

Rol de las Instituciones en el Desarrollo Territorial

Juan Carlos Polvorosa N.
Docente Departamento Economía UCA

Para Douglas North, las instituciones son las restricciones (formales e informales) ideadas por los individuos para estructurar la interacción humana (económica, social y política). Conjuntamente determinan la estructura de incentivos de una sociedad y de las economías. Particularmente, las instituciones económicas son las reglas que la sociedad impone para determinar la conducta de los agentes económicos, así como sus decisiones, lo que afecta de manera directa la actividad económica, las posibilidades de crecimiento y de desarrollo.

A diferencia del uso cotidiano dado al concepto de institución, bajo la óptica de la Nueva Economía Institucional, la teoría distingue las instituciones de las organizaciones. Las primeras se refieren al conjunto de reglas y normas (leyes, convenciones sociales, normas de comportamiento, etc.), mientras que las segundas son las instancias o espacios en los cuales los individuos, unidos por un objetivo, se relacionan y se organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y funcionar como "actores colectivos" en la búsqueda de ciertos objetivos (poderes e instituciones del estado, empresas, iglesias, partidos políticos, clubes deportivos, etc.). Douglas North utiliza términos más simples al referirse a las instituciones como las reglas del juego y a las organizaciones como los jugadores.

Las instituciones surgen de la necesidad de balancear los costos y los beneficios que surgen de las decisiones individuales maximizadoras del bienestar individual, que en muchas ocasiones, chocan con las elecciones públicas, maximizadoras del bienestar social. Para enfrentar estos conflictos e intentar resolverlos, los individuos requieren de un orden institucional que proporcione reglas aceptadas por todos, que desvíe la trayectoria de colisión hacia una dirección que permita encontrar mecanismos de coordinación

económicos y extraeconómicos. Por esta razón, los individuos demandan instituciones, porque buscan limitar la conducta maximizadora individual, para mejorar la equidad en la distribución del ingreso colectivo.

El cambio institucional se define como el modo en que las sociedades evolucionan en el tiempo; cambios en las reglas formales (modificación de las leyes) o informales (evolución de las tradiciones y costumbres), así como en el método que asegura que éstas se cumplan. El cambio institucional tiene su origen en la continua interacción entre instituciones y organizaciones que moldea la evolución institucional de una economía.

Desde esta perspectiva, el cambio económico es un proceso incremental, una consecuencia de las elecciones de actores individuales y empresarios-organizados, que se toman a diario. Los cambios tienen lugar porque los individuos perciben que se puede obtener mayores resultados reestructurando intercambios políticos y/o económicos.

Desde un territorio, las instituciones asumen características peculiares de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad, influidas por los valores, tradiciones culturales y las convenciones existentes. En este sentido,

podemos afirmar que el desarrollo de un territorio se encuentra fuertemente influido por la calidad del su tejido institucional, determinado a su vez por las características e historia del mismo. Los gobiernos locales pueden jugar roles claves en la provisión de un marco institucional para lidiar con tres aspectos claves para el desempeño económico del territorio: la reducción de los costos de transacción y fomento del intercambio, los contratos y los derechos propiedad.

La información es el lubricante más importante del intercambio, sin ella no sabríamos de la existencia de mercados, productores, consumidores, bienes y servicios, precios, calidades, tecnologías y costos; en este sentido, la información se vuelve un insumo productivo tan importante como cualquier otro.

La presencia de información incompleta y/o asimétrica tiene importantes consecuencias sobre las posibilidades de coordinación de decisiones en el mercado. Desde este contexto, existen necesidades por parte de los agentes económicos de adquirir información, lo cual conlleva un costo (de transacción). Los costos de transacción son un amplio espectro de costos institucionales que incluyen los costos de información, negociación, diseño, vigilancia y cumplimiento de contratos y protección de derechos de propiedad. Si los costos de



transacción se elevan significativamente --en algún punto-- la cancelación del intercambio puede ser definitiva.

Muchas transacciones potencialmente beneficiosas no se realizan por falta de soluciones aceptables a los costos de transacción. Entre menor sea la información disponible, mayor será la incertidumbre y el riesgo de tomar decisiones erróneas, así como también la mayor debilidad de los mercados, tendiendo éstos a ser difíciles de organizar y de administrar por la falta de información pertinente y/o porque los costos de adquirirla son demasiado altos.

Los individuos demandan instituciones capaces de generar y difundir información pertinente para la toma de decisiones relacionadas con las actividades económicas; esto se traduce en menos burocracia y más efectividad por parte de las autoridades locales en torno a trámites administrativos.

Las instituciones proporcionan la estructura del intercambio que determina el costo de la transacción (permisos, pagos de impuestos, requisitos para la creación y funcionamiento de empresas, etc.). En este sentido, la autoridad local puede jugar un papel importante en la recolección y difusión de información a bajo costo, por medio de su estructura organizativa. Cuando las instituciones funcionan eficientemente, y la información disponible es buena y a bajo costo, los agentes se involucran más en el intercambio porque se eleva la confianza y bajan los costos de transacción.

Siguiendo nuestra discusión, en la medida en que suben los costos de transacción, se requieren diferentes modos de intercambio que permitan hacer frente a los costos de transacción. Los problemas de información emiten señales e incentivos a los agentes para crear mecanismos de organización económica que disminuyan el riesgo y la incertidumbre, que fomenten el intercambio y reduzcan los costos de transacción.

El contrato es una institución clave porque permite realizar el intercambio más eficiente, aliviando la complejidad y la incertidumbre que de manera natural rodea el intercambio. El contrato crea un marco que disminuye el riesgo y la incertidumbre, y, a su vez, se mejoran las condiciones económicas que permiten garantizar el cumplimiento de los contratos, justamente porque especifica los términos del intercambio (las acciones que las partes toman, cualquier pago de uno a otro, reglas y procedimientos que serán utilizadas para resolver asuntos en el futuro y el comportamiento que se puede esperar de las partes). La autoridad, a través del sistema legal, tiene la responsabilidad de asistir a los individuos con el fin de garantizar y de hacer cumplir los contratos legítimos y así disminuir los costos del intercambio.

Bajo esta lógica, en el mercado es necesaria la intervención de un tercer partido (poder público) que aplique y haga cumplir las instituciones existentes. El Estado es el único agente capaz de cumplir este objetivo, porque fija y hace cumplir las reglas fundamentales que coordinan el intercambio, gracias a su poder de coerción, que se traducen en oficinas locales de los juzgados y las alcaldías. La autoridad en todo momento debe garantizar el cumplimiento de los contratos, aun cuando las circunstancias cambien y alguna de las partes o las dos resulten perjudicadas. Lo anterior se logra a través del sistema legal que protege los arreglos institucionales como el contrato, haciendo viable la producción y distribución.

Ligado también al desarrollo territorial se encuentra el tema de los derechos de propiedad. Los derechos de propiedad son las instituciones más relevantes en lo que se refiere a la asignación y uso de recursos disponibles en una sociedad. Las elecciones económicas, el intercambio económico y el desempeño de una economía no son independientes de los derechos. Los recursos se usan de manera eficiente si existe una estructura de derechos

de propiedad definidos con claridad, con instituciones fuertes. Si los derechos de propiedad están bien definidos y defendidos legalmente, se aumenta la confianza y certidumbre y, se mejora la coordinación y el desempeño económico.

Sin embargo, la definición de derechos de propiedad es un proceso costoso, el principal es el derecho a excluir a otros del libre uso de los bienes o activos sobre los cuales se fijen derechos de propiedad; seguido del derecho de transferir la propiedad. Es necesaria la existencia de la autoridad como una organización que proporcione un sistema legal que permita definir, mantener y hacer cumplir los derechos de propiedad (catastro, registro de la propiedad, juzgados). Sin la existencia de un sistema legal bien establecido y definido, los derechos de propiedad simplemente no existirían como institución. Si los derechos no están especificados jurídicamente y no existe un poder que obligue a su cumplimiento, o lo haga de manera deficiente, la coordinación económica es inviable o costosa y los beneficios de la cooperación son nulos.

En atención a esta breve discusión e ilustración resulta obvio el rol de las instituciones en el desempeño económico del territorio. Territorios atrasados son el resultado, entre otras cosas, de una pobre estructura institucional que permita a los agentes capturar las oportunidades de ganancias vinculadas a actividades económicas.

El cambio institucional tiene por objetivo definir nuevos derechos, reducir los costos de transacción, atenuar problemas de información y la reestructuración organizacional. Si la nueva estructura de incentivos, acompañada por restricciones de comportamiento, régimen de derechos de propiedad y sistemas de gobernación particulares de las transacciones, conduce a una reducción de los costos de transacción y expande la frontera de oportunidades de los individuos, entonces se incrementará la actividad productiva y la comunidad seguirá una vía eficiente de adaptación institucional. Sin embargo, si los territorios no tienen las mismas capacidades para adaptar las instituciones a las necesidades del crecimiento; muchos de estos fracasarán en generar instituciones internas adecuadas, que sienten las bases de trayectorias de crecimiento diferenciadas entre territorios.

