
INSTITUCIONES PARA LOS MERCADOS

Informe sobre el desarrollo mundial, 2002

Panorama general

Banco Mundial
Washington, D.C.

© 2001 Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Diseño de la portada: Debra Naylor, Naylor Design, Inc.
Fotografías de la portada: Arriba: © 2001 Stephen Simpson/FPG;
al medio: © 2001 Stone/Paul Chesley; abajo: Yosef Hadar, Banco Mundial.
Diseño del interior:
Barton Matheson Willse & Worthington, Baltimore
Composición: Unidad de Servicios de Traducción e Interpretación

Hecho en los Estados Unidos de América
Primera edición, septiembre de 2001

Este documento es la versión resumida del *Informe sobre el desarrollo mundial, 2002*, publicado por Mundi-Prensa Libros, S.A., para el Banco Mundial. El Informe es un estudio realizado por el personal del Banco Mundial y los juicios que se formulan en él no son necesariamente reflejo de la opinión del Directorio Ejecutivo de la institución ni de los países representados por éste. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación ni acepta responsabilidad alguna por las consecuencias que su uso pudiera tener.

ISBN 0-8213-5018-8

Índice del Informe sobre el desarrollo mundial, 2002

PARTE I INTRODUCCIÓN

1 Fomento de las instituciones: complementar, innovar, conectar y competir

¿Cómo pueden las instituciones respaldar a los mercados?

¿Cómo pueden las instituciones respaldar el crecimiento y la reducción de la pobreza?

¿Cómo se construyen instituciones eficaces?

Organización y alcance del Informe

Conclusiones

PARTE II EMPRESAS

2 Agricultores

Construcción de instituciones inmobiliarias rurales más seguras y transferibles

Construcción de instituciones financieras rurales eficaces y accesibles

Construcción de instituciones eficaces para la innovación y la tecnología agrícola

Conclusiones

3 Gobierno de las empresas

¿Cómo son las empresas en las distintas partes del mundo?

Instituciones de gestión privada para las empresas

Leyes e intermediarios formales

Conclusiones

4 Sistemas financieros

¿Deben las autoridades promover sistemas financieros basados en los bancos o en el mercado?

¿Qué forma debe adoptar la reglamentación financiera?

Aumentar la eficiencia del sector financiero: importancia de la propiedad y la competencia

¿Cómo puede cambiar el carácter de los mercados financieros a raíz de la introducción de empresas extranjeras y de los sistemas electrónicos de financiamiento?

Cómo facilitar el acceso a los servicios financieros

Conclusiones

PARTE III GOBIERNO

5 Instituciones políticas y gobierno

Instituciones políticas y opciones normativas
Corrupción
Políticas, instituciones e impuestos
Conclusiones

6 Sistema judicial

Comparación de los sistemas legales y judiciales
Nuevos testimonios sobre dos aspectos de la eficiencia judicial: rapidez y costa
Iniciativas de reforma judicial
Equidad
Conclusiones

7 Competencia

Competencia interna
Competencia internacional
Conclusiones

8 Reglamentación de la infraestructura

Competencia en los sectores de la infraestructura
Estructura del sistema regulador
Regulación de la infraestructura orientada a la prestación de servicios a los pobres
Conclusiones

PARTE IV SOCIEDAD

9 Normas y redes

Instituciones informales en los mercados: utilidad e inconvenientes
Construcción y adaptación de instituciones formales
Integración de instituciones informales y formales
Conclusiones

10 Medios de comunicación

Independencia
Calidad
Ampliación del alcance de los medios de comunicación
Instituciones complementarias de los medios de comunicación
Conclusiones

Nota bibliográfica

Indicadores seleccionados del desarrollo mundial

Instituciones para los mercados: complementar, innovar, conectar y competir

¿Cómo explicamos la persistencia de la pobreza en medio de la abundancia? Si conocemos las fuentes de la abundancia, ¿por qué los países pobres no se limitan a adoptar las políticas que contribuyen a ella?... Debemos crear incentivos para que las personas inviertan en una tecnología más eficiente, tengan una mejor preparación y organicen mercados eficientes. Estos incentivos se encarnan en las instituciones.

—Douglass C. North, 2000

En el siglo XI los comerciantes magrebíes de África del Norte tenían un problema. Querían expandirse al otro lado del Mediterráneo, pero no podían formular planes concretos porque las incertidumbres eran muchas: desconocimiento de los precios en tierras remotas, posibilidad de robo durante el tránsito y dudas sobre la calidad de las mercancías a la llegada.

Con el pasar del tiempo, encontraron una solución. Establecieron en los grandes centros comerciales del Mediterráneo una red de agentes magrebíes para que representaran sus intereses y pudieran intercambiar información sobre los mercados. Estos agentes, relacionados por vínculos sociales, intercambiaban libremente información unos con otros. El robo y el fraude eran fenómenos raros, ya que la mejor forma de proteger los propios intereses era seguir formando parte de esa red. Y esta permanencia favorecía la observancia espontánea de las normas, aun cuando no hubiera reglas escritas¹.

Un milenio más tarde, la población de todo el mundo encuentra problemas semejantes cuando trata

de mejorar su bienestar por intermedio del mercado. Los empresarios africanos no pueden ampliar sus oportunidades porque carecen de información sobre sus posibles interlocutores comerciales. Los campesinos pobres de América Latina no pueden utilizar sus activos como garantía para obtener préstamos bancarios. Los empresarios en ciernes de Asia central que tratan de emprender nuevos negocios tropiezan con los obstáculos políticos creados por las empresas consagradas y el Estado.

Para todos ellos, y para muchos otros, los mercados no funcionan. Es decir, los mercados no les ofrecen el incentivo necesario para ampliar el comercio, ni la capacidad de utilizar sus competencias y recursos al máximo, ni la oportunidad de aumentar sus ingresos y acumular activos.

A pesar de los problemas, en los países ricos y pobres muchas personas realizan actividades de mercado productivas, y rentables. Como se indicaba en el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001*, los ingresos derivados de la participación en el mercado son la clave para impulsar el crecimiento económico de las naciones y reducir la pobreza de las personas. En el presente Informe lo que se intenta es impulsar las oportunidades de los pobres en los mercados, y potenciarles para ello. ¿Qué es lo que hace que la actividad de los mercados resulte rentable y posible para unos, y no para otros? ¿Por qué algunos sistemas de mercado son inclusivos e integrados, en otras palabras, permiten que los beneficios lleguen tanto a los ricos como a los pobres, a la población rural como a la urbana? ¿Por qué otros mercados están localizados y segmentados?

Cuadro 1

Ejemplos de instituciones que respaldan a los mercados

Públicas	Privadas
<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas judiciales • Leyes de competencia • Autoridades de supervisión bancaria • Requisitos de transparencia de las compañías • Títulos formales de propiedad de la tierra y leyes que regulan la transmisión de bienes 	<ul style="list-style-type: none"> • Cámaras de comercio • Registros de solvencia de posibles prestatarios • Prestamistas • Reciprocidad entre los socios de las empresas • Normas sobre la transmisión de la tierra

Los mercados funcionan si tienen normas, mecanismos de observancia y organizaciones que promuevan las transacciones. Estas instituciones, sumamente diversas, transmiten información, hacen observar los derechos de propiedad y los contratos y regulan la competencia. Al mismo tiempo, ofrecen a las personas oportunidades e incentivos para que participen en actividades de mercado provechosas. ¿De dónde proceden estas instituciones de mercado? Pueden ser creación de los Estados o de las comunidades, y pueden tener carácter formal o informal (Cuadro 1).

El tema del presente Informe es la creación de instituciones que contribuyan al desarrollo de los mercados. En el Informe de 2000/2001 se destacaba la importancia de las instituciones como medio de influir en la participación de los pobres en los mercados. En el de este año se examinan tanto las instituciones que contribuyen al crecimiento como las que influyen directamente en el acceso de quienes han quedado al margen de las actividades de mercado. Se consideran las instituciones que ofrecen oportunidades a las personas y las potencian. Se va más allá del Informe anterior: se analiza qué es lo que *hacen* las instituciones para promover el crecimiento y facilitar el acceso y se indica *cómo* edificar esas instituciones. Además, se hace hincapié en la forma en que las instituciones pueden ayudar a las personas a utilizar mejor los activos que poseen y a multiplicarlos. Esta atención especial a las instituciones no merma la importancia de las políticas. Pero no basta con adoptar políticas acertadas. Los detalles del desarrollo institucional son importantes para el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Este Informe representa una aportación a los estudios sobre las instituciones y mercados, que resulta innovadora en varios sentidos. Ofrece un marco de diag-

nóstico para comprender la forma en que las instituciones respaldan la actividad del mercado. Al superar la brecha entre la teoría y las pruebas disponibles en las distintas disciplinas, aprovecha también los testimonios existentes acerca del papel de las instituciones y el cambio institucional. Confirma que no se puede imponer una fórmula única preestablecida en el diseño de las instituciones. Pero se va más allá. Se indica cómo hacer para conseguir instituciones más eficaces. Se considera, por un lado, qué pueden hacer los responsables de las políticas para diseñar instituciones más eficaces y cómo generar fuerzas en favor del cambio. Se amplían a los países en desarrollo los anteriores estudios empíricos sobre el cambio institucional y se presenta un marco para éste. Además, se ofrece asesoramiento normativo, adoptando para ello un planteamiento pragmático. El objetivo no es determinar qué es lo que debería hacerse en un mundo ideal, sino qué es lo que se puede hacer en el mundo de nuestros días.

Para comprender qué es lo que impulsa el cambio institucional, en el Informe se destaca la importancia de la historia. Muchos países en desarrollo han adquirido la categoría de Estado-nación mucho más recientemente que los países industriales. La evolución de las naciones nos enseña que el desarrollo de las instituciones requiere tiempo y que el proceso dentro de cada país puede estancarse o retroceder como consecuencia de conflictos políticos o de la situación económica y social. Nos enseña cuál es el proceso de cambio y la importancia del liderazgo, las normas y la cultura en determinados países. El desarrollo institucional es en general un proceso acumulativo: se producen cambios diversos en diferentes esferas, que acaban por complementarse y respaldarse mutuamente. Es importante encontrar áreas en las que avanzar; los cambios en una de ellas pueden representar una presión en favor del cambio en otras. No todas las reformas son políticamente difíciles para todos los países. Y lo que *es* difícil en un contexto quizá no lo sea en otro. La clave es avanzar, y en este Informe se identifican los elementos de esta estrategia. El todo es mayor que las partes, e incluso un progreso moderado de éstas puede contribuir a conseguir un sistema más adecuado para promover el crecimiento y reducir la pobreza.

Se extraen cuatro grandes enseñanzas aplicables al desarrollo institucional. Las dos primeras se refieren a la oferta de instituciones eficaces que respalden el mercado. Pero no basta con establecer instituciones. Es también necesario que las personas deseen utilizarlas. Por ello, las dos segundas enseñanzas se refieren a la crea-

ción de la demanda de tales instituciones y la promoción de fuerzas favorables al cambio.

Para conseguir instituciones eficaces es preciso:

- *Diseñarlas de manera que sirvan de complemento a la realidad existente, es decir, a otras instituciones de apoyo, capacidades humanas y tecnologías disponibles.* ¿Razón? La disponibilidad y costo de las instituciones de apoyo, el nivel de corrupción existente, el grado de transparencia y la capacidad humana y las tecnologías subyacentes determinan los efectos de una institución concreta. Ese es el motivo por el que las instituciones que alcanzan sus metas en los países industriales quizá no las puedan conseguir en los países en desarrollo. Gran parte de la importante labor de fomento institucional consiste en modificar las que ya existen para que sirvan de complemento a otras, y en reconocer, por un lado, qué es lo que no se debe impulsar o transplantar en un contexto concreto y, por el otro, qué es lo que conviene crear. En el diseño institucional, el concepto de prácticas “óptimas” carece de sentido.
- *Innovar para distinguir entre las instituciones que funcionan y las que no.* Incluso en los países con ingresos y capacidades semejantes, la innovación puede crear instituciones más sólidas debido a las diferencias en las condiciones locales, diferencias que van desde las normas sociales a la geografía. La experimentación tiene costos que es preciso reconocer, pero no obstante puede ayudar a identificar nuevas formas institucionales. Los países pueden conseguir beneficios difundiendo las innovaciones provechosas y adoptando innovaciones del sector privado. Pero deben también tener la valentía necesaria para renunciar a los experimentos fallidos.
- *Conectar las comunidades de los agentes de mercado mediante un intercambio abierto de información y el libre mercado.* El intercambio de mercancías y servicios fuera de las redes crea demanda de instituciones en apoyo de los mercados. El intercambio de información a través de un debate público genera demanda de cambio institucional, ya que obliga a las personas a rendir cuentas, cambia su comportamiento e introduce, desde fuera de la comunidad, ideas favorables al cambio. La vinculación de las comunidades de personas en redes de información y de libre comercio que den acceso a los mercados es, por lo tanto, una prioridad para los responsables de las políticas que desean conseguir instituciones capaces de respaldar el mercado.

- *Promover la competencia entre jurisdicciones, empresas e individuos.* Una mayor competencia modifica la eficacia de las instituciones existentes, cambia los incentivos y comportamientos de las personas y crea la demanda de nuevas instituciones. Los agentes de los países en desarrollo muchas veces tienen demasiado poca competencia, debido en general a las estructuras institucionales existentes. Si se consigue cambiar esto, mejorará la calidad de otras instituciones. La competencia entre jurisdicciones pone de manifiesto la importancia de las instituciones que consigan sus objetivos y promueve la demanda de ellas. La competencia entre empresas e individuos hace otro tanto.

¿Cómo contribuyen las instituciones a respaldar los mercados?

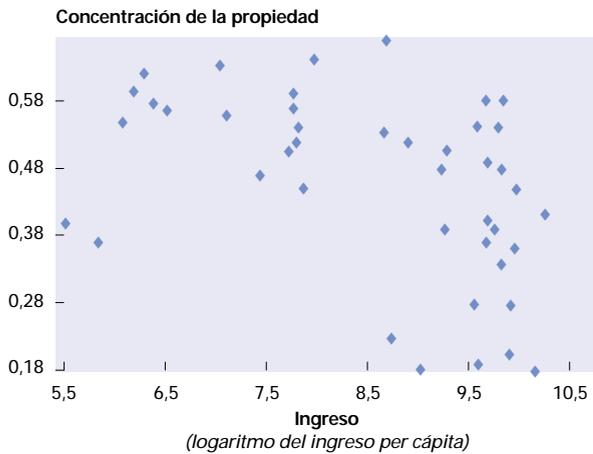
Los pequeños vendedores realizan transacciones sencillas en el mercado al contado: los compradores y vendedores se interrelacionan directamente para intercambiar productos bastante uniformes, cuya calidad es fácil de verificar. Las grandes empresas multinacionales intercambian productos más diferenciados, tienen mayores dificultades para verificar la calidad y deben superar distancias mucho mayores en el tiempo y en el espacio entre una parte de la transacción y la otra. La mayoría de las economías tienen ambos tipos de mercado. Pero el primero es relativamente más frecuente en los países en desarrollo, y el segundo en las economías industriales.

Los mercados desarrollados —más globalizados, más inclusivos e integrados— ofrecen mayores oportunidades y opciones. Los mercados infradesarrollados, más frecuentes en los países pobres, suelen ser más locales y segmentados. Así, en comparación con los agricultores del Canadá, los campesinos pobres de Bangladesh tienen menos oportunidades, y muchas menos instituciones formales (como bancos y tribunales oficiales), para reducir sus riesgos y aumentar sus oportunidades.

¿Qué es lo que limita las oportunidades de mercado? En primer lugar, los costos de transacción derivados de la falta de información adecuada y de los problemas de definición y observancia de los derechos de propiedad², pero también de los obstáculos al ingreso de nuevos participantes. ¿Qué es lo que aumenta esas oportunidades? Las instituciones que multiplican la rentabilidad de los intercambios de mercado, reducen los riesgos e incrementan la eficiencia.

En cualquier caso, no todas las instituciones promueven unos mercados integradores. Los magrebíes re-

Gráfico 1
La concentración de la propiedad varía enormemente de unos países a otros



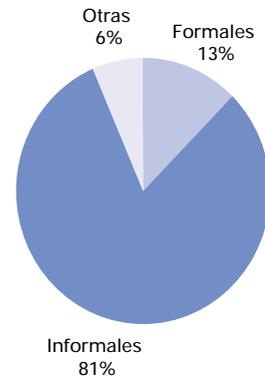
Nota: La concentración de la propiedad se mide en función de la participación conjunta de los tres mayores accionistas de las mayores empresas controladas por el sector privado.

Fuente: La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer, 1999.

dujeron los costos de transacción entre ellos mismos pero, al mismo tiempo, excluyeron a otras comunidades. Los diseños institucionales que evolucionan de acuerdo con las circunstancias históricas o bajo la dirección de las autoridades públicas no son necesariamente los mejores para toda la sociedad, ni para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Por ejemplo, las juntas estatales de comercialización agrícola, en vez de ayudar a los agricultores, muchas veces han contribuido a reducir sus ingresos en África. Por otro lado, las instituciones que en un momento favorecieron las transacciones de mercado pueden continuar existiendo cuando han perdido ya sentido: por ejemplo, los organismos de privatización y las agencias de reestructuración bancaria. El desafío que se presenta a los responsables de la adopción de políticas es orientar el desarrollo institucional de tal manera que favorezca el desarrollo económico.

Las estructuras institucionales varían enormemente en los distintos países y a lo largo del tiempo. Los bancos, empresas y agricultores se organizan y se relacionan mutuamente de formas diversas. En algunos países, las leyes de bancarrota favorecen a los acreedores; en otros, a las empresas endeudadas. En los países industriales, algunas empresas han concentrado la propiedad; otros la han dispersado (Gráfico 1). Algunos agricultores comercializan sus mercancías a través de cooperativas; otros recurren a contratos con comerciantes.

Gráfico 2
Fuentes de financiamiento en forma de empréstito, 1995-96: Nepal, todos los hogares



Nota: En "otras" se incluyen las organizaciones no gubernamentales de microcrédito, las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio, los organismos de socorro y otras fuentes no especificadas. En el documento del que se han tomado estas cifras se indica también que los hogares más pobres recurren a fuentes informales más que los que se encuentran en situación más desahogada.

Fuente: Besley y otros, documento de antecedentes para el Informe sobre el desarrollo mundial, 2000.

Las instituciones del Estado son igualmente diversas. En algunos países, los gobiernos están muy centralizados; en otros, se delega a los gobiernos locales gran parte de la autoridad. Asimismo, las normas sociales y las actitudes hacia las transacciones de mercado presentan divergencias. En unos países, la bancarrota imprime un estigma imborrable; en otros, es un acontecimiento normal.

Las instituciones no tienen que adoptar necesariamente la forma de leyes o reglamentos oficiales. Pueden ser mecanismos informales, basados en normas. Éstas son importantes en las transacciones comerciales tanto en los países ricos como en los pobres. Las instituciones informales son relativamente más importantes que las formales en los países más pobres, y sobre todo en las zonas más necesitadas. En Nepal, por ejemplo, predominan las fuentes informales de financiamiento (Gráfico 2), aunque es más probable que los hogares en situación más desahogada utilicen instituciones financieras formales. Esta situación es característica de los países más pobres, donde la mayor parte de la población actúa al margen del marco institucional público o formal. En tales situaciones, las redes informales promueven el intercambio.

Indudablemente, no hay un camino único hacia el crecimiento y la reducción de la pobreza. Las distintas formas institucionales que existen en los mercados de-

sarrollados de nuestros días han evolucionado en respuesta a la historia concreta de cada país. Las fuerzas políticas, económicas y sociales moldean las instituciones públicas y privadas. Por ejemplo, en el Japón del siglo XIX, la restauración Meiji trajo consigo una gran variedad de nuevas ideas y nuevas formas institucionales. En Europa, la competencia entre los Estados fue una importante fuerza en favor del cambio institucional³. Finalmente, la vida política de los países ha configurado el carácter de sus sistemas jurídicos formales. En muchas de las zonas más pobres del mundo, el desarrollo de instituciones productivas se ha visto retrasado por conflictos políticos y sociales. Y en muchos de esos países, las estructuras institucionales formales fueron transplantadas por colonos extranjeros. No obstante, una característica fundamental de todos los sistemas de mercado industriales es un Estado fuerte, capaz de respaldar un sistema jurídico formal que complemente las normas existentes, y un Estado que respete a su vez las leyes y se abstenga de actuar en forma arbitraria.

El desarrollo de instituciones de mercado eficaces es el desafío fundamental que se plantea a las comunidades y economías, y ese es precisamente el desafío en que se centra el presente Informe. Lo que se intenta presentar es un marco que permita comprender cómo las instituciones respaldan a los mercados, qué hacen estas instituciones y en qué manera se pueden construir instituciones eficaces para ello.

El planteamiento del Informe es pragmático. Representa una guía para los responsables de las políticas, en cuanto que evalúa las actuales investigaciones sobre el cambio institucional y analiza las experiencias recientes del desarrollo institucional en los distintos países. Además, se presentan nuevas pruebas empíricas sobre las instituciones y el cambio institucional en los países en desarrollo.

Las instituciones que respaldan el mercado contribuyen en buena medida a promover el crecimiento y a reducir la pobreza (Recuadro 1). Este Informe está basado en otros informes anteriores, en particular el Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001, en el que se destacaba la importancia fundamental de la actividad del mercado para promover el crecimiento y ofrecer oportunidades a los pobres. En el de este año se intenta determinar qué es lo que hacen las instituciones para promover un desarrollo del mercado que aporte beneficios para todos —mercados integradores e integrados— que ofrezcan igualdad de oportunidades, reduzcan el riesgo y permitan la inversión en actividades más rentables.

Recuadro 1

Las instituciones débiles perjudican a los pobres

Debido a sus considerables efectos en el crecimiento económico, las instituciones que apoyan a los mercados son una fuerza importante para la reducción de la pobreza. Hay también pruebas cada vez más claras de que los costos del fracaso institucional recaen de manera especial sobre los segmentos más pobres de la sociedad. La corrupción es un impuesto particularmente regresivo, ya que los pobres son los más castigados por la obligación de pagar sobornos o cuotas, por mínimas que sean, cuando desean servicios públicos.

Son demasiados los casos en que los mecanismos jurídicos y el sistema judicial no sirven debidamente a los pobres, ya que el analfabetismo y la imposibilidad de pagar la representación letrada hacen que las instituciones de este sector queden fuera de su alcance. La impotencia del Estado para proteger la propiedad perjudica con frecuencia de forma desproporcionada a los pobres, que no pueden permitirse adoptar medidas para protegerse frente a la delincuencia. El fracaso de las instituciones de política pública para establecer un entorno macroeconómico estable representa también una mayor carga para los pobres.

La población necesitada es con frecuencia la más vulnerable a las crisis macroeconómicas, y los estudios comparativos entre países indican que los pobres suelen mencionar con mucha mayor frecuencia la inflación entre sus grandes preocupaciones económicas. Por otro lado, la falta de acceso a instituciones financieras que permitan a los pobres ahorrar en los buenos momentos y endeudarse en los periodos de necesidad los hace más vulnerables a las coyunturas económicas desfavorables.

Tampoco las instituciones privadas tienen siempre en cuenta los intereses de los pobres o de las personas desfavorecidas de la sociedad. Los monopolios privados muchas veces cobran precios elevados por artículos de primera necesidad, cuando la competencia haría posible el acceso de segmentos más amplios a esos mismos bienes. Los mecanismos locales informales de solución de diferencias pueden estar sesgados en contra de algunos grupos. Y las redes o asociaciones basadas en los contactos sociales excluyen a quienes no son miembros de ellas.

Fuente: Banco Mundial, 2001.

Cada vez son más numerosas las investigaciones que vinculan los éxitos (y fracasos) institucionales con el desarrollo a lo largo del tiempo y en los diversos países. Una gran variedad de indicadores refleja el desempeño de los conjuntos de instituciones, diferentes y en muchos casos superpuestos. Por ejemplo, el éxito del Estado en cuanto fuente de medidas legislativas y el desempeño del sistema judicial y policial reflejan la forma en que los ciudadanos e inversionistas perciben el Estado como entidad que respeta los derechos de propiedad. El acceso a los servicios financieros y la complejidad de sus mercados revelan de qué forma las instituciones protegen los derechos

de propiedad de los prestatarios y prestamistas. Un alto nivel de corrupción revela la existencia de incentivos que contribuyen a que los políticos y funcionarios públicos persigan su propio interés por encima del bien común.

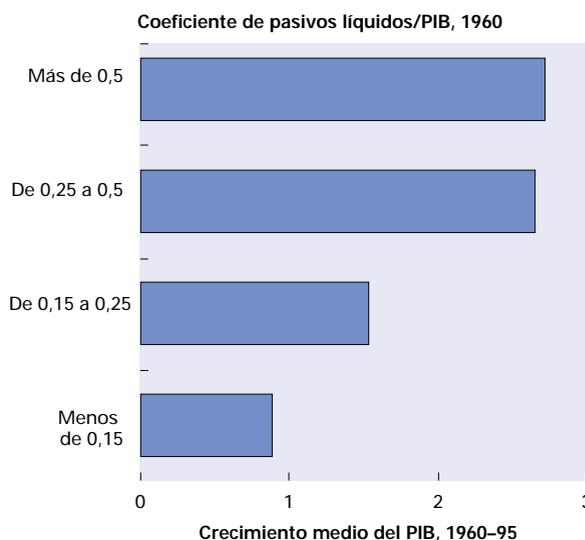
Las relaciones positivas entre el desarrollo económico y esos indicadores del éxito institucional están ampliamente documentadas. Pero la mayor parte de los estudios no establecen vínculos entre instituciones y resultados específicos. Más bien, ponen de manifiesto la gran variedad de instituciones que prestan apoyo a los mercados. Por ejemplo, los ingresos y el imperio de la ley —dentro del cual se engloba la importancia colectiva de los derechos de propiedad, las instituciones jurídicas y el sistema judicial— están fuertemente relacionados entre sí. Otro ejemplo: el desarrollo de las instituciones financieras es precursor del crecimiento (Gráfico 3).

¿Qué hacen las instituciones?

Para ofrecer un marco que se pueda aplicar a las distintas instituciones que respaldan el mercado, en el presente Informe se trata de superar la complejidad de las estructuras institucionales considerando qué es lo que hacen. Éste es el primer paso para conseguir instituciones eficaces. En la práctica, las instituciones hacen fundamentalmente tres cosas:

- *Encauzan la información sobre la situación del mercado, sus bienes y participantes.* Un intercambio adecuado de información ayuda a las empresas a identificar posibles socios y actividades de gran rentabilidad, y a evaluar su solvencia. Ayudan también a los gobiernos a regular acertadamente. Por ello, las instituciones pueden influir en la producción, recolección, análisis, verificación y difusión (o retención) de la información y el conocimiento entre los participantes y entre las comunidades y mercados, y dentro de ellos. Como ejemplo de instituciones de intercambio de información podrían citarse las empresas contables, los sistemas de registro de riesgo crediticio y los reglamentos públicos sobre los medios de comunicación que tratan de limitar la difusión de información⁴.
- *Definen y hacen observar los derechos de propiedad y los contratos, determinando quién consigue qué cosas y en qué momento.* El conocimiento de los derechos que uno tiene a los activos e ingresos y la capacidad de proteger esos derechos son decisivos para el desa-

Gráfico 3
El desarrollo financiero genera crecimiento



Nota: Cifras basadas en una dispersión parcial de la regresión transversal con variables instrumentales; Beck, Levine y Loayza, 2000.

rollo de los mercados, en particular los derechos del sector privado en relación con el Estado. Las instituciones pueden reducir el potencial de conflictos y ayudar a cumplir los contratos. Ejemplo de ello serían las constituciones, los sistemas judiciales y toda la gama de redes sociales.

- *Intensifican la competencia en los mercados, o la reducen.* La competencia ofrece incentivos para actuar mejor, ya que promueve la igualdad de oportunidades. En los mercados competitivos es más probable que los recursos estén en consonancia con las ventajas del proyecto propuesto que con los contactos sociales o políticos de un empresario. Un cierto grado de competencia estimula también la innovación y el crecimiento económico. Pero, mientras que algunas instituciones facilitan la competencia, otras la impiden. Por ejemplo, el Estado la obstaculiza cuando reglamenta en forma excesiva el establecimiento de nuevas empresas. Por otro lado, al organizar las actividades de mercado en torno a un grupo cerrado de participantes —recuérdese el caso de los magrebíes—, las oportunidades para quienes se encuentran dentro del grupo pueden aumentar, aun cuando se sofoque la competencia, mientras que disminuirán las ocasiones para quienes se encuentran fuera de él.

Gracias a estas tres funciones, todas las estructuras institucionales repercuten en la *distribución* de los activos, ingresos y costos, así como en los incentivos de los participantes en el mercado y en la eficiencia de sus transacciones. Al distribuir los derechos entre los agentes más eficientes, las instituciones pueden aumentar la productividad y el crecimiento. Cuando determinan los incentivos de la inversión, por ejemplo, fortaleciendo los derechos de propiedad, pueden influir en los niveles de inversión y en la adopción de nuevas tecnologías. Si determinan los derechos de mercado, por ejemplo, mediante una ley sobre la competencia, limitan las rentas de los productores y protegen a los consumidores frente a posibles subidas de precios. Finalmente, cuando aclaran los derechos de quienes se encuentran en posición de desventaja en los mercados, las instituciones pueden influir directamente en las vidas de los pobres. Por ejemplo, cuando se reconocen títulos oficiales a las personas pobres cuyos derechos de ocupación no eran admitidos por los prestamistas, se les ofrece la posibilidad de endeudarse e invertir.

Instituciones eficaces son las que resultan *compatibles con los incentivos*. Las instituciones con mecanismos internos de observancia son eficaces porque hay un sistema mutuamente reconocido de recompensas y sanciones. Una cuestión importante en el diseño de las instituciones públicas es conseguir que los incentivos contribuyan realmente al comportamiento deseado. Un buen ejemplo es el del seguro de los depósitos, cuyo objetivo es proteger a los depositantes frente a los riesgos que conllevan las instituciones financieras (Capítulo 3). La experiencia ha demostrado que el seguro de los depósitos puede representar para los administradores financieros un incentivo a prestar los fondos de los depositantes sin demasiada prudencia y puede dar lugar a comportamientos de excesivo riesgo. En circunstancias semejantes, se requieren reglamentos complementarios para reorientar los incentivos, por ejemplo, reglamentos que garanticen que los directores de los bancos tengan mucho que ganar o perder, en términos financieros, según el desempeño de sus instituciones.

¿Quién construye las instituciones?

Ante el desarrollo de las economías y la creciente complejidad de las transacciones, las instituciones deben también evolucionar. Esta evolución puede ser resultado

de los cambios ocurridos en las instituciones existentes, pero puede deberse también a la construcción o transplante de otras nuevas. ¿Quién construye estas instituciones? El Estado, pero también las empresas y los representantes de la comunidad y los agentes de los mercados internacionales.

Cuando el Estado ha erigido nuevas instituciones, los resultados han sido de signo diverso. Basta comparar los casos de Polonia y Rusia en el decenio de 1990. Para promover el desarrollo del mercado, el gobierno polaco actuó rápidamente con el fin de aclarar los derechos de propiedad del Estado y del sector privado. Impuso fuertes restricciones presupuestarias a las empresas estatales y promovió un grupo dinámico de empresarios. El gobierno ruso no estableció una delimitación tan nítida entre las instituciones privadas y públicas, como demuestra la falta de rigor en los presupuestos para las empresas y la generalización del fenómeno del atraso en el pago de impuestos.

También el sector privado puede contribuir al desarrollo institucional. Puede impulsar —o impedir— el cambio institucional, en forma individual o en asociación. Los bancos, por ejemplo, han presionado para conseguir una supervisión financiera más rigurosa en México. Los inversionistas internacionales han colaborado con los grupos locales para promover el establecimiento de un tribunal comercial en Tanzania en el decenio de 1990.

Otro factor importante pueden ser las organizaciones internacionales. Sus intentos de ayudar a crear instituciones acordes con las necesidades de los países en desarrollo han conseguido resultados de distinto signo. Por ejemplo, han sido de gran ayuda para transmitir conocimientos sobre los diferentes diseños institucionales en los distintos países. Pero han asesorado también sobre reformas institucionales que no han sido las más indicadas para el contexto de algunos países.

¿Cómo se consiguen instituciones eficaces?

Las autoridades públicas que desean establecer instituciones, conscientes del contexto de información, observancia y competencia, deben evaluar qué es lo que inhibe el desarrollo del mercado o lo que da lugar a resultados concretos en ese terreno. La clave es identificar qué tipo de institución se necesita, en vez de dar por supuesto que lo que hace falta es una estructura concreta. Los responsables de las políticas deben preguntarse:

- *¿Quién necesita información y sobre qué?* Por ejemplo, ¿carecen los banqueros de información sobre la solvencia de los posibles prestatarios?
- *¿Están claramente definidos y protegidos los derechos de propiedad, y los contratos?* Por ejemplo, ¿tienen los agricultores que trabajan la tierra derechos que puedan hacer valer?
- *¿La competencia es insuficiente o excesiva?* Por ejemplo, ¿hay un monopolio en el sector de la infraestructura que impida el acceso de nuevos participantes, o las empresas no realizan investigaciones de alta rentabilidad porque carecen de salvaguardias sobre la propiedad intelectual?

Una vez que se ha detectado el desfase institucional, el siguiente paso es diseñar la institución adecuada. Además, son importantes los factores relacionados con la oferta y la demanda, ya que, a medida que los países cambian y se desarrollan, las instituciones correspondientes deben hacer otro tanto. Para ser eficaces, las instituciones deben concebirse de tal manera que los incentivos de los agentes de mercado estén orientados a conseguir el resultado deseado. Cuatro planteamientos básicos en el desarrollo institucional son válidos para todos los sectores y países: complementar lo que existe, innovar para identificar instituciones que funcionan, conectar a las comunidades a través de los flujos de información y el comercio, y promover la competencia.

Complementar lo que ya existe

Las instituciones que han conseguido con eficacia sus objetivos en los países industriales pueden tener resultados muy diferentes en los países en desarrollo, que cuentan con menos instituciones complementarias, menor capacidad administrativa, costos per cápita más elevados, niveles de capital humano inferiores, diferente tecnología y distintos niveles y concepciones de la corrupción. Las autoridades, si saben cómo adaptar el diseño institucional a estas diferencias entre los países industriales y en desarrollo cuando crean o transplantan nuevas instituciones, o modifican las ya existentes, pueden aumentar la eficacia de sus instituciones.

Un ejemplo ilustrativo es el de los reglamentos sobre el acceso de nuevas empresas. En algunos países en desarrollo, el costo de registro es muy elevado en relación con el PIB per cápita (Gráfico 4a)⁵. El número de procedimientos necesarios para registrar una empresa es también mayor que en los países industriales (Gráfico

Gráfico 4a
El costo de inscripción en el registro de empresas (en porcentaje del PNB per cápita) es más elevado en los países de ingreso bajo

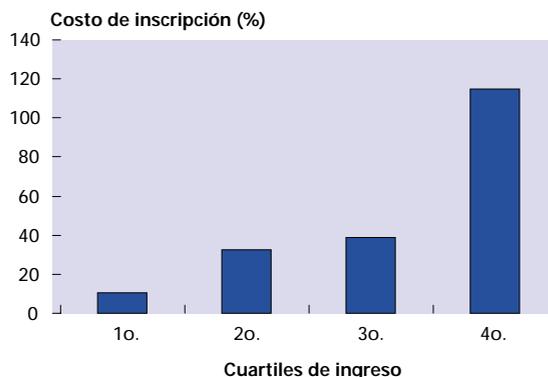


Gráfico 4b
Los países de ingreso bajo imponen más trámites

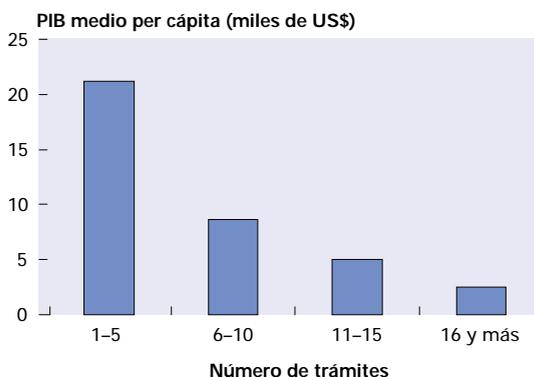
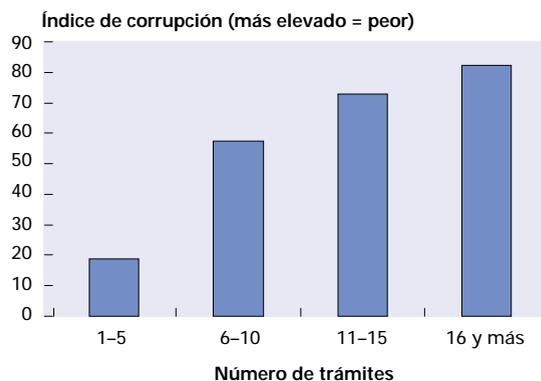


Gráfico 4c
El mayor número de trámites está asociado a una mayor corrupción



Nota: Por costos se entienden las cargas oficiales en porcentaje del PNB per cápita de 1999.

Fuente: Djankov y otros, de próxima aparición, documento de antecedentes para el Informe sobre el desarrollo mundial, 2002.

Recuadro 2

El cambio institucional formal, apoyo a la innovación privada

En Bangladesh, un profesor de economía tuvo una idea: ayudar a los pobres a ayudarse a sí mismos, ofreciéndoles pequeños préstamos para iniciar actividades económicas a pesar de su falta de garantía o de antecedentes crediticios. En 1976 puso en marcha el Grameen Bank utilizando sus contactos sociales en el gobierno para gestionar la filial local de un banco gubernamental. El éxito de estas iniciativas impulsó al gobierno a cambiar posteriormente las leyes que regulan el Grameen Bank, que pasó a ser, primero, una entidad independiente bajo control gubernamental; luego, un banco que de hecho era privado pero estaba administrado por un oficial público; finalmente, un banco privado de hecho, gestionado por un consejo de administración independiente. En la actualidad, el Grameen Bank tiene filiales en más de la mitad de las aldeas de Bangladesh y más de dos millones de prestatarios.

En Perú, otra persona innovadora realizó un experimento. Observó que, en Lima, hacían falta 728 trámites burocráticos para que alguien con derecho informal a una vivienda obtuviera el título legal. Durante 10 años llevó a cabo una campaña pública de información, en la que demostró a los políticos que había un "consenso oculto en favor de la reforma" para simplificar los procedimientos de formalización de esos derechos. El Congreso, ante el abrumador apoyo público a esta propuesta de simplificación, aprobó de manera unánime la legislación necesaria para dar carácter oficial a esos títulos. En la actualidad, hay un sencillo procedimiento legal para establecer los títulos de propiedad de la tierra de las personas más pobres, que funciona en paralelo con el sistema formal.

Estos dos casos ilustran de qué manera el Estado puede colaborar con agentes privados para promover innovaciones institucionales respaldando directamente experimentos, o al menos dejando que progresen y se comprueben y luego, si prosperan, alentando su crecimiento. Demuestran también la importancia de otros factores para promover la innovación. Los contactos y redes sociales reducen los obstáculos a la experimentación. La apertura en el intercambio de información da impetu a la adopción de experimentos llamados a triunfar.

Fuente: De Soto, 2000, Yunus, 1997.

4b). Estos costos desproporcionados disuaden el ingreso en el sector formal y reducen la competencia. La regulación excesiva de la actividad empresarial es otro costo que puede agravar la corrupción en los países en desarrollo (Gráfico 4c). Por ejemplo, en un estudio reciente se ha observado que en muchos países africanos las prácticas y reglamentos restrictivos tienen con frecuencia la finalidad de generar rentas para los funcionarios y los agentes o grupos privados favorecidos, lo que representa un obstáculo para las empresas en los sectores de la agricultura y la industria⁶.

En los países más ricos, por el contrario, la capacidad de imponer las normas es mayor, y los sistemas de procesamiento de la información son mejores. Por ello, una mayor obligación de rendir cuentas por parte de los responsables de la reglamentación permite evitar que los reglamentos incurran en tantos costos adicionales. Otro ejemplo es el de los procedimientos judiciales para el cobro de deudas: en general, éstos son muy complejos en los países más pobres, incluso sin tener en cuenta la capacidad de exigir el cumplimiento de los compromisos. Aunque algunos países industriales tienen también procedimientos complejos, normalmente cuentan con instituciones complementarias que fomentan la eficiencia judicial. Hay, por ejemplo, instituciones que promueven la transparencia, o incentivos que impulsan a los jueces y otras partes en los conflictos a resolver las diferencias de manera eficiente. En los países en desarrollo, ello significa que la simplificación de los procedimientos existentes puede ser un medio para lograr una mayor eficiencia judicial.

Innovar para identificar instituciones que funcionen

Incluso en los países con niveles semejantes de desarrollo se observan numerosas diferencias en sus normas, geografía y dotación de recursos. La innovación es muchas veces condición necesaria para tener en cuenta esas divergencias en el diseño de instituciones eficaces. Las autoridades deben respaldar las innovaciones de los agentes privados, reproduciendo los éxitos locales y abandonando los fracasos (Recuadro 2). La experimentación puede ayudar a identificar instituciones eficaces, pero no hay que olvidar los costos asociados a la experimentación con formas institucionales, que deben tenerse en cuenta al tomar las decisiones.

Como la innovación puede proceder de numerosas fuentes, la colaboración de los diferentes agentes de la sociedad es fundamental. En algunos casos, una mayor autonomía y participación local puede favorecer experimentos que contribuyan a la innovación. Aguas Argentinas, monopolio privatizado que ofrece servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en Buenos Aires, colaboró con el gobierno local, una comunidad de ingreso bajo y una organización no gubernamental para crear una nueva forma de organización. La comunidad estaba experimentando dos sistemas: una red de alcantarillado de bajo costo y un sistema doble de

abastecimiento de agua (una conexión con la red, para los pequeños volúmenes de agua potable, y otra conectada a las fuentes de agua subterránea demasiado salada para utilizarse como agua potable pero aprovechable para el aseo personal). Este sistema doble se abandonó en la fase experimental, por resultar demasiado costoso, mientras que se mantuvo el sistema de alcantarillado. Además, para ampliar su red de abastecimiento de agua, Aguas Argentinas adquirió los sistemas construidos con menos costos por la comunidad, lo que le permitió a cambio ofrecer a los clientes precios más bajos. En la práctica, subcontrató parte de su labor a los consumidores⁷.

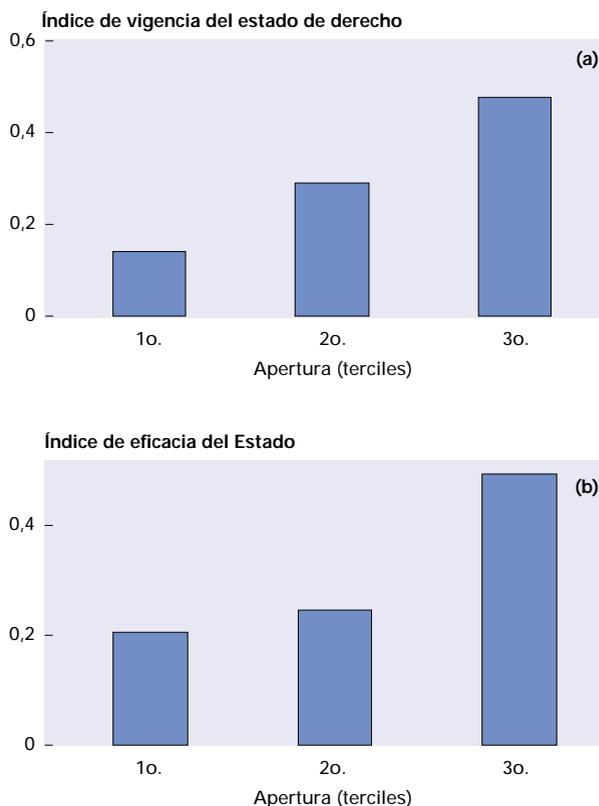
La innovación y la experimentación se producen al menos en tres niveles: políticas públicas nacionales, prácticas comerciales privadas y acción local de las comunidades y los dirigentes de la sociedad civil. Las innovaciones locales tienen la ventaja de que pueden ensayar numerosos experimentos en forma simultánea, conservando los que den buenos resultados y descartando los fracasos. Pero no todas las innovaciones pueden confiarse a las comunidades locales o descentralizadas, ya que muchas iniciativas de ese tipo pueden tener repercusiones en diferentes comunidades. Y las minorías dominantes locales pueden acaparar los beneficios a expensas de los demás, mediante nuevas formas institucionales.

Conectar las comunidades mediante los flujos de información y el comercio

Los intercambios abiertos de información y el libre comercio crean una demanda de instituciones favorables al mercado. El libre comercio hace algo más que fomentar la eficiencia en la asignación, que es la ventaja que normalmente se suele mencionar. Además, expone:

- A los participantes en el mercado, a un grupo mayor y más diverso de interlocutores comerciales, lo que incrementa la demanda de instituciones formales por parte de los agentes nacionales y extranjeros para lograr una mayor información y la observancia de los contratos⁸;
- A las empresas, a la nueva tecnología y a las nuevas formas de organización y gestión;
- A los mercados, a una mayor competencia, que contribuye al desarrollo institucional;

Gráfico 5
Mayor apertura y calidad de las instituciones



Nota: Las cifras indican la relación parcial (teniendo en cuenta el efecto de las diferencias en los sistemas jurídicos, diversidad étnica, PNB per cápita, años de independencia del país en cuestión, tamaño del país y desigualdad del ingreso) entre un indicador del grado de vigencia del Estado de derecho/eficacia del Estado y apertura en más de 100 países durante 1997-98. Los países se han dividido en tres grupos de tamaño semejante.

Fuente: Islam y Montenegro, de próxima aparición, documento de antecedentes para el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2002*.

- A los países, a un conjunto diferente de riesgos, lo que quizá cree la necesidad de más instituciones para hacer frente a los nuevos riesgos.

La apertura al comercio y al intercambio de ideas dentro de los países y entre ellos ha servido como agente catalizador del cambio institucional a lo largo de la historia. Los países abiertos suelen tener también una mayor calidad institucional (Gráfico 5). Por ejemplo, cuando se produjo el cambio de siglo, Tailandia se convirtió en exportadora de arroz, y el valor de la tierra dedicada a ese producto se disparó. Ello fomentó la de-

Recuadro 3

Evolución institucional de los mercados del arroz y estandarización en el Japón, 1600–1920

En el período Tokugawa del Japón (1600-1868), los comerciantes privados locales recogían y comercializaban la parte de arroz correspondiente tanto al *daimyo* (señor feudal) como al campesino. Los comerciantes tenían que organizar actividades en gran escala, ya que las malas condiciones de transporte terrestre obligaban a enviar el arroz en grandes embarcaciones de vela y, posteriormente, de vapor, lo que representaba una empresa costosa y arriesgada. Cuando la red de ferrocarril se fue extendiendo, los mercados localmente segmentados comenzaron a fusionarse en un mercado nacional. Por otro lado, gracias a las economías de escala en el transporte y riesgos conexos, los comerciantes en pequeña escala pudieron vender su arroz, con pequeños envíos desde los numerosos centros locales.

La competencia entre los pequeños comerciantes de diferentes regiones productoras intensificó la presión para estandarizar los distintos tipos de arroz. La mayor calidad y estabilidad de los productos permitió elevar los precios en los mercados urbanos. Grupos de agricultores y comerciantes comenzaron a tomar la iniciativa de etiquetar la calidad del arroz en varias regiones. Ya en 1900 estos esfuerzos voluntarios se transformaron en reglamentos oficiales por iniciativa de los organismos de gobierno local, que comenzaron a fijar normas para el envasado del arroz enviado a otras regiones. En 1910 había 33 almacenes de clasificación del arroz (*beiken soko*), administrados por compañías privadas o cooperativas, que realizaban varias funciones: inspección, clasificación, reenvasado y almacenamiento del arroz.

Luego, se produjeron innovaciones en el financiamiento. Cuando los comerciantes y agricultores llevaban el arroz sin clasificar al almacén, éste expedía una "nota de cambio". Estas notas, precursoras del actual crédito a cargo de inventario, se utilizaron también como garantía para los préstamos de los bancos y tiendas de empeño, lo que representó un alivio para los campesinos y comerciantes con problemas de capital.

La intensificación del comercio entre diferentes comunidades dio lugar al establecimiento de normas, adoptadas en primer lugar por los comerciantes privados y después por el Estado. Estos cambios institucionales iniciales promovieron a su vez nuevas instituciones que favorecieron los intercambios de mercado.

Fuente: Kawagoe, 1998.

manda de una mayor aclaración en los derechos de tenencia de tierras y estimuló el desarrollo de los registros catastrales para que la tierra pudiera utilizarse como garantía. Las posibilidades de los países en desarrollo de exportar mercancías agrícolas, y de otro tipo, a los mercados de los países desarrollados puede fortalecer las

instituciones en los primeros y crear la demanda de nuevas instituciones.

Lo ocurrido en los mercados del arroz del Japón revela una pauta de desarrollo institucional semejante (Recuadro 3). El libre comercio entre las comunidades estimuló la aparición de instituciones de comercialización. El fenómeno se concentró inicialmente en el sector privado, pero luego el Estado intervino para ampliar todavía más el uso de esas normas y facilitar el comercio.

El libre intercambio de ideas favorece también el cambio institucional. Un ejemplo ilustrativo es el escándalo de la corrupción denunciado por los medios de comunicación en el Perú, que dio lugar a una presión en favor de reformas institucionales para combatir esa lacra (Recuadro 4). Los medios de comunicación, que constituyen un sistema de frenos y contrapesos para los agentes gubernamentales y privados, son un factor de cambio. En algunos casos, el simple intercambio de información o de conocimientos puede impulsar a los participantes en el mercado a modificar las estructuras institucionales. Los responsables de las políticas pueden contribuir notablemente a mejorar la calidad y el flujo de la información en sus economías.

Promover la competencia entre jurisdicciones, empresas e individuos

La competencia entre empresas en los mercados de productos, entre individuos y entre jurisdicciones crea una demanda de cambio institucional⁹. Modifica la eficacia de las instituciones existentes, ya que repercute en la rentabilidad relativa y modifica los incentivos de los agentes. Por ejemplo, a medida que aumenta la competencia en los mercados, las instituciones tradicionales basadas en normas pueden resultar inadecuadas u obsoletas¹⁰. La competencia puede reducir también la eficacia de los grupos cerrados, como los gremios o las redes de empresas, cuya existencia y eficacia depende de la posibilidad de contar con mayor acceso a insumos como la información. Ello puede crear la demanda de instaurar nuevas instituciones o de mejorar la calidad de las ya existentes modificando su comportamiento. En lugares tan distintos como Tailandia y Uganda, la mayor competencia por la tierra ha provocado más conflictos en ese terreno e intensificado la demanda de más procedimientos formales para registrar las transacciones.

Las empresas que compiten en los mercados de productos, obligadas a aumentar la eficiencia, tienen el in-

Recuadro 4

Contribución de los medios de comunicación a la lucha contra la corrupción en Perú

Incluso en un país con controles reglamentarios e informales de la prensa, los medios de comunicación pueden denunciar los casos de corrupción y aumentar la presión en favor del buen gobierno. En septiembre de 2000, una emisora de televisión local emitió un vídeo en el que se podía ver al jefe de seguridad nacional sobornando a un miembro de la oposición del Congreso a cambio de su voto por el gobierno titular. La historia se difundió rápidamente en otras publicaciones, y se enriqueció con nuevas informaciones que vinculaban al jefe de seguridad con la venta clandestina de armas a la guerrilla colombiana. Estos descubrimientos provocaron la destitución del personaje implicado y, en noviembre de 2000, a la dimisión del Presidente. Luego, el Presidente salido de las nuevas elecciones manifestó su propósito de combatir la corrupción.

Ello demuestra de qué manera los medios de comunicación pueden cambiar los incentivos en lo que se refiere a la corrupción de los cargos públicos. Al informar a la opinión pública, los medios de comunicación aumentan la transparencia de la actuación gubernamental. El riesgo de ser desenmascarado es, por lo tanto, más elevado cuando los medios de información son eficaces. Éstos ayudan también a lograr el consenso público necesario para combatir la corrupción: la desaprobación de la sociedad es una presión para que dimitan los agentes corruptos y se endurezcan las sanciones contra la corrupción.

centivo de presionar a los responsables de las políticas para que introduzcan cambios institucionales que puedan reducir sus costos. Pero muchas de las estructuras existentes limitan o impiden la competencia, por ejemplo, las normas que regulan el ingreso en los mercados. Otro efecto de la competencia es que influye en la distribución de los beneficios entre los agentes de mercado; en consecuencia, quienes desean mantener sus beneficios a pesar de los cambios registrados en los factores económicos intensifican sus presiones en favor de la transformación institucional.

La competencia puede hacer que las instituciones formales sean menos necesarias y reducir la carga de las instancias reguladoras. Los municipios y los grandes usuarios industriales de electricidad de Argentina, Brasil, Chile y Perú se benefician de la competencia existente en las líneas de transmisión de larga distancia que transportan la energía desde diferentes generadores, y por lo mismo piden menos protección reguladora. Por otro lado, la competencia puede complicar también la reglamentación de los servicios de infraestructura. Antes de privatizar los monopolios estatales en muchos países, los monopolios de infraestructura ofrecían subvenciones cruzadas a los clientes más pobres. Después de la privatiza-

ción, el Estado ha hecho lo posible por modificar los reglamentos a fin de proteger a los clientes más necesitados sin merma de la rentabilidad de los grandes proveedores. También se puede llegar a los consumidores más necesitados con nuevas iniciativas que favorezcan el acceso al mercado de pequeñas empresas, a veces informales.

¿Qué es lo que determina el ritmo del cambio?

Los cambios institucionales proceden de una red de fuerzas políticas y sociales en evolución. Las instituciones actuales cuentan con el apoyo de grupos que se benefician del *statu quo*, y las realidades políticas de la reforma institucional exigen que dichos grupos reciban a cambio una compensación. Otra consideración igualmente importante es que la eficacia de los diseños institucionales adoptados por los gobiernos está condicionada por la distribución política del poder. Por ejemplo, unos gobiernos locales fuertes pueden respaldar a los organismos reguladores de ese nivel.

En algunos casos, las autoridades que desean emprender reformas quizá tengan que crear nuevas instituciones, en vez de modificar las ya existentes. Aun cuando el cambio institucional pueda ser deseable, los costos de la acción colectiva —incluidos los de la recopilación de información, observancia y competencia— pueden ser tan grandes en relación con los beneficios percibidos que impidan la formación de una nueva coalición política que promueva el cambio institucional. Pero no todas las reformas son igualmente difíciles desde el punto de vista político. Algunas instituciones ineficientes pueden sobrevivir, en parte, porque no hay ningún grupo de interés que exija el cambio, no porque haya un movimiento de resistencia a éste. Puede ocurrir también que quienes se opongan al cambio no tengan demasiada influencia política. Cualquiera que sea la razón, las reformas en estas áreas podrían acelerarse. En la medida que estas reformas favorecen la aparición de nuevas fuerzas y grupos de interés, pueden crear una demanda en favor de un cambio más a fondo.

La estructura de la sociedad —por ejemplo, sus desigualdades y su diversidad étnica— puede influir también en el ritmo de la reforma institucional. Las sociedades más polarizadas pueden tener mayores dificultades para establecer instituciones que beneficien a amplios segmentos de la sociedad. No obstante, hay también casos en que las instituciones públicas formales son necesarias para salvar la distancia que separa a los grupos con diferentes normas. En muchas ocasiones, las crisis económicas generan reformas institucionales porque modifican los efectos de las fuerzas políticas y socia-

Recuadro 5 Instituciones para los mercados y Marco Integral de Desarrollo

Desde 1999 el Banco Mundial ha adoptado un nuevo planteamiento para mitigar la pobreza: el Marco Integral de Desarrollo. Este trata de mejorar la eficacia en términos de desarrollo compaginando los requisitos macroeconómicos con los aspectos estructurales, humanos y físicos del desarrollo.

Está basado en cuatro principios mutuamente relacionados:

- Una visión global y a largo plazo de las necesidades y soluciones del desarrollo.
- Una mayor identificación de los países con las estrategias de desarrollo, basada en la participación y la integración.
- Intensificación de las alianzas estratégicas y de la coordinación entre las partes interesadas.
- Obligación de rendir cuentas de los resultados en términos de desarrollo mediante la cuantificación de los resultados.

Este Marco, basado en un planteamiento holístico, reconoce expresamente el carácter central de las instituciones en el proceso de desarrollo. Los aspectos estructurales —marco de gobierno eficaz, sistema jurídico y judicial, sistema de reglamentación del sector financiero y redes de protección social— son inseparables de los factores macroeconómicos, físicos y humanos. El interés en destacar esta interdependencia significa que la identificación de los obstáculos institucionales y los vínculos intersectoriales son una parte fundamental del desarrollo sostenible.

El marco contempla también la forma en que funcionan las instituciones. La identificación con los programas transfiere la responsabilidad de los organismos internacionales a los gobiernos de los países y a su población. Una mayor coordinación entre las partes interesadas internas y externas significa que las instituciones deben tener más procesos basados en la consulta e intervenir en forma más selectiva.

les de la economía. La innovación tecnológica, por el hecho de cambiar la rentabilidad relativa de las actividades, genera también una demanda de nuevas formas institucionales.

Como ocurre con el Marco Integral de Desarrollo (Recuadro 5), en este Informe se considera el desarrollo con una perspectiva a largo plazo, y se hace especial hincapié en la importancia de establecer relaciones de asociación y cooperación en el proceso de desarrollo. Se destaca también la responsabilidad de los gobiernos y ciudadanos de los países en el proceso de desarrollo.

Las instituciones de apoyo al mercado constituyen un gran tema, dada su omnipresencia y diversidad. Es mucho lo que queda todavía por aprender acerca de ellas. En este Informe se ofrece a los responsables de la

adopción de políticas algunas orientaciones inspiradas tanto en la historia de la evolución institucional como en las enseñanzas de la experiencia reciente: las realidades tan diversas de las economías en transición durante el último decenio, los denodados esfuerzos de muchos países pobres de todo el mundo y el éxito de algunas de las economías emergentes en los últimos decenios.

El Informe no trata de resolver todos los posibles problemas institucionales en todas las esferas imaginables. Se centra, más bien, en varios conjuntos de instituciones de distinta procedencia para hacer ver que el marco (informar, aplicar, competir) y los mensajes (complementar, innovar, conectar y —una vez más— competir) pueden aplicarse en cualquier sector. No se analizan con detalle algunas de las cuestiones ya estudiadas en años anteriores, salvo en los casos en que se dispone de nueva documentación. El Informe presente forma parte de una serie sobre cuestiones fundamentales del desarrollo y es la continuación natural del *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001*, en el que se examina el papel central de los mercados en las vidas de la población pobre. Algunas cuestiones importantes se tratarán en el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2003*, cuyo tema será el desarrollo del capital humano, natural y ambiental, así como la coherencia y la estabilidad social.

Notas

1. Greif, 1997.
2. North, 1994; Coase, 1937; Williamson, 1985.
3. North, 1993; Pistor y otros, 2000.
4. En el *Informe sobre el desarrollo mundial, 1998/1999: El conocimiento al servicio del desarrollo* se examina la importancia de las instituciones de intercambio de información.
5. Djankov y otros, de próxima aparición.
6. Banco Mundial, 2000.
7. Baker y Tremolet, 2000.
8. Algunos especialistas, entre ellos, North y Weingast, 1989, han escrito sobre la importancia del comercio en general como medio de promover el cambio institucional.
9. North, 1993.
10. Andre y Platteau, 1998.

Referencias

- Andre, Catherine, y Jean-Paul Platteau. 1998. "Land Relations under Unbearable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap". *Journal of Economic Behavior and Organization* 34(1): 1-47.

- Baker, W., y S. Tremolet. 2000. "Reforma de empresas de servicios públicos: Regulación de las normas de calidad para mejorar el acceso de los pobres a los servicios". Política oficial para el sector privado, Nota No. 219. Octubre de 2000. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2000. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, D.C.
- . 2001. *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001: Lucha contra la pobreza*. Madrid: Publicado para el Banco Mundial por Ediciones Mundi-Prensa.
- Beck, Thorsten; Ross Levine, y Norman Loayza. 2000. "Finance and the Sources of Growth." *Journal of Financial Economics* 58(1-2):261-300.
- Besley, Timothy J, Sanjay Jain, y Charalambos Tsangarides. "Household Participation in Formal and Informal Institutions in Rural Credit Markets in Developing Countries." Documento de antecedentes para el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2002*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica*, Vol. 4, 386-405.
- De Soto, Hernando. 2001. *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. México: Editorial Diana.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, y Andrei Shleifer. De próxima aparición. "Regulation of Entry." *Quarterly Journal of Economics*. Documento de antecedentes para el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2002*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Greif, Avner. 1997. "On the Social Foundations and Historical Development of Institutions that Facilitate Personal Exchange: From the Community Responsibility System to Individual Legal Responsibility in Pre-Modern Europe." Stanford University, Economics Department Working Paper, 12 de junio de 1997.
- Islam, Roumeen, y Claudio E. Montenegro. "The Determinants of the Quality of Institutions: A Study in a Cross Section of Countries." Documento de antecedentes para el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2002*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Kawagoe, Toshihiko. 1998. "Technical and Institutional Innovations in Rice Marketing in Japan." En Yujiro Hayami (comp.), *Toward the Rural-Based Development of Commerce and Industry*. Colección de materiales de aprendizaje del Instituto de Desarrollo Económico (IDE), Banco Mundial, Washington, D.C.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, y Andrei Shleifer. 1999. "Corporate Ownership Around the World." *Journal of Finance* 54(2):471-517.
- Lex Mundi, Universidad de Harvard, y Banco Mundial. "Judicial Project." Documento de antecedentes para el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2002*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- North, Douglass C. 1993. "Competition and Values in the Rise of the West." *Swiss Review of World Affairs* 11:23-24.
- . 1994. "Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History: A Transaction Cost Approach." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150(4) 609-624.
- North, Douglass C., y Barry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *Journal of Economic History* 49(4):803-832.
- Pistor, Katharina, Yoram Keinan, Jan Kleinheisterkamp, y Mark West. 2000. "The Evolution of Corporate Law." Documento de antecedentes para el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2002*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Williamson, Oliver E. 1985. "Reflections on the New Institutional Economics." *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 141(1):187-95.
- Yunus, Muhammad. 1997. *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle against World Poverty*. Nueva York. Public Affairs.