

INTRODUCCIÓN

Existe un amplio acuerdo sobre que el funcionamiento de las instituciones determina la evolución de las economías y la senda específica de crecimiento de las ciudades y países; es decir, que las normas y reglas, formales (como los contratos y los acuerdos entre empresas y actores) pero también informales (como los códigos de conducta y las convenciones), existentes en cada sociedad, juegan un papel estratégico en los procesos de desarrollo. Las empresas y las organizaciones toman sus decisiones de inversión en un entorno institucional y las realizan a través de un sistema de relaciones e interacciones con otras empresas y organizaciones, que forman el sistema institucional, lo que afecta a los resultados de la inversión, y, por lo tanto, al comportamiento de la productividad y al propio proceso de desarrollo económico (Vázquez Barquero, 2005).

1. DESARROLLO ECONÓMICO Y CAMBIO INSTITUCIONAL

Lewis (1955) planteó la cuestión hace cincuenta años en su libro sobre la Teoría del Crecimiento Económico, cuando señala que las instituciones económicas y sociales son uno de los factores determinantes de los procesos de desarrollo económico y que los cambios en los demás factores del crecimiento generan cambios institucionales. Es decir, Lewis apunta que entre el crecimiento económico y las instituciones existe una relación mutua que causa la transformación progresiva de las instituciones a medida que las economías de los países, las regiones y las ciudades, continúan avanzando por su senda de crecimiento.

Pero, existen visiones muy diferentes sobre cómo se produce esta relación. La nueva economía institucional le ha dado un tratamiento particular durante las últimas décadas, al identificar cuáles son los mecanismos que permiten establecer las relaciones entre instituciones y crecimiento. Así, North (1990 y 1994) y Williamson (1985), continuando los trabajos de Coase, establecieron que la conexión entre las instituciones y el crecimiento económico se realiza a través de la reducción de los costes comerciales

y no comerciales, en los que se incurre al realizar los intercambios y las transacciones entre los agentes económicos.

Sin embargo, a pesar de su avance respecto a la visión neoclásica tradicional, el nuevo institucionalismo no deja de ser una visión limitada ya que analiza las instituciones desde el prisma de los intercambios de bienes y de derechos de propiedad, pero no llega a conceptualizar, de forma satisfactoria, los costes de transacción. En unos casos, los caracteriza vagamente, utilizando la definición de Arrow como "los costes que ocasiona el hacer funcionar el sistema económico"; en otros, utiliza una taxonomía funcional de los diferentes costes de transacción demasiado prolija y detallada según el tipo de actividad, que va desde la búsqueda de información sobre los precios, a la realización y el seguimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad. Además, utiliza un concepto de intercambio restrictivo, ya que sólo considera las transacciones económicas y comerciales y prefiere ignorar que los intercambios incorporan también transacciones interpersonales, que se sitúan en una dimensión diferente a los intercambios de los derechos de propiedad.

Las instituciones condicionan, en todo caso, las transacciones y los intercambios entre los agentes económicos y las organizaciones de todo tipo. En realidad, la actividad económica, en general, está inmersa en un conjunto de estructuras sociales, culturales y políticas, que pueden favorecer o entorpecer la dinámica económica. Por ello, las relaciones entre las empresas y las organizaciones no son necesariamente funcionales en términos económicos, como propone la visión neoinstitucional, sino que son interactivas, al organizarse los agentes económicos y las demás organizaciones formando redes, y además estratégicas, en tanto y en cuanto las organizaciones, en general, definen sus estrategias y actúan en condiciones de incertidumbre.

Desde esta perspectiva, el desarrollo económico consistiría en un proceso de crecimiento y cambio estructural en el que los actores económicos y sociales y las organizaciones en general, toman decisiones de inversión, intercambian bienes y servicios, realizan acuerdos y contratos. Todas estas decisiones se apoyan en instituciones que surgen para facilitar las transacciones entre los actores y las organizaciones y, en definitiva, para reducir la incertidumbre y los costes asociados en que incurren al realizar los intercambios. Pero, dado que el desarrollo es un proceso dinámico, las normas y reglas de juego se transforman a medida que el sistema productivo se hace más complejo.

Los procesos de crecimiento económico transforman el entorno en el que están inmersos los sistemas productivos y crean nuevas oportunidades a los actores económicos, sociales y políticos. Cuando las instituciones existentes suponen una restricción al buen funcionamiento de las actividades productivas y comerciales y, por lo tanto, a los procesos de crecimiento y cambio estructural, los actores y las organizaciones que lideran los procesos de acumulación se ven obligados a introducir los cambios institucionales que faciliten el proceso de acumulación de capital y conocimiento.

No existe un determinismo natural en la transformación de las instituciones, de las normas y convenciones, ya que sus cambios obedecen a las nuevas demandas generadas dentro de la propia sociedad. Surgen por iniciativa de los individuos y las organizaciones que están interesados en la transformación del entorno, ya que entienden que con ello pueden mejorar los resultados de su actividad productiva. Los cambios de las instituciones, sin embargo, suelen desencadenar conflictos, reacciones y tensiones entre las organizaciones, lo que generará cambios en sus actitudes y acciones, que incidirán, a su vez, en el proceso de transformación institucional. Se trata, por lo tanto, de un proceso social que se produce como consecuencia de la interacción de las organizaciones y de los actores económicos y sociales y que como todo proceso social es complejo y se desarrolla lentamente.

Las instituciones formales e informales nacen con vocación de sustituir a las anteriores. Pero, dado que afectan a la regulación económica y social, a las relaciones de poder, a las pautas morales y a los códigos de conducta de la sociedad, suelen encontrar fuertes resistencias, sobre todo en los grupos ya establecidos. Además, el cambio y la adaptación de las reglas y normas y de los sistemas de aplicación, no es una tarea que pueda hacerse "de la noche a la mañana", ya que las organizaciones y la sociedad necesitan tiempo para conocer y adoptar las nuevas reglas y convenciones. Por último, lo nuevo y lo viejo pueden convivir por un periodo de tiempo y, frecuentemente, las instituciones antiguas y modernas permanecen en el tiempo, de tal manera que el proceso de cambio institucional puede llegar a no realizarse completamente.

2. CONFIANZA Y COOPERACIÓN

Como se ha señalado anteriormente, lo que convierte a las instituciones en uno de los factores determinantes del desarrollo económico es el hecho de que facilitan el buen

funcionamiento de los intercambios de bienes y servicios entre los actores y agentes económicos. Las empresas y las organizaciones compiten entre sí por mejorar el posicionamiento en los mercados y mejorar sus resultados económicos, pero también establecen acuerdos, tácitos y expresos, y firman contratos, que facilitan sus relaciones e intercambios. La competencia y cooperación entre las empresas y actores contribuyen a la convergencia de esfuerzos, lo que estimula la dinámica económica en los territorios en los que están localizadas las empresas.

Desde esta perspectiva, la cooperación entre los actores y organizaciones adquiere un papel determinante en los procesos de crecimiento y cambio estructural. La condición necesaria para que se produzca la cooperación entre las empresas y las organizaciones es la existencia de un sistema de relaciones económicas, sociales y políticas. Cuanto más innovadores y creativos sean los acuerdos entre los actores y las organizaciones, mejores y más adecuadas serán las condiciones para el desarrollo.

Ahora bien, ¿cuáles son los mecanismos que permiten establecer la red de relaciones e intercambios entre las empresas de una economía? ¿Cómo se puede explicar la cooperación entre los actores y organizaciones de una economía? Esta es una cuestión objeto de discusión y su respuesta depende del tipo de relaciones que se establecen entre los actores. Cuando las relaciones son familiares y de vecindad en una comunidad con limitados contactos externos, o cuando se trata de relaciones propias de una comunidad o de un grupo con identidad propia, la cooperación entre los miembros se basa en la confianza que surge de los vínculos personales o culturales y se refiere, por lo tanto, a las relaciones personales o culturales más que a un sistema de relaciones económicas, sociales y políticas.

Pero, en el otro extremo, cuando se trata de relaciones voluntarias y formales que establecen las empresas para mejorar su posicionamiento competitivo en los mercados, la creación y el desarrollo del sistema de relaciones obedece a una estrategia racional orientada por los objetivos empresariales. En este caso, la cooperación surge a través de acuerdos formales articulados, frecuentemente, mediante contratos, que en el futuro pueden dar lugar, también, al funcionamiento de mecanismos de confianza entre las empresas que han establecido las relaciones contractuales.

La confianza es uno de los mecanismos en que se basa la cooperación entre los individuos y las organizaciones, como reconoce Arrow (1974), cuando señala "trust... saves a lot of trouble to have a fair degree of reliance on other people's work." Pero, se

trata de un concepto complejo que se refiere a situaciones muy dispares. Puede entenderse como un capital individual basado en la reputación de los actores y organizaciones que realizan las transacciones económicas y sociales; o puede entenderse como un capital social que surge en la sociedad y se difunde por todo el sistema productivo a medida que se forma la red de empresas y se crean los sistemas de relaciones entre ellas.

Existe, por lo tanto, una relación directa entre el capital social de un territorio y su desarrollo empresarial. Según Fukuyama (1995) el capital social consiste en la capacidad de la gente para asociarse con los demás y formar grupos y organizaciones, con el fin de conseguir objetivos comunes tanto en la esfera económica como en cualquier otro ámbito de la sociedad. Es decir, se trata del desarrollo en una sociedad, o en parte de ella, de las capacidades de los ciudadanos para emprender iniciativas conjuntas, en las que la confianza constituye el soporte principal de las relaciones.

La noción de confianza ha recibido una atención especial en las últimas décadas como consecuencia de las investigaciones realizadas en los sistemas productivos locales de los países de desarrollo tardío, como Italia y España. Ottati (1994) le asigna un papel clave para explicar los mecanismos de cooperación, en particular, en los distritos industriales.

Los sistemas de relaciones productivas y comerciales de los distritos industriales se caracterizan por la cooperación y la confianza existente entre las empresas. La confianza se basa en la costumbre y se refiere, tan sólo, a aquellas transacciones que se realizan normalmente en los distritos. Según esta interpretación, es un capital colectivo que todos los miembros del distrito pueden utilizar y, en definitiva, es un subproducto de una cultura común. Además, el distrito industrial es un contexto en el que las relaciones de confianza basadas en la reputación personal se desarrollan con facilidad, debido a que favorece el conocimiento de las características morales y profesionales de las personas y de las empresas.

Según Ottati, la confianza y la cooperación se mantienen gracias a los beneficios que proporcionan a las empresas y a los demás miembros de la comunidad local y del distrito. La confianza y la cooperación recíproca, por un lado, permiten transacciones que no se producirían si no existieran estas relaciones, ya que facilitan la especialización productiva, la difusión del conocimiento técnico y la financiación de la actividad productiva mediante la subcontratación y la concesión de créditos proveedor-cliente. La confianza personal tiene sus mejores rendimientos en el caso de aquellas transacciones

que son demasiado arriesgadas, como sucede con las inversiones en innovación. Por último, Ottati, al referirse al caso italiano, llega a indicar que la cooperación permanece en los distritos debido a la existencia de controles y sanciones sociales que los partidos políticos, el gobierno local, e incluso las asociaciones de empresas y sindicatos suelen imponer a los transgresores de las costumbres y códigos de conducta existentes en la comunidad local.

La confianza, tal como la acabamos de definir, es un fenómeno que caracteriza al sistema de relaciones productivas y comerciales de una localidad o un territorio concreto, lo que hace muy difícil la reproducción en otro contexto. Pero, la confianza caracteriza, además, el funcionamiento normal de la actividad productiva y refuerza los compromisos que las empresas adquieren en sus relaciones productivas y comerciales con otras empresas. En realidad, la confianza se puede entender como uno de los mecanismos que contribuyen a la cooperación y coordinación de los actores.

En entornos competitivos y cuando los sistemas productivos y las empresas atraviesan por procesos de ajuste y de cambio tecnológico, la cooperación entre los actores y empresas basada en la confianza, se podría interpretar como la utilización calculada de un sentimiento espontáneo existente en una colectividad. En este sentido, algunos de los análisis sobre los procesos de industrialización endógena en los países de desarrollo tardío de Europa (Vázquez Barquero, 2005), explican el surgimiento y desarrollo de los sistemas locales de empresas como consecuencia de la reacción de las comunidades locales ante situaciones de necesidad, instrumentada a través de la cooperación entre las empresas locales.

Sin embargo, en entornos turbulentos y globalizados parece oportuno ampliar el análisis y entender la cooperación como un fenómeno que se produce como consecuencia de las estrategias competitivas de las empresas y de los actores. Desde la perspectiva del comportamiento estratégico de los actores la cuestión no reside en si las relaciones de los actores son formales o informales, o si están basadas en contratos o en la confianza mutua entre ellos. Lo realmente relevante es la confluencia de las estrategias de los actores y las empresas en el territorio, que necesita apoyarse en instituciones enraizadas en la cultura local. La cooperación estratégica es, según esta visión, un mecanismo que permite neutralizar la incertidumbre de los mercados y mantener el posicionamiento competitivo de los actores y de las empresas, contribuyendo a la vez al desarrollo de las ciudades y regiones.

3. LA GOBERNACIÓN DEL DESARROLLO

En las últimas décadas, la difusión del pensamiento institucionalista ha abierto una discusión importante sobre los mecanismos de la gobernación ("governance") que afectan a los procesos de desarrollo económico.

La gobernación es una noción que ha sido objeto de múltiples interpretaciones, que obedecen a posiciones metodológicas diferentes, pero también al enfoque propio de cada disciplina, como nos recuerdan Gilly y Pecqueur (1998). Los economistas neoinstitucionalistas, por ejemplo, la definen como el conjunto de procesos de coordinación que permiten a los actores y organizaciones establecer acuerdos y relaciones contractuales (Williamson, 1985). Dado que la reducción de los costes de transacción es una pieza clave del pensamiento institucionalista, el oportunismo y la racionalidad controlada son hipótesis clave sobre las que se asentaría la gobernación. Esta es una interpretación de la gobernación que adopta un enfoque microeconómico, al analizar los arreglos institucionales que regulan la forma en que las empresas compiten y cooperan.

Los juristas y politólogos (Kooiman, 1993), a su vez, entienden la gobernación como el sistema institucional que surge como consecuencia de las interacciones y acciones de las organizaciones que intervienen en los procesos económicos, sociales y políticos de acuerdo con sus objetivos e intereses. Esta interpretación de la gobernación se refiere a la capacidad que tienen los actores públicos y privados de definir y ejecutar políticas de acción pública a través de las negociaciones y de los acuerdos que se establecen entre ellos. Introduce, además, la noción de red en el concepto de gobernación al incorporar las categorías de sistema e interacción, y asume el carácter cambiante de las normas y de las reglas y, por ello, del sistema institucional.

Cuando la gobernación se enfoca desde la perspectiva del desarrollo es necesario utilizar un concepto amplio que integre las diferentes interpretaciones y tenga en cuenta las siguientes dimensiones:

1. La gobernación del desarrollo se refiere a acciones de actores que actúan estratégicamente. Se instrumenta a través de la acción de las empresas y de las organizaciones privadas y públicas, como las empresas manufactureras, las instituciones financieras, las cámaras de comercio, las asociaciones de empresarios o los sindicatos. Además, a medida que el tejido institucional se hace más complejo, es más relevante el

papel de las organizaciones intermediarias como las agencias de desarrollo, los centros de empresas e innovación, o las agencias de formación.

2. La gobernación se refiere a transacciones comerciales y no comerciales entre los actores y organizaciones, ya que los intercambios entre las empresas y las organizaciones no son transacciones económicas abstractas, sino que se realizan en un contexto social y político concreto que incide en las relaciones entre los actores y organizaciones. Introduce, además, las interacciones de todo orden que se producen como consecuencia de la configuración de redes de actores.

3. La gobernación es el resultado de un proceso histórico. Las relaciones entre las empresas y las organizaciones cambian a medida que la dinámica económica, social y política presenta nuevas necesidades que dan lugar a nuevas instituciones. La dinámica productiva y las innovaciones dependen del sendero de crecimiento y, lo mismo que la dinámica social y política, tienen un componente histórico que las condicionan.

4. La gobernación se refiere al proceso de desarrollo de un territorio concreto. Las relaciones económicas, sociales y políticas se dan en un entorno institucional localizado, por lo que los actores y organizaciones juegan un papel concreto en los procesos de desarrollo, con relaciones de poder y competencias diferenciadas que evolucionan y se transforman históricamente.

La gobernación del desarrollo consistiría en un proceso de cooperación y coordinación que integre las estrategias de los actores públicos y privados, sus decisiones de invertir y los intercambios que se establecen entre ellos. Es, por lo tanto, un proceso institucional que afecta a la regulación de la actividad económica e, indirectamente, a la producción. Tiene además carácter dinámico, ya que su objetivo es facilitar el proceso de crecimiento y cambio estructural de una ciudad o región, que se ve estimulado por mecanismos positivos como las economías en los gastos que generan los intercambios económicos, y las economías que resultan de la organización de los actores. Se refiere, por último, a las normas y convenciones que regulan las relaciones entre los actores y organizaciones que actúan en el territorio, por lo que se diferencia de las reglas de gobierno que afectan a la macroeconomía y al diseño general de las instituciones.

La gobernación cobra una forma específica en cada territorio debido a que el proceso de acumulación de capital y la organización de la producción toman formas diferentes en cada localidad, ya que los actores son diferentes, la historia económica, tecnológica e institucional es diferente, y, finalmente, la cultura es diferente. Por ello,

las organizaciones intermedias pueden darnos una idea bastante precisa de esta diversidad en la gobernación ya que se diferencian unas de otras en función de las relaciones (de poder e influencia) que se establecen entre los actores públicos y privados y de la formalidad o informalidad de las mismas (Vázquez Barquero, 1993).

BIBLIOGRAFÍA

- Arrow, K. J. , 1974, *The Limits of Organization*, New York, Norton.
- Fukuyama, F., 1995, *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, London, Penguin Books.
- Gilly J.P. y Pecqueur, B., 1998, “Regolazione dei territori e dinamiche istituzionali di prossimità” *L'Industria* 3, 501-525.
- Kooiman, J., 1993, “Finding, Speculation and Recommendations” en J. Kooiman (ed) *Modern Governance. New Government. Society Interactions*, London, SAGE.
- Lewis, A., 1955, *The Theory of Economic Growth*, London, George Allen & Unwin.
- North, D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- , 1994, “Economic performance through time”, *The American Economic Review* 83, 3, 359-368.
- Ottati, G. Dei, 1994, “Trust, interlinking transactions and credit in the industrial districts”, *Cambridge Journal of Economics* 18, 529-546.
- Vázquez Barquero, A., 1993, *Política Económica Local*. Madrid, Editorial Pirámide
- , 2005, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch Editores
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, The Free Press.