

Más allá de la Economía: En busca de una nueva propuesta para el desarrollo económico del Ecuador

GABRIELA FERNÁNDEZ
DIEGO GRIJALVA
WILSON PÉREZ*

1. Introducción

La actividad de los economistas del desarrollo no tendría el menor sentido si no estuvieran convencidos de que sus herramientas teóricas se pueden traducir en diseños y recomendaciones concretas de política, encaminados a mejorar el nivel de vida de la población de un país. En la actualidad existen razones suficientes para pensar que, usando los instrumentos de la teoría de la información y de la teoría de juegos, es posible lograr diseños de mecanismos, organizaciones y estructuras que permitan definir los incentivos adecuados para orientar la actividad de los agentes hacia el desarrollo económico.¹

Sin embargo, la persistencia del subdesarrollo y la pobreza en el Ecuador, así como la porfiada supervivencia de instituciones y políticas disfuncionales al desarrollo,² nos llaman a reflexionar sobre la distancia que existe no sólo entre las propuestas teóricas y su correcta aplicación, sino también sobre el enfoque y la completitud de las propuestas de cambio que hasta ahora se han hecho. La búsqueda del desarrollo económico debe empezar por definirlo y acordarlo colectiva y

* Funcionarios de la Dirección de Investigaciones Económicas del Banco Central del Ecuador. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Diego Mancheno, Pablo Samaniego, Julio Oleas, Fernando Bustamante, María Belén Freire, Miguel Acosta, Pedro Páez, Pedro Brito, así como a todos los presentes en las reuniones de discusión llevadas a cabo en FLACSO, y en el Banco Central del Ecuador. Las opiniones aquí vertidas no comprometen a la Institución. ©

¹ En este documento, desarrollo económico se entiende como un proceso de cambio social que va más allá del simple crecimiento económico. En nuestra visión, desarrollo económico incluye como principio fundamental el acceso pleno y equitativo a los servicios públicos de calidad en educación, salud y salubridad, agua potable, energía, justicia, entre otros; de igual forma, incorpora la igualdad de acceso a derechos civiles, políticos y sociales, y un respeto intrínseco a las diferencias étnicas y culturales. Concretamente, adoptamos la visión de Sen (1999) para quien el desarrollo es una mezcla entre libertades y las oportunidades y capacidades para conseguir la realización de las primeras.

² A lo largo de este documento se utilizan de manera indistinta los términos funcional y eficiente para calificar a instituciones y políticas que fomentan el desarrollo económico, entendido este tal como se explica en la nota al pie anterior.

claramente, de manera que se constituya en un propósito también colectivo. La identificación del concepto de desarrollo con el de crecimiento económico generó un marco para un particular ejercicio de la política económica del último cuarto de siglo, que ha sido cuestionado por los bajos logros en términos de reducción de la pobreza y de la desigualdad, e incluso en términos del propio crecimiento económico alcanzado. Conforme se amplía el concepto de desarrollo, los resultados de esta política son aun menos alentadores pues incluso ha contribuido a la inestabilidad social y política, con efectos nocivos sobre el propio crecimiento. Todo ello debido a que se dejaron de lado asuntos tan vitales para el desarrollo como la formación del capital humano, la sustentabilidad ambiental y el contexto cultural. Asimismo, en los últimos años no se entendió y por tanto no se incluyó en el diseño de políticas como un elemento fundamental, al nuevo contexto de una economía global basada en la información y en el conocimiento.

La experiencia histórica a nivel mundial, y de Latinoamérica y el Ecuador en particular, nos ha demostrado que no existe una receta universal para alcanzar el desarrollo; al contrario, la estrategia que conduce al mismo depende de las especificidades de cada sociedad particular. La experiencia también nos ha mostrado que ningún intento o propuesta de reforma puede fundamentarse exclusivamente en la esfera de los tecnicismos económicos e ignorar los determinantes de orden social, cultural, histórico, institucional y, en especial, político. De hecho, toda reforma constituye un proceso de cambio social cuyos resultados dependen de la forma de funcionamiento del sistema político, el cual a su vez está determinado por procesos históricos y por las instituciones.

Toda transformación institucional implica una redefinición de incentivos y una redistribución no sólo de recursos e ingresos, sino también de poder político y, por lo tanto, tiene ganadores y perdedores. Estos últimos por lo general no pueden ser compensados y, por consiguiente, ofrecen resistencia a la reforma, a pesar de que ésta podría traducirse en un mayor ingreso nacional y por ende beneficiar a la gran mayoría de la población. Cómo los perdedores logran detener la reforma y por qué los potenciales ganadores no logran superar el bloqueo son preguntas que deben abordarse al intentar un acercamiento tanto positivo como normativo al tema del desarrollo económico. Por esta razón el ámbito de estudio del desarrollo económico rebasa el que tradicionalmente suele atribuirse a la economía, extendiéndose tanto a temas políticos —pues el poder político que detentan ganadores y perdedores es el que finalmente define la suerte de un cambio institucional— como a factores de orden histórico, sociológico e institucional, que también inciden en la distribución de este poder político y en la definición del sistema social en su conjunto. Por lo tanto, la formulación de proyectos y propuestas de políticas de desarrollo económico debería incorporar, desde un enfoque multidisciplinario, los avances realizados por las teorías social, económica y política, puesto que el objeto de análisis —la

sociedad— conforma un sistema complejo y dinámico, atravesado por todas estas dimensiones.

Esta constatación pone en evidencia la necesidad de contar con un nuevo enfoque de aproximación tanto para el diagnóstico como para la formulación de propuestas de política. Enfocar y comprender al sistema social como un conjunto que integra lo institucional, lo económico, lo político y lo cultural, permite entender, por ejemplo, la manera en que las políticas económicas implementadas en el Ecuador durante el último cuarto de siglo contribuyeron al fortalecimiento de prácticas rentistas sustentadas, en lo económico, en la explotación y extracción de rentas naturales; en lo político, en la búsqueda del control de los recursos estatales mediante estructuras políticas basadas en el clientelismo y la corrupción; y en lo institucional, en la configuración de una red de instituciones de forma que faciliten y refuercen estas prácticas.

Sin embargo, en esta perspectiva ampliada, donde las instituciones adquieren fundamental relevancia cabe señalar que así como no existe una receta universal de política económica que conduzca al desarrollo económico, tampoco existe un conjunto único de instituciones ideales —o para el efecto, de valores culturales o circunstancias históricas— que guíe a este fin. Por lo tanto, para lo que nos interesa, que es encontrar respuestas al problema del desarrollo en el caso concreto del Ecuador es necesario lograr una comprensión de la institucionalidad existente en cuanto a sus limitaciones y potencialidades, la forma en que las instituciones se interrelacionan y la importancia relativa que cada una de ellas tiene, sus disfuncionalidades al desarrollo económico y, de forma fundamental, los bloqueos que impiden su cambio.

Existe una creciente aplicación de los métodos provenientes de la teoría económica a temas que ya han sido abordados por otras ciencias sociales, lo cual ha llevado a valiosos resultados. Sin embargo, la complejidad del problema del subdesarrollo lleva a pensar que la búsqueda de soluciones técnicamente sustentables y políticamente viables no tendrá éxito si se lo aborda desde una sola disciplina. Es por tanto necesario establecer un diálogo entre las diferentes ciencias sociales, en donde cada una, desde su metodología y perspectiva particular, arroje luz sobre el problema del desarrollo económico. Este documento es una invitación a iniciar tal diálogo alrededor del caso concreto del Ecuador. Para ello, en los acápite que siguen, se describen algunos elementos con los que la economía puede aportar al debate, como una forma de incentivar a que científicos sociales de otras disciplinas tomen la palabra desde una posición crítica y coadyuven —desde su perspectiva y metodología— a un mejor entendimiento de la política, economía e institucionalidad ecuatorianas y su complejidad.

La discusión presentada no constituye una ruptura con la corriente principal de la economía³. Por el contrario, es una crítica a la misma desde su interior. Adoptamos esta perspectiva por cuanto creemos que si bien la corriente principal de la economía no debe ser considerada como el único paradigma dentro de las ciencias sociales, es un enfoque que ha aportado de gran forma a nuestra comprensión del proceso de desarrollo económico, y puede seguir haciéndolo. No obstante, es aun incierto si este esquema teórico es capaz de explicar de forma satisfactoria la evolución socio-histórica de los sistemas complejos que constituyen las sociedades. La comprensión de estos elementos, como veremos más adelante, es fundamental dentro del entendimiento del proceso de desarrollo económico. Así, nuestra propuesta a nivel metodológico radica en buscar los límites del paradigma y observar hasta dónde podemos llegar con él. Como señala Basu (este volumen), es posible que en un determinado momento debamos cambiar de paradigma; posibilidad a la que estamos abiertos. Mientras tanto, creemos que el acercamiento apropiado al análisis del desarrollo debe sustentarse en la complementariedad multidisciplinaria.⁴

El documento está estructurado de la siguiente forma: luego de presentar en la sección 2 una visión general de la situación socioeconómica en Latinoamérica y el Ecuador, en la sección 3 veremos cómo los desarrollos teóricos de la economía se han traducido en propuestas concretas; se analiza, aunque de forma breve, la visión de la economía neo-clásica y su contraparte propositiva, el Consenso de Washington (CW). Se presentan las principales consecuencias de la aplicación práctica de este recetario, así como las críticas que se le han hecho. De la misma forma, se pasa revista a los avances que supuso la teoría de la información asimétrica, así como su traducción en una nueva propuesta para estudiar el desarrollo económico y formular políticas, la misma que podría sintetizarse en el Post Consenso de Washington (PCW). Inmediatamente, se hace un análisis crítico a las consecuencias prácticas del PCW. En una cuarta sección se argumenta a favor de una perspectiva multidisciplinaria que estudie el sistema político-institucional-económico, orientada a la formulación de propuestas adaptadas a la realidad concreta del Ecuador. En una quinta sección se hacen algunas reflexiones sobre las relaciones entre la teoría económica y otras ciencias sociales. Por último, se enumeran algunas propuestas concretas de investigación.

³ La corriente principal de la economía es el paradigma teórico basado en el individualismo metodológico y sustentado en la existencia de un agente optimizador. Como discutimos en la sección 3.1, este paradigma es considerablemente más amplio que lo que se denomina economía neoclásica, incorporando los avances de la teoría de la información, teoría de juegos, teoría del comportamiento, la nueva economía institucional y la nueva economía política.

⁴ Ostrom (1991), ya propone esta visión en el contexto del análisis político al hacer referencia a la complementariedad entre la teoría de la elección racional y el análisis institucional. El planteamiento general se desarrolla en la sección 5.

2. Los retos socio-económicos de América Latina y el Ecuador en contexto

En las dos últimas décadas, el escaso crecimiento económico ha sido una característica fundamental de las economías latinoamericanas. De acuerdo a la CAF (2004), las tasas de crecimiento de la mayoría de países latinoamericanos durante los años 80 y 90 fueron inferiores a las de los años del modelo de sustitución de importaciones. En efecto, el crecimiento durante y luego de la reforma neoliberal fue ligeramente mayor *a la mitad* de lo que fue en los años 50 y 60.⁵ En los últimos años (2000-2004) la situación no ha mejorado: la tasa de crecimiento promedio anual (dólares de 2000) fue de apenas 2.1% (CEPAL, 2004, 2005). El Ecuador ha mostrado un desempeño promedio: la tasa de crecimiento económico durante los 80's y 90's fue del 2.06% (en dólares del 2000); como secuela de la recuperación de la crisis de 1999, el promedio anual 2000-2005 sube a 4.04%, y se espera que se mantenga en el 2006.

Si se compara el desempeño de los países latinoamericanos con el de los asiáticos, por ejemplo, se observa que los últimos han estado consistentemente muy adelante en términos de ritmos de crecimiento. Como resultado, entre 1990 y 2003, el ingreso per capita en Latinoamérica creció apenas una cuarta parte de lo observado en Asia del Este, es decir a una tasa del 1% al año, la cual es insuficiente para propiciar la mejora requerida de las condiciones de vida de la población.⁶ En el caso del Ecuador, entre 1994 y el 2005, el PIB per cápita creció a una tasa anual de 1.03%.

Según cifras de la CEPAL (2004), el porcentaje de personas que viven en situación de pobreza (e indigencia)⁷ en Latinoamérica pasó de 40% en 1980 a 48% en 1990 y a 44% en 2002; es decir, si bien ha habido una mejora desde 1990, aún no se logran alcanzar los niveles de inicios de la década de los 80. Además, de acuerdo a la CEPAL (2005), los porcentajes de pobres proyectados para el 2005 (40,6%), siguen siendo ligeramente superiores a los registrados en 1980. En el caso del Ecuador se observa un decrecimiento de la pobreza urbana que pasa del 62.1% en 1980 a 56.2% en 1990 y a 49.0% en el 2002 (CEPAL, 2004). A pesar de esta reducción, y sin tomar en cuenta que la pobreza rural es aún más alta, la pobreza en el país es bastante superior a la media latinoamericana.

⁵ Además, durante el período 1990-2001, 25 países experimentaron al menos un año de crecimiento negativo, 18 al menos dos años y 12 países tres o más años de decrecimiento (Stiglitz, 2002).

⁶ El crecimiento per cápita promedio para el período 1990-2003 fue 0.6% y para el período 2000-2003 fue del -0.2%.

⁷ Para la definición de la línea de pobreza, la CEPAL emplea el costo de la canasta básica de alimentos (la línea de indigencia) multiplicada por 2 en las zonas urbanas y por 1.75 en las zonas rurales. (CEPAL, 2004).

En términos de distribución del ingreso, los indicadores no sólo que sitúan a Latinoamérica como la región más inequitativa y excluyente del mundo, sino que muestran que la desigualdad ha aumentado en la década de los noventa.⁸ En efecto, la evolución de los índices de desigualdad en los últimos trece años da cuenta de una tendencia hacia la acentuación de la inequidad. La experiencia del Ecuador no difiere de la del resto de la región: entre 1990 y 2002 el coeficiente de Gini aumentó de 0.46 a 0.51, y la concentración de los ingresos en manos del 10% más rico pasó de 30.5% a 34.3%, en tanto que la participación del 40% más pobre se redujo de 17.1% a 15.4%, durante el mismo período (CEPAL, 2004).

El desempleo en América Latina creció en un 3% a partir de la reforma neoliberal; una fracción creciente del mercado de trabajo se ha trasladado hacia el sector informal, sector en el que según Stiglitz (2002) se ubicó cerca del 70% de los empleos generados en los 90's. En el Ecuador, al igual que en el resto de Latinoamérica han aumentado la inseguridad y precariedad laborales. A estos factores debe añadirse el problema de la migración internacional⁹ que a más de ser una pérdida de capital humano, acarrea trascendentes y dolorosas consecuencias sociales.

La persistencia de la desigualdad y la marginación han provocado que la ciudadanía cuestione la capacidad de los estados y gobiernos para hacer frente a las necesidades de la población. Al mismo tiempo, se ha intensificado el descontento social, el desorden político y la pérdida de legitimidad de las instituciones. Más aún, estos problemas han llevado a un cuestionamiento de las bases mismas del sistema político prevaleciente. Así, de acuerdo a un reciente estudio realizado por Latinobarómetro publicado en *The Economist* (2005), en 18 países de América Latina, sólo un 53% cree que la democracia es preferible a cualquier otro tipo de gobierno, frente a un 61% reportado en 1996.

En el caso del Ecuador, el país se ha visto sumergido en un continuo deterioro de sus entidades políticas y legales fundamentales. Este proceso se ha acentuado en la última década. Ninguno de los últimos tres presidentes elegidos por voto popular ha terminado su mandato, lo que ha originado que el Ecuador haya tenido siete presidentes en nueve años. Adicionalmente, el Ecuador no contó con una Corte

⁸ Según la CAF (2004), el coeficiente de Gini (promedio en América Latina) pasó de 0.536 en 1990 a 0.556 en 1999. En todos los países seleccionados, con excepción de Colombia, dicho indicador aumentó en ese período. Asimismo, la participación en el ingreso total del 10% más rico pasó, en esos años, de 36.5% a 38.1%.

⁹ Latinoamérica se ubica en el primer puesto a escala mundial como destino de remesas. Además, las transferencias anuales por parte de emigrantes constituye la fuente más importante de financiamiento internacional para América Latina y el Caribe, superando a la Ayuda Oficial al Desarrollo (aprox. US\$ 6.000 millones en 2004) y a la Inversión Extranjera Directa (aprox. US\$ 44.000 millones en 2005).

Suprema de Justicia legítima desde diciembre del 2004 hasta los últimos días de noviembre de 2005, en que finalmente se eligió la nueva Corte luego de un difícil proceso de selección que duró más de cinco meses. En febrero, con la nueva Corte Suprema se definió el Consejo Nacional de la Judicatura, mientras que en marzo se resolvió la situación del Tribunal Constitucional. La Contraloría, por su parte, no ha tenido titular desde enero de 2003, periodo en el que ha estado dirigida por el subrogante. De igual manera, desde febrero de 2005, la Fiscalía sólo ha podido contar con la Ministra Fiscal subrogante. La Superintendencia de Bancos no tuvo superintendente desde noviembre de 2005 hasta marzo de 2006. Finalmente, el Banco Central del Ecuador no tuvo directorio desde abril de 2005 hasta diciembre del mismo año.

Cabe señalar que los movimientos de la sociedad civil que han llevado al cambio abrupto de gobiernos electos de acuerdo a la constitución, es también una expresión de búsqueda de cambio y de vías de participación política. En esta línea se inscriben la participación política de los indígenas desde la década de los 90, y la creciente organización de la sociedad civil en forma de foros de discusión, veedurías ciudadanas, asambleas populares, etc., que muestran la urgencia de encontrar soluciones alternativas a los problemas del país. Lamentablemente, los esfuerzos de estos grupos no han logrado cristalizarse en la generación de cambios en las áreas fundamentales de la sociedad ecuatoriana. ecuatoriana, al tiempo que chocan con proyectos autoritarios fundamentados en el clientelismo

En síntesis, bajo crecimiento, pobreza, desigualdad y deterioro institucional son los principales problemas que América Latina y el Ecuador enfrentan. A continuación se presenta una perspectiva general de las respuestas que la economía de la corriente principal ha podido ofrecer a estos problemas en las últimas tres décadas.

3. De la teoría económica a la política económica: La insuficiencia de la perspectiva economista¹⁰

De la sección anterior queda claro que el problema del subdesarrollo es una dolorosa realidad en Ecuador y América Latina. En esta sección revisamos de forma crítica las propuestas fundamentales que han nacido desde la economía de la corriente principal para superar el subdesarrollo, empezando por el Consenso de Washington y los avances que han llevado a la definición del nuevo paradigma dominante: el Post-Consenso de Washington. Concluimos con la necesidad de extender las ideas de este último.

¹⁰ En este documento se entiende por economicista aquella perspectiva que pretende entender cualquier hecho social exclusivamente a partir de la metodología y las herramientas desarrolladas por la economía, ignorando los hechos históricos o de cualquier otra índole.

3.1 El Consenso de Washington y el Consenso de Washington Ampliado: de una receta a otra más grande

El paradigma de la teoría económica neoclásica se sustenta en el supuesto de un agente racional optimizador que actúa en un ambiente de mercados con información perfecta, sin externalidades ni bienes públicos, donde no hay agentes con poder de mercado y las instituciones —como por ejemplo los derechos de propiedad— simplemente se dan por hecho. Bajo estos —exigentes— supuestos, la teoría neoclásica desarrolló los dos teoremas fundamentales de la economía del bienestar, que plantean que el funcionamiento de los mercados lleva a resultados eficientes desde el punto de vista de Pareto.¹¹ Estos teoremas, junto con otros avances teóricos de la Economía Política dentro de la misma escuela, tales como el análisis de la búsqueda de rentas y el estudio de los ciclos políticos de la economía sirvieron de sustento para elaborar la propuesta de reforma económica conocida como Consenso de Washington (CW)¹², que estuvo orientada fundamentalmente a la región latinoamericana. Esta propuesta, que considera a la intervención del Estado en la economía como el problema básico y al mercado como la solución, sostiene que lo que hay que hacer es “establecer los precios correctos” (Öniş y Şenses, 2005) y puede sintetizarse en el triple mandato de “estabilizar, liberalizar y privatizar” las economías (Rodrik, 2004a). De esta forma, el CW consistía en realidad en una receta de lo que todo país —indistintamente de sus características particulares— debía hacer para embarcarse en el proceso de desarrollo.

Luego de más de dos décadas de aplicación de estas reformas, América Latina no ha experimentado efectos positivos duraderos. Aún en los pocos casos relativamente exitosos, las tasas de crecimiento han sido inferiores a las anunciadas por quienes proclamaban y promocionaban los beneficios de esta receta: el crecimiento económico no ha sido ni más acelerado ni más sostenido que durante el período de aplicación del modelo de “sustitución de importaciones”, mientras que la pobreza y la desigualdad han crecido; además, la mayor liberalización financiera junto con la falta de controles eficientes y la ausencia de regulación y supervisión han desembocado en crisis financieras de gran magnitud.¹³ Para colmo, muchos de los programas de privatización significaron en la práctica la creación de monopolios privados y la transferencia de capitales estatales a manos privadas con las adecuadas conexiones políticas, sin provocar incrementos de eficiencia ni innovación y, más bien, fortaleciendo la búsqueda de rentas y la corrupción.

¹¹ Las conclusiones prácticas de los teoremas del bienestar provienen del trabajo de Hotelling (1938), Lange (1942), Allais (1943), Lerner (1944) y en particular de Arrow (1951) y Debreu (1951, 1954). Los primeros análisis sobre la búsqueda de rentas fueron realizados por Tullock (1967), Krueger (1974) y Becker (1983), y la investigación en ciclos políticos comenzó con el trabajo pionero de Kramer (1971) y Nordhaus (1975).

¹² Véase Williamson (1989) para una explicación del origen del nombre “Consenso de Washington”.

¹³ Véase por ejemplo, Nazmi (2002) y Páez (2004).

Por otro lado, un análisis pormenorizado del éxito de los países del Sudeste asiático demostró que una adecuada complementariedad entre el Estado y el mercado, así como políticas de sustitución de importaciones, de promoción a las exportaciones y de control del flujo de capitales, fueron elementos clave en su desempeño económico. Así por ejemplo, en el reporte publicado por el Banco Mundial (1993) sobre el “milagro asiático” se menciona el papel del Estado y la importancia de la estructura institucional en el proceso de desarrollo.¹⁴

Frente a estos resultados, inconsistentes con la visión del CW, y frente a las consecuentes críticas, aparecieron algunas justificaciones por parte de los defensores de esta receta. Así por ejemplo, se sostenía que el resultado poco satisfactorio de la reforma se explicaba porque no fue aplicada con suficiente intensidad o profundidad, por lo que la respuesta era aplicar más de lo mismo. Pero quizá la defensa que ha tenido mayor peso es aquella que sostiene que las reformas han sido incompletas y que, por lo tanto, se debe ampliar su ámbito de acción.¹⁵ Según esta visión, si bien las prescripciones originales estaban correctamente dirigidas a solucionar los problemas, su implementación y efectividad se veía socavada por debilidades existentes en otros ámbitos, fundamentalmente la escasa protección de los sectores más vulnerables de la sociedad. Por lo tanto, había que “solucionar estos problemas *además* de implementar la agenda original” (Rodrik, 2004a, p. 5). Es así como aparece el Consenso de Washington ampliado (CW+), que añadía las llamadas reformas de segunda generación. Estas significaban que la estabilización macroeconómica, la liberalización y la privatización del consenso original debían completarse con un nuevo listado de propuestas: adhesión a las políticas de la OMC y a códigos y estándares financieros internacionales, apertura “prudente” de la cuenta de capitales, mercados laborales flexibles, reconocimiento de los problemas inherentes al Estado y, en términos generales, una mayor preocupación por los segmentos desprotegidos de la población. Se apunta ya entonces, a la revisión de los objetivos de la política económica –en especial de mediano y largo plazo— y del concepto mismo de desarrollo.¹⁶

Sin embargo, tanto el CW como el CW+, a partir de principios teóricos generales, establecen de forma casi automática una agenda de políticas sin

¹⁴ Al respecto véase también Rodrik (2004a) y Öniş y Şenses (2005).

¹⁵ Véase por ejemplo: Nazmi (2002), Easterly et al. (1996), Fernández-Arias y Montiel (1997), Lora (2000), Lora y Panizza (2002), King y Levine (1993), Birdsall y De la Torre (2001), entre otros.

¹⁶ En la misma línea discursiva encontramos el trabajo de Birdsall y De la Torre (2001), autores de lo que han denominado el “Disenso de Washington”. Para ellos “el Consenso original simplemente tuvo una base demasiado estrecha” y por lo tanto se debe establecer un nuevo paradigma que tenga como objetivos centrales la equidad y la reducción de la pobreza (p. 15). Frente a la pregunta “¿Cómo puede América Latina salir de su círculo vicioso?” se plantean algunas “herramientas para la equidad” (p. 17) entre las que se pueden citar: atemperar las expansiones y contracciones del mercado, crear redes automáticas de protección social, brindar educación a los pobres, dar oportunidades para la pequeña empresa; entre otros.

considerar las particularidades y características específicas de cada país, dentro de una perspectiva “universalista” y a-histórica muy propia de la teoría económica neoclásica. En este sentido desconoce las experiencias de países como China, Portugal, Irlanda, India, Vietnam, entre otros, que dan cuenta de la existencia de diversos caminos que conducen al mismo fin de crecimiento económico. Más aún, tal como señala Rodrik (2004a) los casos más exitosos de crecimiento han seguido políticas heterodoxas y específicas a cada país.

Adicionalmente, el CW+ más allá de ser una agenda excesivamente ambiciosa para cualquier gobierno, es en realidad una descripción muy detallada de cómo deberían verse los países una vez que se desarrollen (Rodrik, 2004a). Por supuesto, este tipo de descripciones no son de mucha ayuda a la hora de construir el camino en la realidad.

La discusión respecto de la eficacia de las recomendaciones planteadas por el Consenso de Washington es, a la fecha, un debate abierto debido a que la única forma de evaluarlas es haciendo análisis contrafactuales¹⁷ no verificables. Sin embargo, cabe señalar tres aspectos. Primero, los resultados de dichos análisis van a depender de la metodología y las variables utilizadas.¹⁸ Segundo, gran parte de la reacción a estas políticas constituye un claro ejemplo de la “circularidad” mencionada por Reascos (este volumen), en cuanto los economistas han tendido a criticar a la realidad por no acoplarse a la teoría. Y, tercero, como analizamos más adelante, la emergencia de una nueva base teórica dentro de la corriente principal pone en cuestionamiento las recomendaciones realizadas en el CW, que suponían un esquema diferente.

Entonces, “a pesar de que el Consenso de Washington comenzó a expandir la lista de lo que debía hacerse, sus perspectivas permanecieron estrechas... Un cambio fundamental en la visión era necesario” (Stiglitz, 2005, p. 9). En efecto, para superar la ineficacia del CW no bastaba con ampliar el ámbito de su acción, sino que se requería de un cambio de enfoque que empezara incorporando los nuevos desarrollos teóricos de —al menos— la economía. El punto de partida de estos cambios constituye el hecho de que los teoremas fundamentales de la economía del bienestar y las condiciones para que los mercados funcionen de modo eficiente (ausencia de externalidades y bienes públicos, mercados perfectos, información completa, etc.) no se cumplen y, lo que es más importante, llevan a conclusiones incorrectas. Gracias a las investigaciones realizadas por Stiglitz y Rothschild (1976), Akerlof (1970, 1976) y Spence (1973, 1974), quienes introdujeron la idea de

¹⁷ Es decir, situaciones donde se intenta responder a la pregunta de qué hubiese pasado con estos países si hubieran seguido un camino diferente, particularmente, si no hubieran aplicado las reformas.

¹⁸ Véase por ejemplo Lora (2001), Lora y Panizza (2002).

información imperfecta y demostraron que bajo esta condición los mercados no conducían inevitablemente a resultados eficientes, ni siquiera desde el punto de vista, estrecho, de Pareto restringido, se ha producido una suerte de quiebre en la concepción del funcionamiento de los mercados y de su relación con el Estado. Esta visión, junto con los malos resultados del CW y CW+ han llevado a la generación de un nuevo paradigma, el Post-Consenso de Washington (PCW) que analizamos a continuación.

3.2 Un toque de realismo: La teoría de la información asimétrica y el Post-Consenso de Washington

Hacia finales de los años 90, tanto el mundo académico como los organismos multilaterales comenzaron a mostrar mayor interés en temas de pobreza y gobernabilidad, hicieron revisiones más profundas de la experiencia asiática, tanto de su desempeño exitoso como de la crisis de 1997, y pusieron en cuestión al FMI y a su manejo de las crisis financieras. Estos elementos, junto a los nuevos avances de la teoría económica estuvieron en la base de la gestación de una nueva propuesta denominada el Post-Consenso de Washington (PCW), cuyos elementos fundamentales pueden resumirse como sigue¹⁹:

- No existe una fórmula única para lograr el desarrollo; en palabras de Stiglitz (2002) cada país debe “escoger su propio camino, libre de *mantras* simplistas”. Además, para el PCW la nueva estrategia difiere de un plan, ya que se opone a enumerar los elementos del desarrollo, y más bien plantea una visión de transformación social a largo plazo basada en una concepción más amplia del desarrollo, que es el desarrollo sostenible, igualitario y democrático. En esta nueva estrategia cada país debe establecer sus prioridades y secuencias, y lograr una adecuada coordinación entre el sector público y el privado. Pero sobre todo, desde la perspectiva del PCW, para que las políticas sean sostenibles deben surgir de los mismos países: el nuevo consenso no puede basarse en Washington (Stiglitz, 1998b) y más bien se debe favorecer la apropiación de las políticas (Stiglitz, 1998a).
- A diferencia del enfoque anterior (CW y CW+) que planteaba la retirada del estado en favor del mercado, el PCW reconoce que el Estado cumple un papel importante en el proceso de desarrollo como complemento del mercado. En efecto, las fallas de mercado y sus ineficiencias justifican la intervención estatal en la creación y regulación de mercados, en el fomento de la competencia e

¹⁹ Para más detalles véase Stiglitz (1998a, 1998b, 2002), y Öniş y Şenses (2005).

incluso –en algunos casos— en la provisión de bienes y servicios de forma directa.

- Un caso particular muy importante es el del sistema financiero. Dado que la existencia de un sistema financiero robusto es crucial para la estabilidad y el desarrollo (Stiglitz, 1998b), es necesaria la intervención estatal para superar los problemas derivados de la asimetría de información, de la in-completitud de los mercados financieros y de la presencia de importantísimas externalidades en el área financiera, a través de un marco legal adecuado, de la supervisión y la regulación prudencial, y de mecanismos de resolución de crisis.
- Otras áreas de interés público deben ser el soporte a la educación, la provisión de infraestructura básica, el desarrollo y transmisión de tecnología, y el alivio de la pobreza y la inequidad.
- Pero el PCW también se plantea la interrogante de cómo volver a los Estados más efectivos. Ante ella, se apunta a la utilización de mecanismos de mercado para generar estructuras de incentivos adecuadas tanto para los hacedores de política como para los organismos estatales. En este sentido, el PCW no retrocede hacia una concepción de Estado supra-social y benévolo, comprometido por definición con el desarrollo, sino que más bien incorpora los últimos desarrollos de la economía política (un Estado conformado por agentes que tienen intereses particulares) y del diseño de mecanismos (creación de incentivos adecuados en un entorno de información asimétrica).
- Asimismo, el PCW pone mucho énfasis en los efectos distributivos de las políticas económicas. Así por ejemplo, al proponer la disciplina fiscal se debe tener en cuenta dónde concentrar los recortes del gasto, a fin de no comprometer educación y salud.

Los objetivos que plantea el PCW requieren de transformaciones institucionales como un componente clave de la estrategia de desarrollo; de ahí la importancia de crear instituciones que sean efectivas (Stiglitz, 2001). Lejos está la posición reduccionista que implica restringir el análisis institucional a la vigencia de derechos de propiedad, puesto que la regulación y complementación de mercados sólo puede hacerse a través de una institucionalidad sólida y de mayor amplitud. Sin embargo, de nuevo, se insiste en que no hay una correspondencia única entre formas y funciones institucionales, por lo que una vez más, el diseño institucional debe ser específico a cada país (Rodrik, 2004b).

Dice Stiglitz (1998a, b) que una de las razones para el éxito del CW como doctrina es que sus recomendaciones de política podían ser administradas por

economistas usando poco más que simples herramientas contables. Desde la perspectiva del PCW las cosas son diferentes, pues al perseguir objetivos más amplios que el CW e incorporar la necesidad de diseñar instituciones nacionales, indudablemente el problema teórico es más complicado. Adicionalmente, al agregar con fuerza los avances en economía institucional, se hace evidente que los factores geográficos, históricos, políticos, sociológicos y culturales tienen que ser incorporados en el análisis, por lo que un enfoque multidisciplinario se vuelve urgente (Kanbur, 2002; Harris, 2002).

En resumen, el PCW plantea objetivos más generales de desarrollo: la necesidad de un diseño autóctono de políticas; instituciones orientadas a crear un estado eficiente y completar mercados; incorporación de los avances de la teoría de la información, y el llamado a integrar otras ciencias sociales en el análisis. Sin duda, el PCW representa un avance importante. Sin embargo, dos aspectos deben ser analizados con más detalle: las implicaciones prácticas del PCW y la posible existencia de limitaciones teóricas que impidan el alcance de los objetivos propuestos.

3.3 El PCW en la práctica

Al analizar las consecuencias prácticas del PCW, es conveniente empezar por los hipotéticos cambios que este implica en las políticas preconizadas por los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Se puede decir que un análisis sobre estos dos organismos debería incorporar al menos los primeros avances de economía política que el CW sí incorporó en relación a los gobiernos de los países donde se implementaban sus políticas; es decir, no se debería concebir a los organismos multilaterales de entrada como benevolentes e impulsores del desarrollo económico, sino como entidades en donde se juegan intereses específicos de países o grupos económicos internacionales que tienen peso decisivo en su accionar. En este sentido, es claro que estos organismos internacionales han sido insistentes y efectivos al impulsar la apertura comercial y el libre flujo de capitales para los países en desarrollo, lo cual ha sido beneficioso para los países industrializados y los grandes grupos financieros internacionales. Sin embargo, aún dentro de la era del PCW, estas organizaciones no han generado ni impulsado, por ejemplo, propuestas de industrialización que probablemente afectarían a los intereses de los países industrializados (Öniş y Şenses, 2005).

También es necesario evaluar las consecuencias prácticas del interés de estos organismos en la economía institucional y política, pues puede ser que – irónicamente- la inclusión de estas perspectivas en su marco teórico sólo haya

servido para justificar una mayor y más extensa intervención social y política, en especial por parte del FMI, para conseguir que se apliquen las mismas políticas impulsadas bajo el anterior consenso (Fine, 2002). En muchos casos la participación política de los sectores de la población afectada por las medidas de política económica ha sido vista como un obstáculo para su aplicación; la pregunta es si el interés por la reducción de la pobreza y la inequidad son entendidos como fines en sí mismos o como mecanismos que, al reducir la conflictividad social, permiten la aplicación más efectiva de recetas anteriores.

Por otro lado, tomando en cuenta que la globalización es una realidad social omnipresente, y que muchas veces se usa tal argumento para impulsar la apertura y liberalización *à la CW*, es de notar el hecho de que el reconocimiento de que el mercado necesita ser regulado a nivel nacional no ha originado propuestas de regulación y control de los mercados mundiales, especialmente financieros. En ese sentido, la perspectiva del PCW, donde el desarrollo teórico de la economía de la información provee un sustento para la intervención estatal, no ha logrado generar propuestas de intervención a nivel global por parte, precisamente, de los organismos multilaterales (Fine, 2002, Öniş y Şenses, 2005). Por ejemplo, pese a la naturaleza internacional de las crisis financieras, no se plantean medidas a nivel internacional tal como un impuesto Tobin sobre los flujos de capital de corto plazo.

Por último, las relaciones de poder son un elemento fundamental dentro del diseño de políticas para el desarrollo, por lo que el ignorarlas se presenta como un problema inherente a la visión del PCW. Por mencionar un ejemplo, el PCW enfatiza la importancia de constituir organismos reguladores independientes, pero al no incorporar el tema del poder, ignora los obstáculos que se deben enfrentar en sociedades dominadas por grupos de interés que pueden bloquear cualquier intento de reforma por parte de estos organismos.²⁰

En un plano más concreto, se puede decir que el PCW facilitaría el diseño de agendas económicas que respondan a objetivos de desarrollo definidos a nivel nacional, y que incluyan la creación de instituciones que provean el marco de incentivos necesario para lograr estos fines. Sin embargo, es claro que muy a pesar de la existencia de diseños institucionales superiores e incluso de experiencias positivas de otros países que podrían ser replicadas, en la gran mayoría de países subdesarrollados persisten instituciones disfuncionales. En este sentido, el PCW permite definir el “a dónde” pero no encontrar el “cómo”. Por supuesto, en la definición de un esquema de desarrollo es esencial entender este “cómo”, en particular con relación al proceso de cambio institucional. Según se explica más

²⁰ Sin embargo, la teoría económica de la corriente principal sí ha desarrollado elementos que permiten realizar un análisis de la captura regulatoria. Véase Laffont y Tirole (1993) y la literatura que ha surgido a partir de este trabajo.

adelante, entender los procesos de transformación institucional requiere abordar el tema desde un punto de vista sistémico y necesita el concurso de otras ciencias sociales, en especial la política, la historia y la antropología, por lo que es importante entender la relación teórica de la economía con estas y otras ciencias sociales. Este último punto es desarrollado en la sección 5.

La propuesta fundamental de este documento es abandonar el economicismo, es decir, la creencia de que se puede abordar el tema de la superación del subdesarrollo únicamente desde la perspectiva económica. En lugar de esto se propone la adopción de una perspectiva sistémica, pues la sociedad constituye un solo sistema formado de los subsistemas económico, político e institucional, íntimamente entrelazados e inmersos en una matriz histórica y cultural definida de modo particular para cada sociedad. Se argumenta a favor de esta perspectiva en la próxima sección, destacándose los instrumentos que la teoría económica puede aportar.

4. El sistema político-institucional-económico

Una creciente corriente teórica destaca la importancia de factores no económicos –particularmente las instituciones-²¹ en el desarrollo económico.²² Varios autores destacan, como las más importantes instituciones que favorecen el desarrollo económico, el respeto a los derechos de propiedad, el imperio de la ley, y las restricciones impuestas sobre las élites y/o los estados para que no puedan expropiar al resto de la población.²³

Si las instituciones importan, la teoría económica posee ahora las herramientas necesarias, tales como teoría de juegos, teoría de la información asimétrica, teoría de la regulación, etc., así como el contexto adecuado definido por los avances en la economía institucional y la economía política, con los que aportar significativamente para lograr diseños institucionales adecuados. Pero es obvio que un buen diseño no es una condición suficiente para una correcta aplicación de la política económica y esto constituye, sin duda, el principal problema de la teoría del desarrollo en estos momentos.

¿En qué condiciones es posible un mejoramiento institucional de un país que apunte en la dirección del desarrollo económico? La experiencia nos ha demostrado que la respuesta a esta pregunta no se puede abordar desde una perspectiva sólo

²¹ Esta corriente conjuga la visión original de la economía adoptada por Adam Smith, J. S. Mill, Karl Marx, entre otros, con los nuevos desarrollos metodológicos de análisis económico.

²² Véase North (1981, 1990) para los trabajos pioneros en esta perspectiva dentro de la economía.

²³ Véase por ejemplo Rodrik y Subramanian (2003); Acemoglu (2003), Acemoglu, Johnson y Robinson (2004).

económica, sino que se debe entender que el cambio institucional requiere la afectación de todo el sistema político-institucional-económico que funciona dentro de una matriz histórica y cultural específica para cada sociedad. Por ello, es necesario superar la concepción, tan propia de la economía neoclásica, de la sociedad como la simple agregación de individuos, sino que, al contrario, se debe pensar en ésta como un sistema. Es verdad que la base de todo hecho social es la acción individual, pero no se debe olvidar que esta acción está condicionada por los incentivos y restricciones que impone el sistema social, donde las jerarquías, organizaciones, e instituciones en general juegan un papel determinante.

En esta sección se argumenta que la separación del tema económico del político es imposible si se quiere entender la problemática del desarrollo económico. Se enfoca el sistema político-institucional-económico desde la perspectiva de la teoría económica, describiendo algunos de los principales conceptos que ésta puede aportar para el entendimiento de lo político e institucional, en la perspectiva de impulsar un diálogo entre las diferentes ciencias sociales e incentivar las contribuciones de otras ciencias, a fin de señalar y superar las limitaciones de este enfoque. Y, lo que es más importante, a fin de incentivar que las otras ciencias sociales contribuyan —conjuntamente con la economía— con sus propias visiones y análisis en la discusión de los temas relevantes al desarrollo del Ecuador.

4.1 ¿Cómo concebir a las instituciones?

Tanto la acción individual como la acción de los grupos se enmarcan dentro de la estructura de incentivos que definen las instituciones. Entre éstas se encuentran las reglas de reciprocidad, las sanciones morales, las retribuciones y castigos especificados por el marco legal que realmente rige, los roles asignados a cada individuo, organización o grupo, entre otras. North (1990) señala que las instituciones se pueden concebir como las reglas del juego social tanto formales como informales. Señala además que los resultados en relación al desarrollo económico observados en una sociedad dependen del poder de negociación relativo de los actores al interior de la misma.

Por su parte, Aoki (2001) define a las instituciones, dentro de un esquema de la teoría de juegos y las concibe como un equilibrio de Nash perfecto en subjuegos.²⁴ A lo largo de este documento adoptamos esta definición.

²⁴ Consideremos un juego G cualquiera, conformado por un número k de subjuegos G_k . Un equilibrio de Nash del juego G es un conjunto de estrategias para cada jugador, tal que ninguno de ellos tiene un incentivo para desviarse de su elección estratégica. Un equilibrio perfecto en subjuegos es aquel que, además de constituir un equilibrio de Nash para el juego G , constituye un equilibrio de Nash para cada uno de los subjuegos G_k . Véase Basu (2000, cap. 2) para una discusión “amigable” de estos conceptos.

Esta concepción, en primer lugar, resuelve el problema de quién hace cumplir las reglas, ya que esta capacidad es endógena por la definición misma del equilibrio. En segundo lugar, la existencia típica de varios equilibrios de Nash en un mismo juego —contra la que se empeñan los teóricos que buscan refinamientos del concepto de equilibrio de Nash— refleja que dos o más sociedades que parten de las mismas condiciones iniciales pueden generar diferentes arreglos institucionales. Es decir, el análisis histórico y el de equilibrio son complementarios. En tercer lugar, y en relación con el punto anterior, se destaca que las instituciones son creaciones humanas, pero que no pueden ser diseñadas arbitrariamente ni implementadas de manera discrecional.

Por último, uno de los aspectos más interesantes del aporte de Aoki es la caracterización de las instituciones como creencias compartidas, como formas comprimidas de información que reducen la incertidumbre en las transacciones de los agentes, disminuyendo así los costos de transacción. Este punto de vista es coherente con la concepción del individuo como un agente de racionalidad limitada, para el cual algunas creencias —en las que basa su concepción del mundo que le sirve para tomar decisiones— son verificables por su accionar diario, pero otras no lo son. Esto último hace posible que ciertos agentes (medios de comunicación, sistemas educativos, iglesias, etc.) tengan un rol muy importante en la definición de la institucionalidad mediante la creación de concepciones compartidas.²⁵

En teoría, para cada sociedad varias configuraciones institucionales son posibles. Sin embargo, en la práctica sólo una de ellas se realiza. ¿Qué es lo que permite que sea esa y no otra forma la que se establezca? En la siguiente sección se da una respuesta inicial que, como veremos más adelante, define la relevancia del ámbito político en el contexto del desarrollo económico.

4.2 La clave en la definición de la vigencia de las instituciones: el ámbito político

Las instituciones tienen una base política. Como señala North (1981), las instituciones dentro de una sociedad no son seleccionadas por la mayoría, sino que, por el contrario, son escogidas por los grupos que controlan el poder político en ese momento. A continuación presentamos un breve análisis de los principales temas dentro de este ámbito, desde la perspectiva de la corriente principal de la economía.

Si la aplicación de la mejor alternativa institucional fuera automática o estuviera a cargo de un soberano benevolente, el problema consistiría solamente en afinar un

²⁵ Ver sección 4.5. para una mayor discusión sobre este tema.

buen diseño de las instituciones. Más aún, siguiendo a Olson (1971) se podría esperar que incluso un “bandido estacionario” —es decir un asaltante que decide establecerse y controlar un territorio— busque fomentar el crecimiento económico. El “interés inclusivo” de este gobernante provendría de su deseo de maximizar la extracción de recursos de la población bajo su dominio, y del hecho cierto de que todo impuesto —que no sea un improbable *lump sum*— acarrea des-incentivos a la población en el emprendimiento de actividades productivas. Esto lleva al gobernante a definir una tasa impositiva que deje espacio para que la población se interese en ampliar la producción, pues esta última es la que determina la base impositiva. Más aún, el soberano puede acrecentar esta base proveyendo bienes públicos tales como infraestructura y seguridad. En definitiva, bajo estas condiciones, una institucionalidad favorable al desarrollo económico estaría garantizada.

Sin embargo, el estado de pobreza e inestabilidad social en la que han quedado sumidos países gobernados por dictadores absolutos contradice estas conclusiones. En efecto, el caso de Zaire bajo Mobutu, Haití bajo la dinastía Duvalier, Nicaragua bajo la dinastía Somoza, etc. llevan a pensar que la existencia de infraestructura productiva que enriquece a los ciudadanos o el incremento de su nivel educativo —aún si tiene fines únicamente productivos— si bien amplía la base impositiva, también podría fortalecer la capacidad de la población para oponerse al dictador.²⁶ De ahí que el resultado sea la existencia de dictaduras depredadoras, contrarias a la idea del gobernante benevolente interesado en la vigencia de una institucionalidad pro-desarrollo económico.²⁷

Según Laffont (2000), en la concepción de Rousseau, el gobierno puede ser entendido como un conjunto de empleados que deben aplicar la voluntad del soberano —en el caso democrático, de los ciudadanos— so pena de ser despedidos de sus puestos. Si añadimos a esto el supuesto de que los habitantes de un país preferirían el desarrollo al subdesarrollo y diseños institucionales congruentes con este fin, el problema de la aplicación estaría resuelto. Sin embargo, la teoría del principal-agente²⁸ nos revela que la práctica de sus labores brinda al agente una ventaja informativa sobre el principal, quien —aún suponiendo que es un solo individuo y por tanto no enfrenta problemas de acción colectiva— se vería en dificultades para que el agente siga un determinado comportamiento. Pero, así como la teoría de la información asimétrica devela el problema, también propone

²⁶ Véase Bourguignon y Verdier (2000) para una discusión al respecto.

²⁷ Al respecto, es muy ilustrativa la anécdota citada por Skaperdas (2003) donde Mobutu advierte a otro dictador africano sobre el riesgo de construir caminos, porque la población vendría por ellos para sacarlo del poder. Por supuesto, es posible encontrar excepciones en las que los intereses del dictador y la población se alineen, dando lugar al establecimiento de condiciones que favorezcan el desarrollo.

²⁸ Para este caso particular, el principal es el electorado y el agente es el conjunto de políticos elegidos para gobernar.

soluciones, las mismas que consisten en el diseño de contratos de incentivos compatibles con los objetivos, basados en el principio de revelación.²⁹ Así, parecería ser que se podría resolver el problema, alcanzando un óptimo de Pareto restringido.

No obstante, hay tres dificultades: i) el cumplimiento de los contratos entre el principal y el agente, ii) la agregación de preferencias, y iii) la acción colectiva del principal. En primer lugar, se debe considerar que un contrato de este y cualquier otro tipo, para ser efectivo requiere de un mecanismo que lo haga cumplir en caso de disputa, como por ejemplo, una autoridad;³⁰ de otra forma, los incentivos que el contrato establece no rigen. Entonces, se mantiene la necesidad de un poder interesado en la vigencia de la institucionalidad diseñada, esta vez en la forma de una corte benevolente. Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que, como resultado de la incertidumbre sobre los estados futuros, los contratos son necesariamente incompletos. Ante esto existen dos opciones: tener reglas fijas independientes de las circunstancias, lo cual tiene un costo —que puede ser muy alto en un entorno cambiante—, o bien otorgar derechos residuales a los agentes (o a algunos de ellos), lo que nos lleva de regreso al problema del control del agente por parte del principal.

El hecho de que tanto el principal como el agente no son individuos, sino conjuntos de individuos, da lugar a los otros dos problemas mencionados. El problema de agregación de preferencias individuales no es de fácil resolución, tal como el teorema de imposibilidad de Arrow clarificó plenamente. La implicación de este teorema es que los resultados de los procesos de decisión colectiva no serán independientes de los mecanismos usados para llegar a tal decisión, por lo que el control de la “agenda electoral” adquiere gran importancia. Más aún, el teorema implica que es imposible evitar el conflicto de preferencias en las decisiones de cualquier colectivo y que, por lo tanto, importa quién tiene el poder político, pues son sus preferencias las que en última instancia se verán representadas. De forma adicional, incluso si nos abstraemos del problema de la agregación de preferencias, considerando en este caso que todos los individuos tienen las mismas preferencias, queda por resolver el problema de la acción colectiva, tema que abordaremos más adelante.

La teoría de la información asimétrica ha demostrado que una forma de hacer que los contratos se cumplan es pagar rentas al agente (otorgamiento de derechos

²⁹ Este principio se sustenta en que, dado un menú de opciones, una señal emitida por un individuo (escoger una de las opciones del menú) permite identificar el tipo (una característica específica que constituye información privada del individuo) al que este individuo pertenece.

³⁰ De manera alternativa, podrían darse casos en los cuales el *enforcement* de los contratos se realice sin la intervención de un tercero, como ocurre por ejemplo, con ciertas normas sociales que funcionan como principio de autoridad. Pero, de una u otra forma, siempre es necesario un mecanismo de *enforcement*. Véase Basu (2000) para una presentación en este sentido.

residuales). Los salarios de eficiencia y el racionamiento de crédito pueden ser leídos en este sentido. En la misma línea, una posible salida al problema del control del agente por el principal puede ser un sistema electoral, en donde una población informada acerca de las actividades observables del agente³¹ puede premiarlo con la reelección o castigarlo con el relevo. Esta salida no sería válida si, como ocurre muchas veces en la realidad, el beneficio esperado que puede recibir el agente por hacer algo contrario a los intereses de la mayoría es superior al beneficio esperado de ser re-electo. A esto se debe añadir que los electores deben ser concebidos como agentes de racionalidad acotada, es decir que no poseen capacidad infinita de adquisición y procesamiento de la información, y que la información accesible es sujeta de manipulación por el mismo gobierno o por los medios de comunicación, en situaciones en las que es difícil discernir de forma precisa entre resultados debidos a las acciones del agente o a otros factores. Adicionalmente, habría que explicar qué hace que las reglas electorales se cumplan en sociedades donde el imperio de la ley se caracteriza por su gran debilidad. Con estas consideraciones, el resultado es que el incentivo electoral no siempre basta para que instituciones y políticas en línea con el desarrollo económico puedan ser sustentadas y aplicadas.

El análisis anterior demuestra que no se debe esperar que la existencia de un dictador o la declaración del pueblo como soberano, sean suficientes para la vigencia de instituciones funcionales al desarrollo económico. Menos aún será suficiente la creación de instituciones en el papel mediante constituciones, leyes o reglamentos.³² Más bien, para que una institución rija es necesario que un poder político garantice su vigencia. Por ello se iniciaba este acápite afirmando que las instituciones tienen una base política.

En este contexto cabe preguntarse si la distribución del poder político puede llevar a la vigencia de instituciones ineficientes. Dicho de otra forma, ¿es posible que, sea cual sea la distribución del poder político en una sociedad, se alcancen acuerdos que lleven a la vigencia de instituciones óptimas para el desarrollo, aunque la distribución de la riqueza reproduzca las asimetrías de la distribución del poder político? Esto es lo que Acemoglu (2002) y Olson (2000) llaman el Teorema Político de Coase, expuesto sucintamente por el primero al preguntar “por qué los grupos de poder no depredan eficientemente” (p. 5). Para responder a esta pregunta, siguiendo el razonamiento de estos autores, supongamos que existen dos grupos dentro de la sociedad, uno con poder político y el otro no, y que la institución en ciernes son los derechos de propiedad. Es claro que si este derecho no rige, el grupo

³¹ Es decir, dentro de los límites de la asimetría de la información. Por ejemplo, no sería observable el tipo de agente en cuanto a su honestidad ni el esfuerzo que este hace.

³² Esto no implica que las constituciones, leyes y reglamentos no tengan efecto alguno; lo único que implica es que si las mismas no consideran de forma explícita su interrelación con el ejercicio del poder político, éstas tan sólo tendrán un efecto marginal o conducirán a consecuencias no deseadas.

que no tiene poder político refrenará sus decisiones de ahorro e inversión, pues su capital podría ser expropiado por el grupo con poder. Menor inversión originará menor desarrollo. Sin embargo, en principio, un acuerdo entre los grupos podría significar el compromiso de los poderosos de no expropiar a cambio de un impuesto. Acemoglu (2002) demuestra que tal compromiso no es posible, pues mientras el grupo con poder político mantenga su poder, existe riesgo de expropiación, lo cual es conocido por los potenciales inversionistas. Por otro lado, si el grupo poderoso renuncia a tal poder para garantizar que no habrá expropiación, el grupo sin poder no se sentirá obligado a pagar en el futuro el tributo acordado. Puesto que un contrato de no expropiación a cambio del pago de un tributo no es posible, y tampoco existe un poder capaz de hacer cumplir el acuerdo de manera desinteresada, la vigencia de los derechos de propiedad no es posible, afectando de manera negativa al desarrollo. Como este ejemplo demuestra, la distribución del poder político sí importa y, por lo tanto, el Teorema Político de Coase no se cumple.

Concluimos entonces que las instituciones requieren del soporte del poder político para su vigencia y que la institucionalidad no es neutral a la distribución de este poder en la sociedad. Con esta visión podemos pasar a analizar el problema de la persistencia de instituciones disfuncionales al desarrollo económico.

4.3 ¿Qué impide el cambio institucional?

Siguiendo la definición de Aoki (2001), si entendemos a las instituciones como un equilibrio de Nash en un juego en donde múltiples equilibrios son posibles, y donde la definición del equilibrio que rige depende en buena medida de la ideología o concepción compartida vigente en la sociedad, entonces un cambio institucional es el paso de un equilibrio de Nash a otro. Debemos analizar ahora por qué es posible la persistencia de instituciones disfuncionales al desarrollo, lo cual según varios autores es un factor común entre los países subdesarrollados.³³

En una economía con transferencias monetarias y en la que los agentes tienen preferencias monótonicas³⁴, es factible que “agrandar el pastel” sea siempre un mejoramiento en el sentido de Pareto, pues se pueden hacer compensaciones monetarias a los potenciales perdedores. En este contexto, el problema de mejoramiento institucional se reduciría a un problema de coordinación. Al existir instituciones como el gobierno y los medios de comunicación actuales, sería de esperar que este tipo de problemas tengan una solución relativamente sencilla. En la práctica, sin embargo, los problemas de coordinación son una fuente importante de la persistencia de instituciones disfuncionales al desarrollo. Pero, de forma más

³³ Véase por ejemplo Acemoglu y Robinson (2000), Bardhan (2005) y Rodrik y Subramanian (2003).

³⁴ Es decir, que siempre es preferible más que menos de un bien cualquiera.

importante, queremos enfatizar que en muchos casos los mejoramientos institucionales no son necesariamente de Pareto, sino que, al contrario, producen ganadores y perdedores. En tal caso, la persistencia de instituciones disfuncionales se explicaría porque los potenciales perdedores tienen el poder político para bloquear la reforma.

Siguiendo a Acemoglu (2002), estos perdedores pueden ser económicos (los que pierden ingresos o rentas económicas debido al cambio) o políticos (aquellos que verían reducido su poder político si la reforma se aplica). La posibilidad de compensaciones monetarias hace pensar que si los perdedores fueran tan sólo perdedores económicos, es decir que no ven reducido su poder político, estos podrían exigir compensaciones y, por lo tanto, sería de su interés viabilizar aquellas reformas institucionales que “agranden el pastel”. Sin embargo, la persistencia de instituciones disfuncionales señalaría que aquellos potenciales perdedores que bloquean la reforma deben ser perdedores políticos y no sólo económicos.

En resumen, la imposibilidad de negociación entre las partes (inexistencia de un Teorema Político de Coase) debido a su incapacidad para realizar acuerdos intertemporales creíbles, posibilita la supervivencia de la institucionalidad disfuncional debido a la oposición de los potenciales perdedores políticos.

4.4 La distribución del poder político: algunos elementos desde la economía

La distribución del poder político determina en gran medida la dirección y velocidad del cambio institucional. Se vuelve, entonces, indispensable una comprensión de los determinantes de la misma. La generación de acción colectiva y, de forma más general, la capacidad de cooperación al interior de y entre los diversos grupos se encuentra en la base de esta discusión.

El hecho social —si bien parte de la acción individual— depende en buena medida de la acción de grupos. La pregunta es, ¿cómo emerge la acción grupal de las decisiones individuales? La teoría económica ha aportado dos conceptos fundamentales en el análisis de esta pregunta: el dilema del prisionero y el problema del polizón.

Desde el dilema del prisionero se puede plantear la siguiente pregunta: ¿Cómo es posible que dos o más agentes cooperen cuando “traicionar” es una estrategia dominante para todos ellos? La dificultad de explicar la cooperación³⁵ en situaciones similares y bajo el supuesto de que la racionalidad es conocimiento común, ha sido

³⁵ Por cooperación se entiende también el acatamiento de reglas beneficiosas para el colectivo, pero que implican un costo para el individuo.

puesta en evidencia por juegos tales como el del Ciempiés y el Dilema del Viajero (Basu, 2000). En ambos casos, la concepción extrema de racionalidad que maneja la teoría de juegos lleva a la conclusión de que, a pesar de que la cooperación sería beneficiosa para todos los jugadores, el resultado final es la ausencia de cooperación.

Algunas respuestas se han dado a la gran pregunta de cómo surge la cooperación humana. La más famosa dentro de la teoría económica de la corriente principal es la relacionada con el Teorema de Folk —uno de los teoremas fundamentales en la teoría de juegos— que explica que para un grupo de agentes suficientemente pacientes es posible alcanzar cualquier equilibrio de Nash Pareto óptimo, en el caso de juegos infinitamente repetidos. Esto es así, generalmente, gracias a la posibilidad de castigar a quien no quiera aplicar la estrategia que lleva al equilibrio en cuestión, y a que —teóricamente— es posible castigar a quien no aplica el castigo a aquel que se desvió del equilibrio (en una sucesión que puede ir al infinito). Sin embargo, esto no es compatible con agentes de racionalidad limitada, es decir con agentes que no pueden llevar las cuentas de quién castiga a quién para un gran número de agentes y periodos. Por lo tanto, no podemos basarnos en las conclusiones del teorema de Folk para afirmar que cualquier comportamiento cooperativo que lleve a un óptimo de Pareto es posible.

Al igual que ésta, es muy posible que ninguna explicación pueda, por sí sola, dar cuenta del fenómeno de la cooperación en sociedades complejas, sino más bien que la explicación de fenómenos específicos reúna elementos de más de un concepto.³⁶ En este sentido, por ejemplo, la existencia de redes entre seres humanos permite que el comportamiento de cada individuo sea monitoreado, en la práctica, por un mayor número de personas, lo que posibilita que la interacción repetida —ya no con un individuo sino con la red en su conjunto— sea mayor y, en última instancia, que el esquema de castigos se acerque más al ideal teórico del Teorema de Folk.

El problema del polizón permitió a Mancur Olson (1971) abordar las dificultades que enfrenta la emergencia de la acción colectiva. En efecto, puede ser racional desde el punto de vista individual no participar en una acción de grupo que busca la provisión de algún bien público (seguridad, derrocamiento de un dictador, etc.) pues no se incurre en el costo de tal acción (contribución económica, riesgo de represión), mientras que la falta de participación de este individuo origina una mínima reducción en la provisión de ese bien (o en la utilidad esperada de este bien, en el caso de resultados inciertos). Pero cuando todos los individuos actúan de acuerdo con este principio, el resultado final es, por supuesto, que la acción

³⁶ Véase Boyd y Richerson (2005) para una revisión de las diversas teorías que buscan explicar las causas de la cooperación.

colectiva no emerge y que el bien público se provee en un nivel mucho menor al óptimo.³⁷

También en este caso la existencia de redes puede facilitar la emergencia de acción colectiva por parte de un grupo. Es claro que una red de comunicación entre los miembros de un grupo facilita la coordinación, pero también puede incrementar el costo de *no* participar en la acción colectiva. En efecto, si un individuo pertenece a una red social, no contribuir para la provisión de un bien público o no participar en una acción colectiva puede acarrearle una sanción moral o económica por parte de quienes están conectados a él dentro de la red.

La línea de investigación fundamentada en el concepto de redes parece prometedora. El análisis de redes ha avanzado mucho en los últimos años, encontrándose por ejemplo que muchas redes presentes en diversos fenómenos muestran características comunes, como la aglomeración, el fenómeno del “mundo pequeño” y la ausencia de escala.³⁸

La importancia de las redes lleva a considerar los efectos de la revolución informática y de las telecomunicaciones en la emergencia de la acción colectiva. Esta revolución tecnológica facilita la creación de redes más densas con una comunicación menos ruidosa y costosa. Sin embargo, sería arriesgado afirmar que mejores tecnologías de comunicación significan per se mayores posibilidades de acción colectiva por parte de grupos numerosos, y que esto favorece, por ejemplo, la democracia. Aquello no se puede concluir por dos razones: i) los agentes tienen racionalidad limitada en cuanto al volumen de información que pueden procesar; y, ii) el conocimiento común es un ingrediente indispensable para la emergencia de cierto tipo de acciones colectivas.

4.5 Las limitaciones del agente racional optimizador: las creencias ‘irracionales’

El ser humano tiene la tendencia a utilizar esquemas conceptuales para organizar sus experiencias y para tomar decisiones. La teoría económica neoclásica asume que el agente económico conoce sus preferencias y su conjunto factible o de elección. Sin embargo, tal como lo señalan Denzau y North (1994, p. 3) “[...] el diverso desempeño de las economías y sistemas políticos, tanto histórica como contemporáneamente, es un argumento que va en contra de que los individuos

³⁷ Mientras más integrantes tenga el grupo, menor será el efecto negativo de la no participación desde el punto de vista individual, lo que origina la conocida paradoja del grupo grande, en la que la emergencia de la acción colectiva afronta mayores dificultades mientras más numeroso sea el grupo.

³⁸ Véase Strogatz (2001) para una discusión al respecto.

realmente conocen su interés propio y actúan de acuerdo a él. Más bien, la gente actúa en parte sobre la base de mitos, dogmas, ideologías y teorías a medio hacer”. Estos mitos, dogmas, etc. son la respuesta del ser humano de racionalidad limitada a la imposibilidad de contar con un conocimiento completo de la realidad para la toma de decisiones. Esta imposibilidad puede surgir de la complejidad del escenario (como por ejemplo la relación entre diversas configuraciones del sistema político y los resultados económicos observados) en donde las causalidades no son directas, ni lineales ni biunívocas; también puede surgir si el agente tiene que tomar decisiones con una frecuencia tan baja que no es posible generar suficiente información estadística que permita la validación o modificación adecuada de sus concepciones, como por ejemplo la elección de un sistema constitucional para un país, o de una profesión para sí mismo. Por otro lado, si el efecto o la retribución que el individuo espera como resultado de su acción no son suficientemente altos, porque por ejemplo, en el ámbito electoral, se trata de un voto entre millones, probablemente la motivación para invertir recursos mentales en la comprensión de un problema determinado no sea muy alta tampoco.

Todas estas son dificultades presentes en la realidad que destacan la importancia de estudiar el origen y la evolución de las creencias no verificables, en especial de aquellas compartidas que se convierten en parte importante del equilibrio político-institucional-económico en una sociedad, y que facilitan la acción colectiva de determinados grupos a la vez que limitan la acción colectiva de otros. Un punto que merece ser analizado a mayor profundidad es el papel que cumplen ciertas instituciones como la iglesia, escuelas y medios de comunicación en la generación y sustento de estas creencias compartidas, pues juegan así un papel clave en la definición del equilibrio que prevalecerá de entre los múltiples posibles.

Por lo expuesto en toda esta sección, queda claro que la economía por sí sola es incapaz de resolver el problema del subdesarrollo. A continuación presentamos una discusión breve del enfoque analítico que proponemos.

5. Del economicismo y la colonización metodológica hacia un enfoque sistémico

En este punto del análisis surgen inevitablemente preguntas respecto de las metodologías a ser usadas. En esta sección discutimos algunas ideas relacionadas a este tema.

El paradigma económico del agente racional optimizador ha sido aplicado en ámbitos considerados fuera de la economía, tales como relaciones y decisiones familiares, conflictos políticos, emergencia de instituciones, costumbres, etc. Esta

irrupción de la economía se ha facilitado por el uso de armas analíticas poderosas, desarrolladas gracias a la intensiva explotación que esta disciplina ha hecho de las matemáticas, en su parte deductiva, y de la estadística, en sus tareas de contrastación empírica, dentro de una visión epistemológica neo-positivista.

En una primera “ola colonizadora”, Gary Becker (1975, 1981) trató de explicar varios comportamientos sociales como respuestas óptimas de agentes racionales a situaciones no económicas, pero que podían representarse de forma similar a los mercados perfectos. La segunda “ola” puede entenderse como la incorporación a este tipo de análisis de imperfecciones originadas en externalidades, asimetrías de información, etc. En este último caso, la pregunta de fondo es si en verdad la metodología del agente optimizador más las asimetrías de información son instrumentos suficientes para analizar realidades sociales tan complejas y ricas tales como cooperación, altruismo, grupos sociales, instituciones, identidades, conflictos, rebeliones, etc., que antes habían sido dejadas de lado por los economistas en su análisis y propuestas de política. Si el paradigma propuesto por la economía fuera suficiente, estaríamos a las puertas de la unificación de las ciencias sociales bajo el liderazgo de la economía, con el uso mayoritario de los instrumentos desarrollados por ésta, en donde lo social se entiende como el resultado de la respuesta individual óptima a las imperfecciones del mercado.

Sin embargo, como se ha señalado a lo largo del presente documento, el análisis de los problemas del subdesarrollo requiere un acercamiento que supere el tradicionalmente realizado por la economía y que incorpore las perspectivas de otras ciencias sociales, dentro de un marco multidisciplinario.³⁹ Al respecto, conviene recordar las palabras de Basu (2000) cuando al referirse a algunas formas de aplicación de la economía a otras ciencias sociales, dice “no debemos olvidar que un grupo de personas, congratulándose mutuamente por su comprensión sobre algún fenómeno, puede crear un ‘efecto de culto’, donde el conocimiento es reemplazado por una ilusión compartida”. Y es que, en este punto, vale tener en mente que en la visión Khuniana un cambio de paradigma puede deberle más a la persuasión que a la lógica.

Todo lo anterior toma más relevancia si se toma en cuenta que el rigor de la formalidad característica de la economía puede tener un costo. En efecto, se debe tener en cuenta que si el objetivo final es afectar a un sistema social-económico-político en los hechos –tal como hemos argumentado es el caso para el análisis del desarrollo–, es decir, si el fin es prescriptivo, es muy peligroso olvidar que la

³⁹ Adoptamos aquí la distinción que hace Kanbur (2002) entre enfoque inter-disciplinario, que designa una aproximación conjunta desde las bases, es decir basada en supuestos teóricos comunes, y multidisciplinario, que se refiere al enfoque de un mismo problema desde diferentes ciencias, cada cual con su propia metodología.

necesidad de rigor de la teoría económica puede haber pagado el alto costo del reduccionismo y, en este sentido, haber conducido a prescripciones contraproducentes. De ahí la necesidad de propiciar y fomentar un diálogo con las demás ciencias sociales para minimizar las recomendaciones erróneas.

En esta perspectiva, si ha de haber un diálogo entre las varias ciencias sociales, merece atención el lenguaje a usarse. Es verdad que el uso adecuado de las *herramientas* matemáticas permite elaborar un discurso riguroso, parsimonioso y que al exigir que se expliciten las definiciones, los supuestos y las metodologías, facilitan un diálogo ordenado. Por estas razones, es frecuente el caso en que la formalización pone en evidencia las fallas de discursos menos formales. Sin embargo, como lo ha anotado Krugman (1998), también puede darse el caso de un uso inadecuado de estas herramientas que puede encubrir ideas que sin el componente intimidante de instrumentos sofisticados aparecerían sin sentido. Así, todo análisis debería valerse de las complementariedades entre ambos lenguajes e intentar reducir sus diferencias. De forma concreta, el lenguaje formal debe ser precedido y complementado por el lenguaje discursivo y no se puede reclamar la primacía del uno sobre el otro, ni se debe presuponer ausencia de rigor debido a la ausencia de formalismo.

A lo largo del presente documento se argumentó que no es posible entender un sistema social en su dimensión económica sin entenderlo en sus dimensiones políticas, históricas, institucionales y culturales. Sin duda que las herramientas y metodologías de la economía tienen mucho que aportar en esta tarea, pero el estudio debe hacerse desde el enfoque descrito por Kanbur (2002, p. 484): “Que cada disciplina haga su mejor esfuerzo y que aprenda de las otras en una atmósfera abierta y de respeto, y veamos cómo las conclusiones de cada línea de investigación, específicamente dirigidas a un problema bien definido y localizado, pueden ser sintetizadas en el contexto de la política”.

Debe quedar claro que nuestra propuesta no consiste únicamente en juntar y acumular los resultados que surjan del trabajo de las diversas ciencias sociales, sino que enfatiza la necesidad de que el trabajo de las mismas se realice de forma conjunta, reuniendo en un mismo espacio a investigadores y hacedores de políticas pertenecientes a las distintas áreas relevantes.

6. Conclusiones

Los problemas analizados en este documento representan serios obstáculos al objetivo del desarrollo económico, de ahí que sea necesaria la existencia de actores e instituciones, más allá del mercado, capaces de entender el funcionamiento de los

mercados y sobre esta base realizar propuestas a la sociedad para atenuar o, en el mejor de los casos, superar las limitaciones que se presentan en la consecución de este objetivo. En efecto, para reducir o eliminar estos elementos adversos, característicos de los mercados imperfectos, la sociedad requiere crear organizaciones e instituciones que proporcionen estructuras estables para la interacción entre individuos y entre los grupos sociales que estos forman. Dicho de otro modo, toda sociedad requiere de una matriz o red institucional que reduzca la incertidumbre, complete los mercados, y cree los espacios, incentivos y garantías necesarios para que las conductas de los agentes individuales permitan alcanzar óptimos sociales sustentables. Se hace además necesario contar con un “tercero confiable” que haga viables los procesos de coordinación y regule los mercados.

Para alcanzar el objetivo de desarrollo económico se requiere la formulación de una serie de proyectos y propuestas de política que recojan los avances realizados por las teorías social, económica y política. Se debe entender que los individuos integran sistemas económicos complejos, conformados por mercados imperfectos, donde los agentes actúan —con distintos grados de poder de mercado— bajo diversas motivaciones, en función de diferentes intereses particulares y colectivos, y además, que su accionar genera externalidades positivas y negativas. Asimismo, hay que considerar que los mercados son sistemas en donde la información es limitada y de costosa adquisición, y en los que existe una gran cantidad de “bienes públicos”.

Finalmente, cabe insistir en que antes de concretar una agenda específica de políticas, se debe empezar por reflexionar y discutir acerca del concepto de desarrollo, con el fin de sentar las bases que permitan definir cuáles son las prioridades específicas al contexto ecuatoriano. La mínima condición que se debería cumplir tiene relación con el mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre. Esta reflexión, para concluir, debe hacerse a partir de un trabajo multidisciplinario que reúna a académicos y hacedores de política.

7. Anexo

Algunas propuestas de investigación

Uno de los objetivos de este documento ha sido promover el diálogo entre las ciencias sociales, como mecanismo indispensable para la elaboración de propuestas concretas y viables, enfocadas a lograr el desarrollo económico sostenible en el Ecuador. En esta línea se enmarca el proyecto de investigación acerca de la economía política de la reforma institucional en el Ecuador que ha emprendido el Banco Central del Ecuador. Se propone un análisis integral del contexto específico del Ecuador, con un enfoque multidisciplinario, a fin de lograr un mejor entendimiento de la realidad socioeconómica específica del país, pues como se dijo más arriba, la experiencia latinoamericana ha demostrado que una estrategia estándar de desarrollo no provoca los mismos resultados en países que difieren en su estructura económica, política y social.

En este sentido, y en concordancia con los elementos que se han expuesto, se presenta un esquema de algunos posibles temas de investigación. El contar con un esquema de este tipo, enriquecido por la crítica y el aporte de estudiosos de las diversas disciplinas, puede ayudar a coordinar esfuerzos de investigación y a enfocar de forma más eficiente los escasos recursos científicos y académicos del país. Las preguntas que se listan podrían abordarse desde una perspectiva general, pero muy probablemente sea mucho más fructífero poner en el centro del debate el caso concreto del Ecuador.

El estado actual del debate sobre la reforma en el Ecuador revela que un elemento central y sin embargo ausente es la definición de qué país queremos crear. Este es un tema muy importante, pero también muy general que sin duda cruza no sólo la discusión de las reformas, sino que también aparece siempre que el país se ve abocado a definir posiciones frente a un entorno mundial en constante evolución, como en el caso de la negociación del Tratado de Libre Comercio con los EEUU. Es obvio que la tarea de definir qué país queremos corresponde a la nación en su conjunto, pero cabe esperar que la discusión académica pueda aportar a esta labor.

Si el objetivo, establecido en términos generales y no exhaustivos, es el desarrollo económico, cabe preguntarse cuáles son las instituciones que podrían favorecer el desarrollo económico en el caso ecuatoriano. En este aspecto, un tema fundamental a investigar es el papel que debe cumplir el estado. Puesto que probablemente se requiere reformar más de una institución, es necesario definir la secuencia y ritmo en que esta transformación debe hacerse, con el fin de evitar resultados no deseados (del orden del efecto conocido en economía como *second best*).

Al momento de concretar las reformas necesarias, sin duda es importante adelantar estudios sectoriales en donde, en la línea de lo expuesto en este documento, se identifiquen ganadores y perdedores de la situación actual y de un hipotético cambio, y se establezcan los mecanismos que cada grupo utiliza para ejercer su presión política con el objetivo de impedir o empujar el cambio institucional en un área específica. Sectores adecuados para este análisis son el eléctrico, las aduanas, el sector petrolero, la banca pública y la seguridad social. Otro caso específico que debería ser analizado desde la óptica de la economía política e institucional, es el de la crisis financiera del año 1999.

Cuando se habla de reformas orientadas al desarrollo económico, uno de los principales elementos ausentes es, sin duda, el político. Es una ausencia crucial pues, como se ha dicho, no es posible lograr el cambio de un sistema social sin alterar el equilibrio político vigente. Surgen entonces algunas inquietudes como por ejemplo, cuáles son los determinantes de la distribución del poder político. En la interacción entre instituciones, economía y política de un sistema social como el ecuatoriano, resalta como elemento gravitante y posiblemente central, un estado que ha controlado durante los últimos treinta años la renta petrolera. Manejar el estado ha sido un medio para apropiarse de las rentas petroleras y otras prebendas, lo cual significa una desviación de recursos públicos a manos privadas, con la consiguiente pérdida de beneficio social. Además, es muy probable que la “alta rentabilidad del rentismo” haya incentivado el desvío de capital humano, con el consecuente perjuicio a las actividades productivas. Por otro lado, el juego político alrededor de la captura de rentas estatales podría haber generado una estructura clientelar en los electores, que veían en la adscripción a los caudillos de turno la mejor opción para acceder a recursos estatales. De ser así, este sería un caso de “maldición de los recursos naturales” que debería ser investigado con más detalle.

A la hora de entender la distribución del poder político en una sociedad, es importante, por supuesto, tener en cuenta la distribución de los recursos económicos y las instituciones políticas. Como se dijo, todos estos elementos son parte inmanente de un sistema social. En este sentido, la comprensión del equilibrio político exige analizar los determinantes de la capacidad de acción colectiva de los diferentes grupos que participan en el juego político. Además de la necesidad de profundizar en este tema desde el punto de vista teórico, se debería investigarlo para el caso concreto del Ecuador. Cabe preguntarse por ejemplo, qué define las identidades de cada grupo social; cómo los agentes definen su pertenencia a un grupo u otro; qué papel juegan el regionalismo y el fraccionamiento social, tan presentes en el país, en la capacidad o incapacidad de los diferentes actores sociales de generar acción colectiva en su favor y cómo son usados, si lo son, por las élites para mantener su hegemonía.

El concepto de principal-agente es uno de los aportes más importantes de la economía para entender el sistema social. La asimetría de información entre el principal y el agente posibilita la acción de este último en su propio beneficio a nombre y en detrimento de aquel. La acción individual es la base de la acción social, y las decisiones individuales se basan en una concepción del mundo y en la información disponible. Sin duda, los medios de comunicación juegan un papel fundamental al momento de definir cuál es la información que alimentará las decisiones de los agentes, y también contribuyen a delinear su concepción del mundo y sus valores. Por ello, el papel de los medios de comunicación en el sistema social y en la determinación del equilibrio político, así como su propiedad y regulación, es un tema trascendente pero pendiente en la agenda de investigación social.

El uso de nuevas tecnologías, como la Internet, puede servir para reducir esta asimetría de información. Propuestas como el *e-government* deben ser evaluadas desde esta perspectiva. La descentralización también puede ser vista como una forma de reducir la distancia entre el principal y el agente, y por lo tanto facilitar el control del último por parte del primero.

El análisis histórico puede aportar muchas luces sobre los temas que aquí se plantean. Por ejemplo, se debería estudiar los intentos de reforma, tanto exitosos como fracasados, que se han impulsado en el Ecuador. Es importante entender el proceso que llevó a la Revolución Juliana y a la creación de instituciones como el Banco Central, la Superintendencia de Bancos y la Seguridad Social. También el proceso de Reforma Agraria debería ser investigado desde la perspectiva histórica, tratando de identificar los actores, ganadores y perdedores en estos procesos y las circunstancias que llevaron al éxito o fracaso de la reforma o creación de instituciones.

Es indudable que un esfuerzo investigativo de la profundidad que se propone llevará al surgimiento de preguntas sobre la metodología y el lenguaje a emplearse e incluso a una crítica a las bases epistemológicas de la corriente principal de la economía. Cabe preguntarse, en este sentido, si los axiomas, metodología o instrumentos usados por esta corriente principal poseen características intrínsecas que impiden la aprehensión de realidades como la ecuatoriana. En este caso, la siguiente pregunta debería ser qué debe cambiarse de estos axiomas y metodologías para obtener herramientas útiles para el entendimiento y transformación de esta realidad.

Bibliografía

Acemoglu, Daron (2002), “*Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment and Politics*”, *NBER*, Working Paper No. 9377.

----- (2003), “Root Causes”, *Finance and development*, 40 (2): 27-30.

Acemoglu, Daron y James Robinson (2000), “*Political Losers As a Barrier to Economic Development*”, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 90 (2): 126-130.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson (2004), “*Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth*”, MIT Working Paper, http://econ-www.mit.edu/faculty/index.htm?prof_id=acemoglu&type=publication.

Akerlof, George (1970), “*The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*”, *Quarterly Journal of Economics* 84 (3): 488-500.

----- (1976), “*The Economics of Caste and of the Rat Race and other Woeful Tales*”, *Quarterly Journal of Economics*, 90 (4): 599-617.

Akerlof, George A. y Rachel E. Kranton (2000), “*Economics and Identity*” *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, 115 (3): 715-753.

----- (2005), “*Identity and the Economics of Organizations*”, *Journal of Economic Perspectives*, 19 (1): 9-32.

Allais, Maurice (1943), *Traité d'Economie Pure*, edición de 1952 de A la Recherche d'une Discipline Economique, Paris: Imprimerie Internationale.

Aoki, Masahiko (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MA: MIT Press.

Arrow, Kenneth (1951), “*An Extension of the Basic Theorems of Classical Welfare Economics*”, en Neyman, ed., *Proceedings of Second Berkeley Symposium*.

Bardhan, Pranab (2005), *Scarcity, Conflicts, and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development*, Cambridge, MA: MIT Press.

Basu, Kaushik, (2000), *Prelude to Political Economy: A Study of the Social and Political Foundations of Economics*, New York: Oxford University Press.

----- (este volumen).

Becker, Gary, (1975), *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago: University of Chicago Press.

----- (1981), *A Treatise on the Family*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

----- (1983), "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *The Quarterly Journal of Economics*, 98 (3): 371-400.

Birdsall Nancy y Augusto De La Torre, (2001), "*El Disenso de Washington. Políticas Económicas para la Equidad Social en Latinoamérica*", Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano.

Bourguignon, Francois y Thierry Verdier (2000), "*Oligarchy, Democracy, Inequality and Growth*", *Journal of Development Economics*, 62 (2): 285-313.

Bowles, Samuel y Herbert, Gintis, (1993), "*The Revenge of Homo Economicus: Contested Exchange and the Revival of Political Economy*", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7 (1): 83-102.

Boyd, Robert y Peter, Richerson, (2005), "*Solving the Puzzle of Human Cooperation*" en Levinson, Stephen y Pierre, Jaisson, eds., *Evolution and Culture. A Fyssen Foundation Symposium*, London: MIT Press.

CEPAL (2004), *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*, 2004, www.eclac.cl

----- (2005a), *Panorama Social de América Latina*, 2005, Síntesis, www.eclac.cl

----- (2005b), *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2005, www.eclac.cl

Corporación Andina de Fomento (2004), *Reflexiones para retomar el crecimiento. Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social*. Caracas: CAF.

- Debreu, Gerard (1951), “*The Coefficient of Resource Utilization*”, *Econometrica*, 19 (3): 273-292.
- (1954), “*Valuation Equilibrium and Pareto Optimum*”, Proceedings of the National Academy of Sciences.
- Denzau, Arthur y Douglass North (1994), “*Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*”, *Kyklos*, 47 (1): 3-31.
- Easterly William, Norma Loayza y Peter Montiel (1997), “*Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?*”, *Journal of International Economics*, 43 (3-4): 287-311.
- Ellerman, David y Joseph Stiglitz (2001), “*Not Poles Apart: “Whither Reform?” and “Whence Reform?”*”, *Journal of Policy Reform*, 4 (4): 325-338.
- Fernández-Arias, Eduardo y Peter Montiel (1997), “*Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?*”, Working Paper 351, IADB.
- Fine, Ben (2001), “*Neither the Washington Nor the Post-Washington Consensus: An Introduction*”, en Fine, Ben, Costas Lapavitsas y Jonathan Pincus, eds., *Development Policy in the Twenty-first Century: Beyond the Post-Washington Consensus*, London: Routledge.
- (2002), “*Economic Imperialism and the New Development Economics as Kuhnian Paradigm Shift?*”, *World Development*, 30 (12): 2057-2070.
- Frisch, Racnar (1970), “*From Utopian Theory to Practical Applications*”, Nobel Lecture, Oslo, <http://nobelprize.org/economics/laureates/1969/frisch-lecture.pdf>
- Harriss, John (2002), “*The Case for Cross-Disciplinary Approaches in International Development*”, *World Development*, 30 (3):487-496.
- Hotelling, Harold (1938) “*The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates*”, *Econometrica*, 6(3): 242-69.
- Kanbur, Ravi (2002), “*Economics, Social Science and Development*”, *World Development*, 30 (3): 477-486.
- King, Robert y Ross Levine (1993), “*Finance and Growth: Schumpeter Might be Right*”, *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (3): 717-37.

- Kramer, Gerald (1971), “*Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896-1964*”, *American Political Science Review*, 65 (1): 131-43.
- Krueger, Anne (1974), “*The Political Economy of the Rent-Seeking Society*”, *American Economic Review*, 64 (3): 291-303.
- Krugman, Paul (1998), “*Two Cheers for Formalism*”. *Economic Journal*, 108 (451): 1829-1836.
- Laffont, Jean-Jacques (2000), *Incentives and political economy*, New York: Oxford University press.
- Laffont, Jean-Jacques y Jean Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Lange, Oskar (1942) “*The Foundations of Welfare Economics*”, *Econometrica*, 10 (3): 215-28.
- Latinobarómetro (2005), “*Democracy’s ten-year rut*”, *The Economist*, 377 (8450): 39-40.
- Lerner, Abba (1944), *The Economics of Control: Principles of welfare economics*. New York: Macmillan.
- Lora, Eduardo (2000), “*What Makes Reforms Likely? Timing and Sequencing of Structural Reforms in Latin America*”, Working Paper 424, Inter-American Development Bank Research Department.
- Lora Eduardo y Ugo Panizza (2002), “*Structural Reforms in Latin America under Scrutiny*”, Working Paper 470, Inter-American Development Bank Research Department.
- Moreno, Luis Alberto (2005), “*Toward a View of Remittances as Development Tools and Drivers*”, Conferencia presentada en la Décimo-quinta Cumbre Iberoamericana, Salamanca, España.
- Nazmi, Nader (2002), “*Ecuador: Fracaso de las Reformas y Colapso Económico*”, en Falconí Fander y Oleas Julio (eds.), *Economía Ecuatoriana*, Quito: FLACSO-Ecuador, pp. 171-184.
- Nordhaus, William (1975), “*The Political Business Cycle*”, *Review of Economic Studies*, 42 (2): 169-90.

North, Douglas (1981), *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Company.

----- (1990), *Institutions, Institutional Performance and Economic Change*, New York: Cambridge University Press.

Olson, Mancur (1971), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Öniş Ziya y Fikret Şenses (2005), “*Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus*”, *Development and Change* 36 (2): 263-290.

Ostrom, Elinor (1991), “*Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity*”, *American Political Science Review* 85 (1): 237-243.

Páez, Pedro (2004) “*Liberalización financiera, crisis y destrucción de la moneda nacional en Ecuador*”, *Cuestiones Económicas*, vol. 20, No. 1.

Rodrik Dani (2004a) “*Rethinking Growth Policies in the Developing World*”, Working Paper, Harvard University, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>.

----- (2004b), “*Getting Institutions Right*”, Working Paper, Harvard University, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>.

Rodrik, Dani y Arvind Subramanian (2003), “*The Primacy of Institutions*”, *Finance and Development*, 40 (2): 31-34.

Rothschild, Michael y Joseph Stiglitz (1976): “*Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economic of Imperfect Information*”, *Quarterly Journal of Economics*, 90 (4): 629-649.

Sen, Amaryta (1999), *Development as Freedom*, New York: Anchor Books.

Skaperdas, Stergios (2003), “*Restraining the Genuine Homo Economicus: Why the Economy Cannot Be Divorced from Its Governance*”, *Economics and Politics*, 15 (2): 135-162.

Spence, Michael (1973), “*Job Market Signaling*”, *Quarterly Journal of Economics*, 87 (3): 355-374.

----- (1974), *Market Signaling*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Stiglitz, Joseph y Andrew Weiss (1981), “*Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*”, *American Economic Review*, 71 (3): 393-410.
- Stiglitz, Joseph (1998a), “*Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*”, 9na. Conferencia Raul Prebisch, Palais des Nations, Geneva, <http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/papers.cfm>
- (1998b), “*More Instruments for Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*”, presentado originalmente como la 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, <http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/papers.cfm>
- (2002), “*Reforming Reform? Towards a New Agenda for Latin America*”, Prebisch Lecture, Santiago de Chile.
- (forthcoming), “*Post Washington Consensus Consensus*”, Initiative for Policy Dialogue, Columbia University, Working Paper Series, <http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/papers.cfm>
- Strogatz, Steven (2001), “*Exploring Complex Networks*”, *Nature*, 410: 268-276.
- Tullock, Gordon (1967), “*The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft*”, *Western Economic Journal*, 5: 224-32.
- Williamson, John (1990), “*What Washington Means by Policy Reform*,” Capítulo 2 en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson (ed.), 1990.
- Washington: *Institute for International Economics*.
- Williamson, John (2004), “*A Short History of the Washington Consensus*”, documento presentado en la Conferencia From the Washington Consensus towards a new Global Governance, Barcelona.