

Las instituciones como puentes de los mercados

Roumeen Islam

Para estimular el crecimiento y paliar la pobreza, los países pobres necesitarán instituciones formales e informales eficientes que respalden la actividad de los mercados. Un importante estudio del Banco Mundial aborda las posibilidades.

EN EL SIGLO XI, despertó entre los comerciantes magrebíes la ambición de abrazar toda la cuenca mediterránea. Aunque libre de restricciones gravosas, el comercio transfronterizo estaba cargado de riesgo e incertidumbre. Los comerciantes no conocían los precios fuera del mercado propio, y la única manera de cerciorarse de que un cargamento llegara a buen puerto y buenas manos era acompañándolo al extranjero. Entonces optaron por emplear agentes magrebíes —y por tanto de confianza— en los principales centros comerciales que bordeaban el Mediterráneo, para que representaran sus intereses y recogieran información sobre el mercado local. Los comerciantes ya no tenían que viajar para evitar estafas, y la información circulaba libremente. La institución informal que crearon para solucionar problemas típicos de un mercado permitió que florecieran las relaciones comerciales mutuamente ventajosas y el intercambio transfronterizo.

Este es uno de los muchos ejemplos que cita el Banco Mundial en el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2002: Instituciones para los mercados*, en el que se examinan los tipos de institución que necesitarían los países en desarrollo para apuntalar las incipientes economías de mercado. El informe da por sentada la importancia de las instituciones y contribuye al debate investigando los medios a los que pueden recurrir los gobiernos para enriquecer la formación institucional y respaldar el crecimiento de los mercados. La conclusión es que se deben aprovechar las instituciones actuales, buscar soluciones más sencillas en los países pobres, y prestar atención tanto a la

oferta como a la demanda. La labor que estos países y la comunidad internacional tienen por delante es dar cuerpo a estas ideas.

Los problemas institucionales

El primer paso consiste en reconocer los casos en que las deficiencias institucionales son fuente de problemas, preguntándose qué instituciones faltan o no funcionan debidamente. Por instituciones nos referimos a las reglas (costumbres y leyes) que prescriben el comportamiento, los mecanismos (a menudo organizaciones o la defensa del buen nombre) que las ponen en práctica, y las organizaciones (como clubes y bancos) que influyen en los incentivos y respaldan las transacciones comerciales.

La experiencia demuestra que es necesario empezar por las *funciones* que deben cumplir las instituciones y luego pasar a una *concepción o estructura* institucional determinada. Las instituciones que sirven de puentes a los mercados desempeñan tres funciones: corregir la asimetría de la información (para que todos los agentes tengan acceso a datos fidedignos), definir y hacer valer contratos y derechos de propiedad, y regular la competencia.

Al concentrarse en las funciones, un gobierno puede decidir si los problemas que lo aquejan surgen de deficiencias institucionales y, en ese caso, tipificarlos. Por ejemplo, un país de Europa oriental observó que las empresas pequeñas y medianas no podían obtener financiamiento, a pesar de haberse fundado bancos especialmente a esos efectos. La dificultad radicaba en la “aversión” al riesgo de estos bancos, que evitaban prestar a las empresas de menor monta. Lo que el país necesi-

taba realmente no eran bancos especializados, sino una institución como un tribunal de mediación y arbitrio que neutralizara la percepción del riesgo entre los prestamistas o les asegurara el rembolso de los préstamos.

Decidido el tipo de institución necesaria, hay que llegar a una concepción adecuada y a un consenso en pro de la reforma. En algunos casos, la demanda de reforma ya existe; en otros, se debe convencer a varios grupos; y hay circunstancias donde no existen voces a favor ni en contra. Sin embargo, un factor es indiscutible: el cambio institucional nunca se produce en el vacío. Altera los efectos de la legislación vigente, de tal manera que es indispensable determinar a quién afectará. También es importante que las autoridades conozcan los incentivos que crearán las nuevas instituciones —es decir, las ventajas de cumplir con las nuevas reglamentaciones y las sanciones por no cumplirlas—, que dependerán en gran medida de los tipos de institución que ya existan.

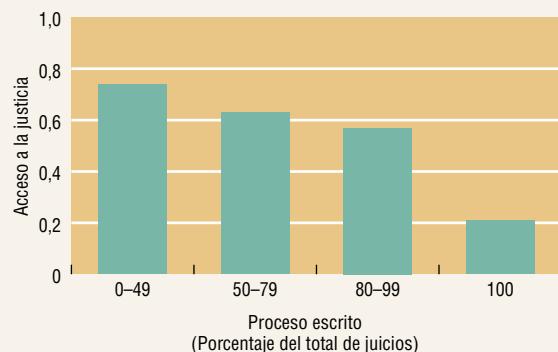
Crear instituciones adecuadas

Lo primero que nos enseña la experiencia es que *para dar fruto, las instituciones tienen que complementar las condiciones imperantes*. Por ejemplo, cada sociedad tiene sus propios medios para solucionar controversias. En una colectividad pequeña y cerrada, donde es fácil obtener información sobre las partes, muchos de los conflictos los resuelve un consejo de ancianos. Si hay un intercambio activo entre comunidades, quizás sea necesario crear instituciones formales, cuyos fallos tendrán con todo menos peso si los grupos precian valores muy distintos. Se requiere entonces un punto medio entre lo tradicional y lo nuevo, entre las instituciones informales de una comunidad y las necesidades de sus socios en el comercio. En las sociedades donde falta alfabetización y sobra pobreza, donde no hay ni letrados profesionales ni voluntad de dejar en manos de terceros la resolución judicial, puede dar mejores resultados un sistema jurídico menos complejo y costoso, inspirado en métodos ya establecidos, que una red de tribunales formales.

Por lo tanto, al moldear las instituciones hay que tener en cuenta factores como el ingreso per cápita, la existencia de instituciones auxiliares, la disponibilidad de las tecnologías necesarias, los niveles de educación y aptitud, el grado real o aparente de corrupción, y el tamaño del mercado. En un país donde la pobreza está generalizada y el costo del acceso a las instituciones oficiales es elevado, esa puerta estará cerrada a gran parte de la población.

Si el grado de corrupción ya es elevado, ciertas estructuras pueden agravarlo. Un estudio reciente de unos 100 países examinó la duración de los procesos y la apertura de la vía judicial a la ciudadanía. La conclusión fue que en las causas de

Gráfico 1
El énfasis excesivo en el proceso escrito bloquea el acceso a la justicia



Fuente: Acceso a la justicia: Freedom House 2000. proceso escrito: Lex Mundi, Universidad de Harvard, y Banco Mundial, documento de antecedentes para el Informe sobre el desarrollo mundial, 2002.

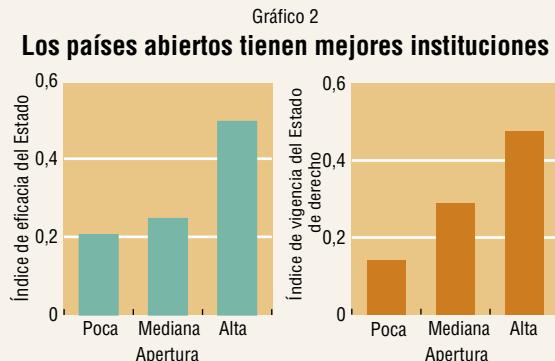
Nota: La cantidad de países es la misma en todas las categorías. Cuanto más alto el valor, mayor el acceso a la justicia y la igualdad ante la ley, en una escala de 0 a 1,0.

resarcimiento de pequeñas deudas, la complejidad procesal bloqueaba sustancialmente el acceso a los tribunales y la eficiencia del sistema y que la excesiva complejidad de la reglamentación crea oportunidades de soborno y corrupción. La obligación de presentar toda la argumentación por escrito conforma otro obstáculo importante (gráfico 1). Además, los juicios son más prolongados en los países con procedimientos complejos en sus tribunales, aunque los beneficios esperados no se materialicen.

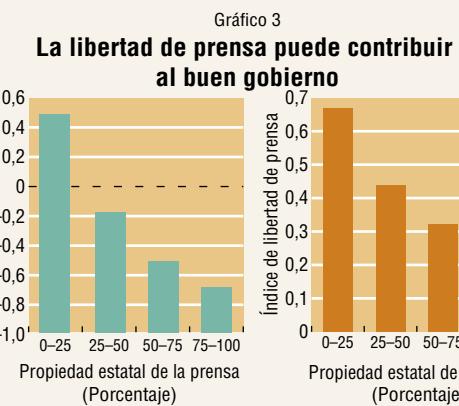
Lo segundo que hemos aprendido es que *aun teniendo presentes las diferencias sistemáticas —ingresos, aptitudes, avance tecnológico, corrupción, existencia de instituciones complementarias, los propios países y quienes intenten ayudarlos quizás tengan que experimentar e innovar para dar cabida a las diferencias en los recursos naturales y las expectativas culturales*. Por ejemplo, es posible que al forjar leyes sobre quiebra, un país deba dejar reflejadas las actitudes sociales en cuanto al tratamiento adecuado de acreedores y deudores. La innovación tecnológica y organizativa puede ocurrir tanto en el sector público como en el privado, pero el Estado juega un papel vital porque puede frenarla o hundirla si la descuida.

En Perú, Hernando de Soto dio pruebas de los aportes de la innovación. En la década de los ochenta, en medio de un estudio sobre las dificultades que enfrentan los pobres para instalar un comercio en el sector formal y adquirir título legal sobre la propiedad, observó que un limeño pobre ocupante de una vivienda marginal tenía que superar obstáculos burocráticos tremendo para legalizar esa situación, aunque el Estado reconociera el asentamiento. Sin ir más allá de la municipalidad de Lima, hacían falta 728 trámites burocráticos ante 11 organismos





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



Fuente: Djankov y otros (2001).

estatales. Junto con sus colegas, llevó a cabo una campaña informativa de 10 años. El Congreso nacional, ante el abrumador apoyo público, aprobó de manera unánime la legislación necesaria para dar carácter oficial a esos títulos. En la actualidad, hay un sencillo procedimiento legal para establecer los títulos de propiedad de la tierra de los pobres, que funciona en paralelo con el sistema formal. Este ejemplo ilustra de qué manera el Estado puede colaborar con agentes privados para promover innovaciones institucionales, respaldando directamente experimentos o al menos dejando que progresen hasta ver los resultados.

Crear demanda de instituciones

La creación de instituciones adecuadas no es el fin de la batalla. Las autoridades también tienen que generar demanda institucional y sentar condiciones favorables a la innovación. De ahí lo tercero que sabemos: *la apertura del comercio de bienes, servicios e información puede facilitar otros cambios institucionales más extensos al influir en la demanda de instituciones y la oferta de concepciones e ideas nuevas*. En una pequeña comunidad rural cerrada de Mongolia, no apremia la necesidad de instituciones que respalden el comercio con el exterior: las controversias internas se evacúan por mediación; todos conocen la solvencia del vecino, y la cooperación remplaza a la competencia. Aun así, las oportunidades económicas escasean. Una sociedad aislada tiene que encontrar mercados para vender sus productos. La apertura del comercio hace nacer instituciones formales y las enriquece. A medida que la gente aprende de la experiencia ajena, empieza a exigir instituciones mejores y participa en su creación.

Está demostrado que la apertura de un país se encuentra íntimamente vinculada a la calidad de sus instituciones, aun descontando las diferencias en ingreso, tamaño, clase de sistema jurídico, diversidad étnica, desigualdad inicial del ingreso y años de independencia (gráfico 2). Obviamente, las instituciones y el comercio ejercen una influencia recíproca: si los países desarrollados levantan barreras comerciales complicadas en el momento en que los países en desarrollo bajan las suyas, la obstaculización de los flujos u oportunidades de intercambio debilita la demanda y la oferta de instituciones beneficiosas en los países en desarrollo.

Atentos a la actuación de personas, grupos y organizaciones influyentes, los medios de comunicación son uno de los agentes difusores de información que pueden contribuir a la calidad de otras instituciones. Desempeñan un papel fundamental en la lucha contra la corrupción; al dar cuenta de la actividad de los funcionarios públicos, los hacen responsables de su desempeño. También pueden alentar el desarrollo de los mercados, destrabando el flujo de los datos económicos. La información de la que disponen, y la independencia y libertad de las que gozan, pueden tener consecuencias impresionantes (gráfico 3).

La cuarta experiencia que hemos recogido es que *por ser una influencia más en la oferta y la demanda de instituciones, la competencia entre localidades, regiones y países puede realizar la calidad y flexibilidad institucional*. De la competencia pueden surgir las estructuras más eficaces, sobre todo por lo que está en juego: los lugares con las mejores instituciones serán el imán más potente de la inversión privada, el talento y, en algunos casos, los fondos públicos. Nada justifica la aplicación de un modelo institucional idéntico en distintas regiones de países tan vastos y diversos como India y Brasil, donde la tensión entre la innovación, la competencia y la homogeneización desaparecerá cuando se encuentren formas institucionales productivas. La historia demuestra que sin competencia hay más probabilidades de que subsistan las instituciones deficientes, y que la competencia genera demanda de instituciones más fructíferas.

El próximo paso

¿Cómo se pueden llevar a la práctica las conclusiones del *Informe sobre el desarrollo mundial, 2002*? En los planes de desarrollo se mantiene un gran entusiasmo por una solución ideal que se pueda aplicar a todos los países. Sin embargo, no se trata de conseguir algo que arregle todo. Aunque no se puede perder la visión de conjunto, las políticas que dan resultado son las que reconocen también los pequeños elementos que permiten concretar una idea; en otras palabras, los detalles institucionales.

Si la solución ideal no existe, ¿hay un orden óptimo que seguir al ir creando instituciones? La respuesta es negativa, pero con salvedades. Aun si dispusiéramos de una tipología del desarrollo institucional, no sabríamos muy bien cómo articularla en países donde las bases son diferentes.

Por consiguiente, los gobiernos y los donantes podrían lograr mucho más si realmente prestaran atención a la diversidad. Deben dejar de imitar las instituciones de los países desarrollados en los países más pobres, donde quizás no tengan posibilidades de funcionar.

La búsqueda de soluciones ideales plantea varios interrogantes: ¿ideales para quién?, ¿desde qué ángulo?, ¿en qué situación? Hay que preguntarse quiénes recurrirán a las instituciones; si sus ingresos, educación y demás circunstancias son compatibles con las instituciones que se busca crear; y qué incentivos generarán esas instituciones.

Estas cuatro lecciones tienen repercusiones importantes para la fijación y la aplicación de normas internacionales. A lo largo de la historia, las autoridades han intentado facilitar el comercio internacional adoptando normas que en su opinión recortarían los costos de transacción y ayudarían a atender las necesidades de los consumidores. La cuestión candente es el sitio y el modo. Los gustos de los consumidores, las preferencias de los gobiernos, el costo para los productores y los países: todo influye. Algunas normas de aceptación internacional favorecen a ciertos grupos en de-



Roumeen Islam fue Directora de la publicación Informe sobre el desarrollo mundial 2002: Instituciones para los mercados, del Banco Mundial (Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial).

trimento de otros, e incluso ponen trabas al comercio. Tampoco hay que olvidar las repercusiones sobre diferentes grupos, tanto interna como internacionalmente: por ejemplo, ¿tienen importancia para Zambia las normas estadounidenses sobre la seguridad de los productos y de los alimentos? A causa del costo práctico y de las aptitudes o tecnologías necesarias, muchos pequeños productores pobres —y algunos gobiernos— de países en desarrollo no pueden ceñirse a las normas internacionales, y éstas no beneficiarán a los países en desarrollo sin una concepción más clara de la capacidad nacional y de los efectos que producen. **F&D**

Bibliografía:

Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova y Andrei Shleifer 2001, "Who Owns the Media?" NBER Working Paper No. 8288 (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research).

Greif, Avner, 1993, "Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition", en American Economic Review, vol. 83, No. 3, junio, págs. 525-48.

Islam, Roumeen y Claudio E. Montenegro, de próxima publicación, "What Determines the Quality of Institutions?" World Bank Working Paper.

Suscríbase a Finanzas & Desarrollo

Para informarse sobre las tendencias económicas mundiales, quienes toman decisiones en los campos empresarial, financiero y estatal de más de 180 países lean *Finanzas & Desarrollo*, que se publica en marzo, junio, septiembre y diciembre.

Sírvase llenar y remitirnos este formulario de suscripción

Nombre _____ (Nombre) _____ (Apellido)

Organismo _____ Cargo _____

Calle/Casilla de correo _____

Ciudad _____ Estado/Provincia _____

País _____ Código postal _____

Correo ordinario (envío gratuito) Correo aéreo (US\$20 anuales)

Opciones de pago del envío aéreo (se requiere el pago anticipado)

Cheque o giro bancario en dólares de EE.UU.

(Cheques en dólares de EE.UU. a nombre de "IMF Publication Services")

Sírvase debitar US\$ _____ en mi tarjeta de crédito:

American Express MasterCard VISA Fecha de expiración _____ / _____
mes año

Cuenta # _____ - _____ - _____ - _____

Firma _____ Fax # _____

(Debe figurar en todos los pedidos)

Campo profesional

- Estudiante universitario
- Banco central
- Ministerio de Hacienda
- Banco comercial
- Otras instituciones financieras
- Organismo de planificación
- Organismo internacional o regional
- Biblioteca pública
- Profesor universitario
- Otros organismos públicos
- Organización no gubernamental
- Agencia de noticias
- Empresa privada
- Otro _____

International Monetary Fund

Publications Services

Box FD300

Washington, D.C. 20431 EE.UU.

Teléfono: (202) 623-7430

Fax: (202) 623-7201

Correo electrónico: publications@imf.org

Idioma de la edición solicitada

Árabe Chino Español Francés Inglés