso de industrialización acelerada en México (1929-1982)” En Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (Coordinadores) *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*. México: FCE, pp. 240-276.
- Castells, Manuel (2004) *La era de la información*. Vol. 1. México: Siglo XXI.
- Chandler, Alfred (1992) “Organizational Capabilities and the Economic History of Industrial Enterprise”. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, No. 3, (verano), pp. 79-100.
- Chang, Ha-Joon (2011a) “Institutions and economic development: Theory, policy and history” *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (diciembre), pp. 473-498.
- Chang, Ha-Joon (2011b) “Replay to the comments on ‘Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History’.” *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (diciembre), pp. 595-613.
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz (2009a) “The political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial

Development” En: Cimolli, Mario, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz (Editores) *Industrial Policy and Development. The political economy of Capabilities Accumulation*. Ney York; Oxford University Press, pp. 1-16.

- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz (2009b) “The Future of Industrial Policies in the New Millennium: Toward a Knowledge-Centered Development Agenda” En: Cimolli, Mario, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz (Editores) *Industrial Policy and Development. The political economy of Capabilities Accumulation*. Ney York; Oxford University Press, pp. 541-560.

- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi, Richard Nelson y Joseph E. Stiglitz (2009) “Institutions and Polices Shaping Industrial Development: an Introductort Note” En: Cimolli, Mario, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz (Editores) *Industrial Policy and Development. The political economy of Capabilities Accumulation*. Ney York; Oxford University Press, pp. 19-38.

- Cimoli, Mario, Benjamin Coriat y Annalisa Primi (2009) “Intellectual Property and Industrial Development: A Critical Assessment” En: Cimolli, Mario, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz (Editores) *Industrial Policy and Development. The political economy of Capabilities Accumulation*. Ney York; Oxford University Press, pp. 506-538.

- Cimoli, Mario y Sebastián Rovira (2006) “Elites, Structural Inertia and Development Latin America in the Post-Reform Era.” *Working Paper Preparado para ser presentado en el seminario “Exportaciones en la Argentina: Situación Actual y Desafíos”*; Ministerio de economía y producción y Banco Mundial.

- Clague, Christopher (2011) “Look how far we have come.” *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (diciembre), pp. 517-522.

- Coase, Ronald H. (1998) “The New Institutional Economics.” *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, (mayo), pp. 72-74.

- Coase, Ronald H. (1988) “The Nature on the Firm: Influence.” *Journal of Laws, Economics, & Organization*, Vol. 4 No. 1 (primavera), pp. 33-47.

- Coase, Ronald H. (1960) “The Problem of Social Cost”. *Journal of Law and Economics*, Vol. 3 (octubre), pp. 1-44.

- Coase, Ronald H. (1937) “The Nature on the Firm.” *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16 (noviembre), pp. 386-405.

- Cohen, Michael D. y Daniel A. Levinthal (1990) “Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation.” *Administrative Science Quarterly*, No. 35, pp. 128-152.

- Commons, John (1936) “Institutional Economics.” *The American Economic Review*, Vol. 26, No. 1 (Marzo) pp. 237-249.
- Commons, John (1932) “Institutional Economics: Comment by Professor Commons.” *The American Economic Review*, Vol. 22, Num. 2 (Junio), pp. 264-268.
- Commons, John (1931) “Institutional Economics.” *The American Economic Review*, Vol. 21, No. 4 (Diciembre) pp. 648-657.
- Coriat, Benjamin (2003) *El taller y el cronómetro*. México: Siglo XXI.
- Dabat, Alejandro (2010) “Estado, neoliberalismo y desarrollo”. En: Alejandro Dabat (coord.) *Estado y Desarrollo*. México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, pp. 19-64.
- Dabat, Alejandro (1994) *Capitalismo mundial y capitalismo nacionales*. México: FCE.
- Dabat, Alejandro (1993) *El mundo y las naciones*. México: CRIM-UNAM.
- Dabat, Alejandro, Miguel Ángel Rivera y Sebastián Sztulwark (2010) “Rentas económicas en el marco de la globalización: desarrollo y aprendizaje, implicaciones para América Latina”. En: María de los Ángeles Pozas, Miguel Ángel Rivera y Alejandro Dabat (coord.) *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina*. México: El Colegio de México, pp. 141-178.
- Dabat, Alejandro y Sergio Ordoñez (2009) *Revolución Informática, nuevo ciclo industrial e inserción electrónica en México*. México: UNAM-IIIEc-Juan Pablos Editor.
- David, Paul A. (2007) “Path Dependence: A Foundational Concept for Historical Social Science”. *Cliometrica*, Vol. 1, No. 2, pp. 91-114.
- David, Paul A. (2001) “Path Dependence, its Critics, and the Quest of ‘Historical Economics.’” En Pierre Garrouste y Stavros Ioannides (editores), *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 15-40.
- David, Paul A. y Dominique Foray (2002) “Fundamentos económicos de la sociedad del conocimiento”. *Comercio Exterior*, Vol. 52, No. 6, pp. 472-490.
- Demsetz, Harold (1967) “Toward a Theory of Property Rights”. *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 2 (mayo), pp. 347-359.
- Doner, Hicken y Ritchie (2009) “Political Challenges of Innovation in the Developing World”. *Review of Policy Research*, Vol. 26, Núm. 1-2, pp. 151-171.
- Dosi, Giovanni (1982) “Technological paradigms and technological trajectories”. *Research Policy*, Vol. 11, No. 3, pp. 147-162.
- Dosi, Giovanni, Marco Faillo, y Luigi Marengo (2003) “Organizational Capabilities, Patterns of Knowledge Accumulation and Governance Structures in

Business Firms. An Introduction”. *LEM, Working Paper Series*, num 11, Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa.

- Dosi, Giovanni, Richard R. Nelson y Sidney G. Winter (2000) “Introduction: The Nature and Dynamics of Organizational Capabilities” En: Dosi, Giovanni, Richard R. Nelson y Sidney G. Winter (edit.) *The Nature and Dynamics of Organizational Capabilities*. New York: Oxford University Press, pp. 1-22.

- Dutt, Amitava Krishna (2011) “Institutional change and economic development: concepts theory and political economy” *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (diciembre), pp. 529-534.

- Eggertsson, Thrainn (2005) “¿Por qué fracasan a menudo los trasplantes institucionales?”. *Revista Asturiana de Economía*, No. 32, pp. 9-21.

- Elizondo, Carlos (2011) *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*. México: Debate.

- Elizondo, Carlos (2009) “Perverse Equilibria: Unsuitable but Durable Institutions.” En: Levy, Santiago y Michael Walton (edit.) *No Growth Without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*. Nueva York: Banco Mundial y Palgrave Macmillan, pp. 157-199.

- Fajnzylber, Fernando (1983) *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen.

- Freeman Christopher (1987) *Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan*. Londres: Pinter.

- Freeman, Christopher (1975) *La teoría económica de la innovación industrial*. Madrid: Alianza.

- Freeman, Christopher y Francisco Louca (2001) *As Time Goes By. From the industrial Revolution to the Information Revolution*. Oxford: University Press

- Freeman, Christopher y Carlota Pérez (1988) “Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behavior”. En Giovanni Dosi, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg y Luc Soete (Editores). *Technical change and economic theory*. Londres: Pinter Publishers, pp. 38-66.

- Fondo Monetario Internacional (2005) *Perspectivas de la economía mundial. El desarrollo de las instituciones*. Washington: FMI.

- Foray, Dominique (2004) *Economics of Knowledge*. London: The MIT Press.

- Furubotn, Erick G. y Rudolf Richter (2005) *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. Michigan: The University of Michigan Press.

- Gandlgruber, Bruno (2010) *Instituciones, coordinación y empresas. Análisis económico más allá del mercado y estado*. Baecelona: UAM Cuajimalpa - Anthropos.
- Gandlgruber, Bruno (2003) “La concepción de las instituciones en la economía contemporánea” *Análisis Económico*, año XVIII, núm. 38, UAM-A, D.F., pp. 73-95.
- Garcia, Rolando (2006) *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.
- Garciadiego, Javier y Sandra Kuntz (2010) “La Revolución mexicana” En: *Nueva Historia de México*. México: El Colegio de México, pp. 487-536.
- Gereffi, G. (2004) “La transformación de la industria de la confección en América del Norte”. En: Alejandro Dabat *et al.* (Coords.). *Globalización y cambio tecnológico*. México: UAG-UNAM-UCLA-PROFMEX-Juan Pablos Editor, pp. 355-406.
- Gereffi, G. (2001) “Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización”. *Problemas del Desarrollo*, Vol. 32, No. 125, pp. 9-37.
- Gigerenzer, Gerd y R. Selten (2001) “Rethinking Rationality”. En Gigerenzer, Gerd y R. Selten, *Bounded Rationality. The adaptive toolbox*. Londres: The MIT Press, pp. 1-12.
- Gilly, Adolfo (1994) *La revolución interrumpida*. México: Era.
- Gore, Charles (2000) “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm of Development Countries.” *World Development*, Vol. 28, No. 5, pp. 789-804.
- Gramsci (1986) *Cuadernos de la cárcel. Tomo 4*. México: Era.
- Greif, Avner (2006) *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Neva York y Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Greif, Avner (1998) “Historical and comparative institutional analysis”. *American Economic Review*, No. 88, pp. 80–84.
- Guillén, Hector (1997) *La contrarrevolución neoliberal en México*. México: Era.
- He, Zengke (2000) “Corruption and anti-corruption in reform China.” *Communist and Post-Communist Studies*, No. 33, pp. 243-270.
- Hess, Charlotte y Elinor Ostrom (2007) (edit.) *Understanding Knowledge as a Commons*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Hobday, Mike (1994) “Technological learning in Singapore: A taste case of leapfrogging.” *Journal of Development Studies*, Vol. 30, No. 4, pp. 831-858.

- Hodgson, Geoffrey M. (2007a) *Economía institucional y evolutiva contemporánea*. México: UAM, pp. 49-88.
- Hodgson, Geoffrey M. (2007b) “The Revival of Veblenian Institutional Economics.” *Journal of Economic Issues*, Vol. XLI, Num. 2 (Junio), pp. 325-340.
- Hodgson, Geoffrey M. (2007c) “Evolutionary and Institutional Economics as the New Mainstream?” *Evolutionary and Institutional Economic Review*, Vol. 4, No. 1, pp. 7-25.
- Hodgson, Geoffrey M. (2006a) *Economics in the Shadows of Darwin and Marx: Essays on Institutional and Evolutionary Themes*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hodgson, Geoffrey M. (2006b) “What are institutions?” *Journal of Economic Issues*, Vol. XL, No. 1, Marzo, pp. 1-25.
- Hodgson, Geoffrey M. (2001) *How Economics Forgot History. The problem of specificity in social science*. Abingdon: Routledge.
- Hodgson, Geoffrey M. (1999) *Evolution and Institutions*. Cheltenham (UK) y Northampton (MA): Edward Elgar.
- Hodgson, Geoffrey M. (1997) “The Ubiquity of Habits and Rules.” *Cambridge Journal of Economics*, No. 21, pp. 663-684.
- Hodgson, Geoffrey M. (1994) “The Return of Institutional Economics”, en: Smelser, Neil J. y Richard Swedberg (ed.) *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton: University Press.
- Hoff, Karla y Joseph E. Stiglitz (2002) “La teoría económica moderna y el desarrollo”. En: Meier, Gerald y Joseph E. Stiglitz (Eds.): *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*. Bogotá: Banco Mundial, pp. 389-461.
- Holland, Jonh. (2004) *El orden oculto. De cómo la adaptación crea la complejidad*. México: FCE.
- Hollingsworth, J. Rogers (2000) “Doing Institutional Analysis: Implications for the Study of Innovations”. *Review of International Political Economy*, Vol. 7, Núm. 4, Invierno, pp. 595-644.
- Ibarra, David (2005) *Ensayos sobre economía mexicana*. México: FCE.
- INEGI (2009) *Estadísticas históricas de México*. México: INEGI.
- Jameson, Kenneth (2011) “Institutions and development: what a difference geography and time make!” *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (diciembre), pp. 535-541.
- Jiménez-Sánchez, Gerardo, María de los Ángeles Pozas, Edgar Leonel Gonzáles, Santiago March, José Martín Zamalvide, Julio Frenk y Guillermo Soberón

(2012) *Genómica y bioeconomía. Ventana de oportunidad para el crecimiento económico de México*. México: El Colegio de México – El Colegio Nacional.

- Jütting, Johannes (2003) “Institutions and Development a Critical Review”. *Working Paper, OECD Development Centre*, Julio, No. 2010.

- Kahneman, Daniel (2003). “A Psychological Perspective on Economics”. *The American Economic Review*, Vol. 93, No. 2, pp. 162-168.

- Katz, Jorge y Bernsdo Kosacoff (2003). “El aprendizaje tecnológico, el desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones”. En Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (Coordinadores) *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*. México: FCE, pp. 58-84.

- Keck, Otto (1993) “The National System of Technical Innovation in Germany.” En Richard Nelson (ed.) *National Innovation Systems. A comparative Analysis*. New York: Oxford University Press, pp. 115-157.

- Keefer, Philip (2011) “Institutions really don’t matter for development? A response to Chang.” *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (diciembre), pp. 543-547.

- Kondrátiev, Nikolai (1928/1992). *Los ciclos largos de la coyuntura económica*. México: UNAM-IIIEc.

- Korsgaard, Christine (2007) “La moralidad y la singularidad de la acción humana” En: De Wall, Frans *Primates y filósofos. La evolución de la moral del simio al hombre*. Barcelona: Paidós, pp. 132-153.

- Kuntz, Sandra y Elisa Speckman (2010) “El Porfiriato” En: *Nueva Historia de México*. México: El Colegio de México, pp. 487-536.

- Laffon, Jean Jacques y Eric Maskin (1993) “La teoría de los incentivos: una reseña”. En: Pérez A. Miguel (comp.) *Teoría de los incentivos y sus aplicaciones. Regulación de empresas y subastas*. México: FCE, pp. 371-407.

- Lau, Lawrence J. (2000) “El papel del gobierno en el desarrollo económico. Observaciones de la experiencia de China, Hong Kong y Taiwán.” En: Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara (coom.) *El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental. Análisis institucional comparado*. México: FCE, pp. 65-105.

- Levinthal, Daniel y J.G. March (1993) “The Myopia of Learning.” *Strategic Management Journal* Vol. 14, Special Issue: Organizations, Decision Making and Strategy, pp. 95-112.

- Loaeza, Soledad (2010) “Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia, 1944-1968.” En: *Nueva Historia de México*. México: El Colegio de México, pp. 653-698.
- Lundvall, Bengt-Ake (Ed.) (1992) *National Systems of Innovations*. Londres: Pinter.
- Mantzavinos, Chrysostomos (2001) *Individuals, Institutions and Markets*. New York: Cambridge University Press.
- March, J. G (1991) “Exploration and Exploitation in Organizational Learning”. *Organization Science*, Vol. 2, No. 1, pp. 71-87.
- Márquez, Graciela y Lorenzo Meyer (2010) “Del autoritarismo agotado a la democracia frágil, 1985-2010.” En: *Nueva Historia de México*. México: El Colegio de México, pp. 747-792.
- Marx, Karl (1859/2000). *Contribución a la crítica de la economía política*. México: Siglo XXI.
- Marx, Karl (1867/1998) *El capital*, Tomo I, Vols. 1, 2 y 3 México: Siglo XXI.
- Marx, Karl y Friedrich Engels (1953) *Selected Correspondence*. Moscú: Foreign Languages Publishing House.
- Mayer-Foulkes, David (2010) “Innovación y Desarrollo.” En: Bazdresch Parada, Carlos y Liliana Meza Gonzáles (compiladores) *La tecnología y la innovación como motores el crecimiento de México*. México: FCE, pp. 31-71.
- Mazzoleni, Roberto y Richard R. Nelson (2006) “The Roles of Research at Universities and Public Labs in Economic Catch-up” *LEM, Working Paper Series*, Sant’Anna School of Advanced Studies, Pisa.
- Meier, Gerald (2002) “La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva” En: Meier, Gerald y Joseph E. Stiglitz (Eds.): *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*. Bogotá: Banco Mundial, pp. 1-38.
- Meyer, Lorenzo (2000a) “La institucionalización del nuevo régimen.” En: *Historia general de México*, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, pp. 823-880.
- Meyer, Lorenzo (2000b) “De la estabilidad al cambio.” En: *Historia general de México*, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, pp. 881-944.
- Mitchel, Melanie (2009) *Complexity. A Guide Tour*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mitchel, Wesley C. (1936) “Intelligence and the Guidance of Economic Evolution.” *The Scientific Monthly*, Vol. 43, No. 5 (Noviembre), pp. 450-465.

- Mitchel, Wesley C. (1914) “Human Behavior and Economics: A Survey of Recent Literature.” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 29, No. 1 (Noviembre), pp. 1-47.
- Mitchel, Wesley C. (1910) “The Rationality of Economic Activity.” *The Journal of Political Economy*, Vol. 18, No. 3 (Marzo), pp. 197-216.
- Mokyr, Joel (2002) *The Gifts on Athena. Historical origins of the Knowledge Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Moor y Davis (2001) “Learning the Silicon Valley Way.” *SIEPR Discussion Paper*, No. 00-45. Pp. 1-31.
- Morales, M. Alberto (2010) “Algunas consideraciones metodológicas sobre el estudio de las organizaciones económicas”. En: María de los Ángeles Pozas, Miguel Ángel Rivera y Alejandro Dabat (coord.) *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina*. México: El Colegio de México, pp. 401-434.
- Morales, M. Alberto (2009) “Teoría económica evolutiva de la empresa ¿una alternativa a la teoría neoclásica?” *Problemas del desarrollo*, Vol. 40, Núm. 158, julio – septiembre, pp. 157-183.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch (2010) *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. México: FCE.
- Mowery, David y Nathan Rosenberg (1993) “The U. S. National Innovation System.” En: Richard Nelson (ed.) *National Innovation Systems. A comparative Analysis*. New York: Oxford University Press, pp. 29-75.
- Nabli, Mustapha y Jeffrey Nugent (1989). “The new institutional economics and economic development” *World Development*, No. 17, 1333-1347.
- Nelson Richard (2008) “Economic Development from the Perspective of Evolutionary Economic Theory” *Working Paper Department of International Development, Oxford University*. No. 1, pp. 1-25.
- Nelson, Richard (2002) “Bringing Institutions into Evolutionary Growth Theory”. *Journal of Evolutionary Economics*, No. 12, pp. 17-28.
- Nelson, Richard y Bhaven N. Sampat (2001) “Las instituciones como factor que regula el desempeño económico”. *Revista de Economía Institucional*, No. 5, (segundo semestre), pp. 28-51.
- Nelson, Richard y S. Winter. (1982) *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press.
- North, Douglass (2005) *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.

- North, Douglass (1990/2006) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.
- North, Douglass (1981) *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: WW Norton.
- North; Douglas, John Joseph Wallis y Barry R. Weingast (2009) *Violence and Social Order. A conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass y Robert Paul Thomas (1973/1989) *The Rise of the Western World. A New Economic History*. New York: Cambridge University Press.
- Nooteboom, Bart (2009) *A Cognitive Theory of the Firm. Learning, Governance and Dynamic Capabilities*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Nooteboom, Bart (2000) *Learning and Innovation in Organizations and Economies*. New York: Oxford University Press.
- OECD (2010) *Economics Survey: China*. París: OECD.
- Olsson Mats-Olov y Gunnar Sjöstedt (2004) “Systems and Systems Theory” En: Olsson Mats-Olov y Gunnar Sjöstedt (Edit.) *Systems Approaches and their Application: Examples from Sweden*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Ostrom, Elinor (2008) “Institutions and the environment.” *Economics affairs*, No. 28, pp. 24-31.
- Ostrom, Elinor (2005) *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor (1990/2009) *El gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: FCE-UNAM-CRIM-IIS.
- Pérez Carlota (2009) “La otra globalización: los retos del colapso financiero”. *Problemas del desarrollo*, Vol. 40, Núm. 157 (abril-junio), pp. 11-37.
- Pérez, Carlota (2004) *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*. México: Siglo XXI.
- Pérez, Carlota (2001) “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil”. *Revista de la CEPAL*, No. 75, diciembre, pp. 115-136.
- Polanyi, M. (1966) *The Tacit Dimension*. New York: Anchor Day.

- Potts, Jason (2000) *The New Evolutionary Microeconomics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rivera, Miguel Ángel (2011) “Trayectorias históricas de desarrollo y sistemas complejos.” *Working Paper para la Cátedra Extraordinaria de Economía Política “José Ayala”* Facultad de Economía, UNAM.
- Rivera, Miguel Ángel (2009) *Desarrollo económico y cambio institucional. Una aproximación al estudio del atraso económico y el desarrollo tardío desde la perspectiva sistémica*. México: UNAM-Juan Pablos Editor.
- Rivera, Miguel Ángel (2005). *Capitalismo informático, cambio tecnológico y desarrollo nacional*. México, Jalisco, Los Ángeles: UdeG-UNAM-UCLA-PROFMEX- Juan Pablos Editores.
- Rivera, Miguel Ángel, Verónica Robert y Gabriel Yoguel (2009) “Cambio tecnológico, complejidad e instituciones: el caso de Argentina y México.” *Problemas del desarrollo*, Vol. 40, Núm. 157 (abril-junio), pp. 75-109.
- Robinson, James A. (2001) “When is a State Predatory?” *Harvard University Mimeo*.
- Rodríguez, José de Jesús (2009) “Cambio histórico en Marx y Engels.” Ponencia presentada en el coloquio: El cambio histórico mundial. Discusión metodológica para su estudio a partir de las escuela institucionalista, marxista y evolucionista. Inédito.
- Rodríguez, Kuri y Renato Gonzales (2010) “El fracaso del éxito, 1970-1985.” En: *Nueva Historia de México*. México: El Colegio de México, pp. 699-746.
- Rodrik, Dani (2011) *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. México: FCE.
- Roll, Eric (1938/2003) *Historia de las doctrinas económicas*. México: FCE.
- Rosenberg, Nathan y Claudio R. Frischtak (1984) “Technological Innovation and Long Waves”. *Cambridge Journal of Economics*, No. 8, pp. 7-24.
- Rosenberg, Nathan (1982) *Inside the Black Box*. UK: Cambridge University Press.
- Ruccio, David F. (2011) “Development, institutions and class.” *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (diciembre), pp. 571-576.
- Rutherford, Malcolm (2001) “Institutional Economics: Then and Now.” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, Num. 3 (Verano), pp. 173-194.
- Rutherford, Malcolm (1998) “Veblen’s evolutionary programme: a promise unfulfilled.” *Cambridge Journal of Economics*, No. 22, pp. 463-477.

- Rutherford, Malcolm (1994) *Institutions in Economics. The Old and New Institutionalism*. New York: Cambridge University Press.
- Saxenian Anna Lee y Jinn – Yuh Hsu (2001) “The Silicon Valley – Hsinchu Connection. Technical Communities and Industrial Upgrading”. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 10, Núm. 4, pp. 893-920.
- Schumpeter, Joseph A. (1950/1983) *Capitalismo, socialismo y democracia*. Vol. 1 y 2. Barcelona: Orbis.
- Schumpeter, Joseph A. (1939/2002) *Ciclos económicos. Análisis teórico, histórico y estadístico del proceso capitalista*. Zaragoza: Prensas Universitarias.
- Schumpeter, Joseph A. (1912/1997) *Teoría del desenvolvimiento económico*. México: FCE.
- Searle (2005) “What is an Institution?” *Journal of Institutional Economics*, Vol. 1 No. 1, pp. 1-22.
- Sen, Amartya (2007) *Identidad y violencia. La ilusión del destino*. Barcelona: Katz Editores.
- Screpanti, E. y S. Zamagni (1997). *Panorama de historia del pensamiento económico*. Barcelona: Ariel.
- Shirley, Mary M. (2011) “What should be the standards for scholarly criticism?” *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (diciembre), pp. 577-581.
- Stiglitz, Joseph E. (2010) *Caida libre. El libre mercado y el hundimiento dela economía mundial*. México: Taurus.
- Stiglitz, Joseph E. (2002) “La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica”. *Revista Asturiana de Economía*, núm. 25, pp. 95-164.
- Stiglitz, Joseph E. (1989) “Markets, Market Failures, and Development”. *American Economic Review*, Vol. 79, No. 2, mayo, pp. 197-203.
- Tavares, José y Romain Wacziarg (2000) “How democracy affect growth” *European Economic Review*, No. 45, pp. 1341-1378.
- Tomasello, Michael (2009/2010) *¿Por qué cooperamos?* Barcelona: Katz Editores.
- Tylecote, Andrew (1993) *The Long Wave in the World Economy. The Current Crisis in Economic Perspective*. Londres: Routledge.
- Varian, H. (1999) *Microeconomía intermedia*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Veblen, Thorstein (1919/1990) *The Place of Science in Modern Civilization*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Veblen, Thorstein (1909) “The limitations of Marginal Utility.” *The Journal of Political Economy*, Vol. 17, no. 9, noviembre, pp. 620-636.

- Veblen Thorstein (1907) “The Socialist Economics of Karl Marx and His Followers.” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 21, No. 2, (Febrero), pp. 299-322.
- Veblen Thorstein (1906/1990) “The Socialist Economics of Karl Marx and His Followers I. The Theories of Karl Marx” En: Thorstein Veblen *The Place of Science in Modern Civilization*. New Jersey: Transaction Publishers, pp. 409-430.
  - Veblen, Thorstein (1899a/2005) *Teoría de la clase ociosa*. México: FCE.
  - Veblen, Thorstein (1899b) “The Preconception of Economic Science.” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 13, No. 4, (Julio), pp. 396-426.
  - Veblen, Thorstein (1898) “Why is Economics not an Evolutionary Science?” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 12, No. 4, pp. 373-397.
- Villavicencio, Daniel, Alberto Morales y Marcela Amaro (2012) “Indicadores y asimetrías sobre la Sociedad Basada en el Conocimiento en América Latina.” *Perfiles Latinoamericanos*, No. 40 (julio-diciembre), pp. 63-95.
- Vromen, Jack (2006) “Organizational Routines and Individual Skills. Beyond Analogy.” *Erasmus Institute for Philosophy and Economics Working Papers*, (enero), pp. 1-18.
- Wade, Robert (1999) *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*. México: FCE.
- Wallis, John Joseph (2011) Deconstructing the dominant discourse: Chang on institutions and development. *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4 (diciembre), pp. 589-593.
- Wedeman, Andrew (2004) “The Intensification of Corruption in China.” *The China Quarterly*, No. 180, pp. 895-921.
- Williamson, Oliver E. (2000) “The New Institutional Economics.” *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 3, septiembre, pp. 595-613.
- Williamson, Oliver E. (1989) *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: FCE.
- Zein-Elabdin, Eiman (2009) “Economics, postcolonial theory and the problem of culture: institutional analysis and hybridity.” *Cambridge Journal of Economics*, No. 3, Julio, pp. 1153-1167.