

Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local

Basilio Verduzco
y Antonio Sánchez*

El objetivo de este ensayo es explorar el vínculo que existe entre, por una parte, el cambio institucional y la coordinación económica, y por la otra, las posibilidades de desarrollo local en un país como México, que transita hacia una sociedad que en lo económico se caracteriza por una penetración del mercado como institución que coordina el intercambio de bienes y servicios, y en lo político transita hacia un régimen más democrático en la esfera electoral y más participativo en la esfera del desarrollo comunitario. Éste es un asunto relevante ya que las estrategias de desarrollo local son consideradas piezas importantes para evitar que las tendencias recientes de integración económica internacional se reflejen en mayores desigualdades entre las distintas regiones del país. El argumento que se presenta en este ensayo señala que el cambio institucional es un elemento central para transitar hacia un modelo de desarrollo económico que reconozca las potencialidades y limitaciones de las distintas localidades. Sin embargo, se propone que dicho cambio, entendido como una transformación de las reglas y normas que permiten la coordinación económica, es un proceso más bien lento que no puede ser impuesto a la sociedad por un agente externo como puede ser el Estado o el capital trasnacional,

* Los autores son profesores investigadores del Instituto de Estudios Económicos y Regionales del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara. El presente trabajo es parte de un proyecto más amplio denominado Cambio Institucional en la Descentralización y el Desarrollo Local, financiado por la Fundación Ford. Artículo recibido: 09/1998.

sino que tiene que ser llevado a cabo con la participación de los propios actores locales. Se reconoce la importancia de la estructura en dicha transición, pero en última instancia se destaca el papel de los agentes como promotores del cambio.

El cambio institucional –que tradicionalmente ha atraído a las ciencias políticas cuando han tratado de explicar la permanencia y desarrollo de regímenes democráticos y la relativa estabilidad económica que han alcanzado países como Estados Unidos, Canadá y algunos países europeos– ha sido también un objeto de creciente interés en la ciencia económica. A medida que diversos países han experimentado cambios importantes en sus sistemas políticos y económicos, pero sobre todo después de que algunos de ellos, como Rusia, no han logrado consolidar un sistema de mercado a pesar del apoyo internacional, la pregunta de cómo llegan a desarrollarse relaciones de mercado en una sociedad ha cobrado nueva importancia.

El cambio institucional es considerado como un componente indispensable para que una sociedad pueda establecer sistemas de coordinación que le permitan tener un mejor desempeño económico. Teóricamente se ha destacado la necesidad de marcos de acción coherentes con los mundos de producción que prevalecen en un país o en una región.¹ Por otra parte, en otros trabajos empíricos se han estudiado a profundidad asuntos operativos del cambio institucional, como son el fortalecimiento de las instituciones públicas, la participación ciudadana y el reconocimiento en las políticas públicas de la diversidad económica, social y cultural de los países y de las regiones. Otros trabajos que analizan la dimensión económica con base en estudios de caso, han destacado que las mezclas de reglas y normas formales e informales, así como su obligatoriedad, definen el desempeño económico de una sociedad; y se argumenta que las reglas formales pueden modificarse de la noche a la mañana, en tanto que las informales lo hacen gradualmente, lo que genera que el cambio institucional y sus respectivos efectos en la coordinación de la economía se presenten en el mediano y largo plazos. Asimismo, se resalta que para el buen desempeño de una economía es necesario aplicar políticas que definan plenamente los derechos de propiedad y reduzcan los costos de transacción (Alston, Eggertsson y North, 1998).

¹ De acuerdo con Storper y Salais (1997), los mundos de producción son marcos que permiten predecir las acciones en las que participan diversos actores en la actividad productiva, lo cual permite múltiples formas de coordinación económica eficiente.

En este ensayo se analizan las principales propuestas teóricas en torno al proceso de cambio institucional y su relación con el desarrollo local. El propósito es aportar elementos analíticos para estudiar los procesos de desarrollo local en el contexto de una transición económica y política como la que ha tenido México en las últimas décadas del siglo XX. No se trata de cerrar la brecha entre ciencias políticas y economía, sino de rescatar la importancia de las reglas de coordinación entre los actores económicos como elementos clave para explicar el desempeño económico local. Desde esta perspectiva, en el análisis se privilegia el papel del Estado como actor clave para las posibilidades de desarrollo local, pero se propone que debe ser considerado como una variable endógena del proceso, es decir, no como un actor externo a la economía, capaz de transformar las reglas de coordinación de los actores económicos desde afuera o de imponer sistemas de coordinación. Se considera que las fallas que han tenido los nuevos estados europeos que emergieron del régimen socialista recientemente y la persistencia de arreglos informales y relaciones de no mercado que se observan en México y otros países de América Latina, son evidencia suficiente que respalda la tesis de que el cambio institucional no es algo que pueda ser impuesto en una sociedad, sino que surge de ella y de la interacción que cada región tiene con el resto del mundo, proceso que recientemente se ha acelerado a tal grado que ha puesto en evidencia la necesidad de estudiar las implicaciones para el desarrollo local.

I. Un enfoque institucional del Estado y la coordinación económica

El Estado como variable endógena

El análisis del Estado y su influencia en la coordinación económica ocupan un lugar central en el estudio del cambio institucional. El cambio institucional es un proceso en el cual ocurren una serie de modificaciones en los marcos de acción que regulan las relaciones sociales y que hacen posibles ciertas formas de coordinación económica. En las sociedades contemporáneas dicho cambio se refiere a las modificaciones de los arreglos que establecen las fronteras entre, por una parte, la libertad de elección como principio universal de la interacción económica y la búsqueda del bien común en una sociedad, y por la otra, la

necesidad de acción externa para actuar en forma colectiva (Olson, 1971).

El Estado es un actor importante en este proceso en la medida en que otorga legitimidad a las reglas, normas y acuerdos que permiten dicha coordinación, de manera que la transformación de sus estructuras, aparatos y procedimientos es a la vez resultado y origen del cambio en las formas de coordinación. El debate en torno a este problema tradicionalmente se ha enfocado en dos vertientes que se presentan como una lucha de opuestos, Estado *vs.* mercado, en el supuesto de que ambas son instituciones que dan como resultado formas distintas de coordinación (Ayala, 1996). Por otra parte, una proporción importante del análisis social da por hecho que hay una relación entre la democratización y la ruta económica seguida, pero sobre todo con el éxito o fracaso que tienen las naciones-Estado en su tarea de alcanzar prosperidad económica (Carrión, 1998; Arocena, 1995). Las rutas de organización política y desempeño económico seguidas por distintos países durante la segunda mitad del siglo XX han servido para poner a prueba la coherencia de los regímenes de producción con los sistemas de coordinación económica.

Durante este periodo, en el mundo capitalista se logró consolidar dos rutas principales: la del régimen liberal y democrático, característica de América del Norte y Europa Occidental, y la del régimen burocrático autoritario, característica de países del tercer mundo (América Latina, Asia y África). En términos jurídicos, en el Estado liberal democrático, a diferencia del Estado burocrático autoritario, se establecieron plenamente tres tipos de derecho: *a)* derecho a la propiedad; *b)* derecho a la libertad de acción, y *c)* derecho a la elección pública de los gobernantes. Más aún, esta estructura jurídica, aunada a una visión de desarrollo económico sustentada en una economía abierta con un sector exportador dinámico, manejo adecuado de las finanzas públicas y promoción de equidad social, generó una fórmula que dio como resultado un buen desempeño económico de lo que hoy llamamos *economías industrializadas* (Bazúa y Valenti, 1995).

En cambio, el Estado burocrático autoritario escatimó medios para establecer un sistema jurídico moderno que se tradujo en limitaciones formales e informales al derecho universal a la propiedad individual. Aunado a lo anterior se construyó un Estado donde la opinión pública y la democracia no tenían gran relevancia política, por lo cual el famoso principio de rendición de cuentas de los agentes gubernamentales fue inexistente. Este marco jurídico se combina con una estrategia

económica basada en una economía cerrada, estatismo industrial endogámico y una meta de igualdad social. El resultado de este marco jurídico-político con las mencionadas estrategias económicas generó un pobre desempeño económico de las llamadas *economías periféricas* (Bazúa y Valenti, 1995).

Los resultados económicos después de más de cuatro décadas muestran que el Estado es una construcción de la sociedad que influye en el desempeño económico, y metodológicamente debe ser manejado como una variable interna que participa, que construye la organización política y económica de un país, pero que a su vez es construida en el proceso de interacción social.

Después de la década de los setenta y hasta antes de la crisis asiática de 1998, se consideró que el desempeño económico de los países asiáticos era la prueba de que más que las reglas que permitían la coordinación económica, lo que importaba era el producto. Japón y, en menor medida, Corea del Sur eran los ejemplos de sociedades donde las tradiciones familiares y las relaciones de clan habían logrado avanzar hasta constituir un modelo corporativo virtualmente impecable que lograba competir con el modelo más abierto que habían seguido los países occidentales. La crisis del 98 puso en duda la estabilidad del modelo y mostró las dificultades que estas sociedades tenían para hacer que las relaciones de mercado operaran a un nivel más amplio, pero sobre todo sin una vigilancia tan cerrada del Estado.

Estas condiciones de la economía mundial y los cambios políticos observados en el mundo durante la última década han incrementado la necesidad de explorar de manera más detenida la relación entre el Estado y sus formas de acción y organización con los distintos métodos de coordinación de los actores económicos. Los recientes desarrollos en el ámbito internacional, y la incapacidad de los países emergentes para realmente consolidar sistemas de mercado eficiente, han puesto en evidencia lo difícil que resulta transitar de un sistema de reglas que dirigen la coordinación económica, a otro más eficiente que tome en cuenta los cambios en los sistemas de producción. En los países industrializados, la necesidad de reestructurar la economía ha llevado a la revisión de los acuerdos existentes entre los actores económicos; los acuerdos que destacan son los laborales, los de abasto de insumos y los de cooperación entre corporaciones.

En la teoría económica, hay un gran interés por analizar las formas de intervención del Estado en la economía y las implicaciones de dicha injerencia. Sin embargo, una gran deficiencia de la mayoría de los

enfoques de la teoría económica es que manejan al Estado como un ente externo al proceso económico, pero que tiene la capacidad para regularlo, dirigirlo, impulsarlo y coordinarlo.

Así, desde la teoría keynesiana se sugiere que el gobierno es un activador de la demanda agregada. El problema de este enfoque es que conceptualmente concibe al Estado como un factor externo, y no contempla que su intervención en la economía lo puede convertir, como ocurrió en México y otros países, en un actor central en el proceso de intercambio. El principal problema de este enfoque es cómo establecer el puente entre la intervención del Estado como activador de la economía, y las decisiones que de manera individual toman los actores económicos cuando se relacionan entre sí. Se crea así una paradoja: una mayor intervención puede inhibir el desarrollo de reglas y normas de coordinación, lo cual se refleja en una mayor ineficiencia de la economía y por lo tanto en la necesidad de una mayor intervención. Como diversos países que han intentado dismantelar el esquema del Estado interventor, el esfuerzo puede tener en el corto plazo consecuencias devastadoras para amplios sectores sociales y para regiones en donde no existen mecanismos alternos para reemplazar la presencia que tenía el Estado.

Por su parte, el enfoque neoclásico sugiere que el Estado es un estimulador de mercados, por lo cual la base del intercambio es la competencia. Un principal problema que tiene este modelo es que no explora cómo llegan a existir las reglas que permiten la competencia. De este modo, no se revisan factores culturales que permiten el individualismo en la acción, acompañados de una responsabilidad cívica que permita desarrollar relaciones de confianza. El enfoque ignora, por tanto, todos los costos de transacción en que incurre una economía donde la competencia justa no es una regla básica de las relaciones económicas.

Finalmente, la escuela de Elección Pública se plantea que el Estado es un ente que crea un contrato social con los individuos, en el cual se compromete a ofrecer bienes y servicios públicos a cambio de que los ciudadanos se comprometan a financiarlos. En todos estos enfoques se mantiene la visión del Estado como ente con un origen no muy claro, pero que está listo para intervenir desde afuera (Ayala, 1996).

Estas teorías convencionales, durante mucho tiempo omitieron intencionalmente en sus modelos al Estado como una variable endógena del proceso económico; el propósito de esta omisión era eliminar las interferencias políticas que las instituciones del Estado introdu-

cen en la economía. La desventaja de considerar analíticamente al Estado como variable exógena es que la operacionalización y construcción de políticas públicas estatales son desarrolladas como procesos de intervención desde arriba, que se califican de correctas y eficientes, es decir, no se reconoce que el Estado es un actor fundamental pero sí que es un participante más en la sociedad, que construye y modifica el marco institucional conjuntamente con el resto de los actores y organizaciones; además de que también opera en un esquema de coordinación económica donde se busca obtener un buen desempeño económico.

Desde la línea de pensamiento que concibe que el Estado es una variable exógena, cuando se han tratado de analizar los cambios observados en países menos desarrollados en los últimos años se propone que la coordinación económica eficiente está determinada por una correcta mezcla entre sector público y privado. En esta vertiente de análisis la privatización es vista como un instrumento que favorece el desempeño económico, lo cual se pone de manifiesto en los títulos mismos de las publicaciones. Así, en el trabajo de Paul H. Boeker, *Latin America's Turnaround: Privatization, Foreign Investment and Growth*, se puede leer desde su primera página que "la privatización y la apertura a la inversión extranjera son una parte fundamental del nuevo enfoque de América Latina para impulsar el crecimiento económico, un enfoque que está sacando a la región del estancamiento en el cual la habían dejado las inflexibilidades del capitalismo estatal" (Boeker, 1993). Implícitamente, este enfoque sugiere que las reglas del mercado prevalecen en una sociedad si el Estado se limita a garantizar el derecho de propiedad y no contempla la posibilidad de que dicho reconocimiento lleve a situaciones no competitivas y a ineficiencias.

Por ejemplo, Rowat (1996) señala que el principal reto para cualquier sistema es crear un ambiente que permita el desarrollo del sector privado al mismo tiempo que fortalece el sector público, al cual toca producir en forma eficiente los servicios que le corresponde ofrecer. Rondinelli y Lacono (1996) incluso proponen un marco para administrar la privatización, y hacen señalamientos importantes en relación con el proceso de cambio institucional. Estos autores reconocen que el gobierno se mantiene como responsable de establecer el ambiente político y económico para la privatización y para el desarrollo de capacidades institucionales, y sugieren que hay pasos importantes que se pueden dar para garantizar el éxito de la privatización: el establecimiento de políticas de ajuste estructural, como aquéllas orienta-

das a crear mecanismos de mercado; las políticas de estabilización económica, como la eliminación de subsidios; las políticas de inversión y comercio, como programas para la exportación, y las reformas políticas, como las que acarrearán la democratización del sistema político, la descentralización de la administración y la desregulación de la industria y los servicios.

Como se puede ver, éste es un modelo que sugiere el advenimiento de una sociedad de mercado que es impulsada desde arriba, sin atención al proceso mismo, mediante el cual las sociedades establecen las reglas de coordinación económica. En lo que se refiere específicamente al desarrollo de capacidad institucional, Rondinelli y Lacono (1996) identifican áreas importantes de reforma institucional para facilitar la privatización, entre las que se destacan las siguientes: instituciones para apoyar la privatización y el desarrollo del mercado, como sistemas de protección de derechos de propiedad; instituciones financieras, mercados de trabajo e instituciones jurídicas para resolver controversias; instituciones de la sociedad civil que permitan a los diversos grupos movilizar sus recursos para participar en demandas, ejercer influencia en transacciones y protección de derechos civiles, y programas de desarrollo del sector privado, como incentivos para pequeñas empresas, reestructuración económica e inversión externa.

Esta perspectiva que analiza la relación Estado-sociedad en forma dicotómica parece sugerir que la coordinación económica es una responsabilidad exclusiva del mercado y está basada solamente en principios racionales de maximización de ganancias o satisfacción del consumidor. En el enfoque más tradicional, se considera que el Estado debería estar ausente. Dos deficiencias importantes de este enfoque son: primero, que se ignora que el Estado es una institución y que por lo tanto es a su vez producto de la sociedad y de la existencia de valores y prácticas sociales arraigados que permiten y alientan la acción individual y la orientación racional de las acciones; una segunda deficiencia es que ignora que existen acuerdos sociales establecidos sobre la acción del Estado, lo cual plantea un problema de cambio con alcances estructurales en las reglas formales e informales. Una sugerencia implícita en estos enfoques es que el mercado como institución define acciones basadas en principios universales, y que es cuestión de llegar a acuerdos sociales que permitan activar recursos como acuerdos sobre el valor, la propiedad, y las formas de intercambio.

La experiencia que ha tenido México en los últimos años para consolidar un modelo de mercado abierto y competencia económica mues-

tra lo difícil que es lograr esto sin reconocer el contexto institucional donde se propone. Así, barreras como el no reconocimiento universal de derechos de propiedad, el patrimonialismo en el manejo de los grupos económicos más importantes, el uso cuasiconfidencial de la información, o la informalidad de un amplio sector de la economía, son barreras estructurales que no pueden eliminarse por completo en el corto plazo.

Tomando en cuenta procesos similares observados en Europa del este, Offe (1996) presenta un razonamiento sustancialmente diferente cuando señala que el problema es que la introducción de arreglos institucionales “mejores” puede ocurrir sólo hasta cierto punto, que es más bien limitado. Acertadamente, propone que la mejor manera de cambiar a las instituciones es en forma de “jardinería institucional” más que de “ingeniería institucional”. La tesis central de esta propuesta es que un arreglo institucional no puede ser simplemente desplazado, sino que su transformación sólo puede ocurrir en forma paulatina debido a que dichos arreglos presentan el problema de la “ruta dependiente”, que indica que una vez tomada alguna ruta cuesta mucho trabajo tomar otra. Por lo anterior, concluye, el problema del cambio institucional es cómo absorber y conectar elementos heterogéneos, lo cual, según Offe, sólo puede ocurrir si las estructuras de asociación son transformadas de manera apropiada para dar lugar a redes pluralizadas internamente y a coaliciones que alcanzan un nivel de abstracción de una base social que permite y alienta la mezcla de motivos de membresía; es decir, la eliminación o el reconocimiento de lo particular no deben implicar un aislamiento de principios más universales.

Consideramos que ésta es una propuesta muy interesante que los enfoques económicos tradicionales no han querido reconocer, y siguen suponiendo que las reglas del mercado funcionarán eficientemente una vez que se haya eliminado la presencia interventora del Estado. Ésta es, pues, una seria deficiencia cuando se trata de explicar las diferencias regionales y las posibilidades de desarrollo local. Además de sugerir que en el largo plazo puede haber una convergencia entre las regiones y que la movilidad de los factores puede resolver los problemas de crecimiento desigual, no hay en estos enfoques una explicación adecuada que analice en qué medida la eficiencia y el buen desempeño económico están relacionados con la existencia y el cambio de reglas que facilitan la coordinación económica, y con su importancia.

Este tipo de deficiencias dejan ver la necesidad de explorar enfo-

ques más integrales sobre el funcionamiento de la economía, donde las variables políticas e institucionales no sean dejadas de lado y, más importante aún, donde el Estado sea considerado un actor clave en el desempeño económico, pero que no funciona como agente externo al proceso de cambio institucional. La escuela que más ha avanzado en esta dirección es la de la economía institucional, pues en sus postulados básicos se abre la posibilidad de múltiples marcos de acción que actúan entre sí para permitir formas eficientes de coordinación.

Para North (1996), el Estado es una fuerza coercitiva capaz de monitorear los derechos de propiedad y de hacer efectivos los contratos; es decir, trata de eliminar la incertidumbre que existe entre los acuerdos e interacciones regulados por las restricciones formales e informales. En esta visión el Estado desempeña un papel primordial en mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y en áreas clave como los derechos de propiedad, estabilidad económica y coordinación económica (Ayala, 1996).

Más específicamente, el Estado es una organización con ventajas comparativas en la generación de violencia,² lo cual es controlado por una burocracia que actúa monóticamente; ésta monopoliza el uso de la violencia y la oferta de bienes y servicios públicos. El Estado es una entidad monolítica discriminatoria, ya que puede utilizar su poder en distintos niveles de intensidad, sobre los grupos sociales (piénsese en la aplicación diferencial de gravámenes). El Estado genera un contrato de largo plazo con sus gobernados, donde se asienta el intercambio de bienes y servicios públicos por impuestos. La relación entre burocracia y gobernados es complementaria, pero también competitiva, ya que ambos se disputan el excedente generado socialmente. Esta tensión por la maximización de beneficios de la burocracia puede llevar a un rompimiento social cuya intensidad depende de la capacidad de los arreglos institucionales para diseñar marcos de negociación y salidas a los conflictos.

Es interesante resaltar que el marco institucional que constituyen la burocracia estatal y los distintos actores de la sociedad no necesariamente conduce a una coordinación económica que mejora el desempeño de la economía. La economía competitiva basada en arreglos institucionales que facilitan el intercambio de bienes y servicios en transacciones regidas no por la afiliación a cierto grupo o clan sino en función de los dividendos alcanzados, es una de múltiples salidas po-

² Véase Alston *et al.*, 1997.

sibles. Otra opción puede ser la consolidación de un sector que opera de manera cuasimonopólica y que controla la gran mayoría de las transacciones económicas, aumentando las barreras de entrada. En el otro extremo, la falta de una burocracia estatal con capacidad para articular acuerdos sociales de largo plazo puede conducir a la destrucción de reglas mínimas de coordinación y a la ineficiencia de la economía.

En este sentido, es interesante recuperar la idea de North del Estado como una organización polivalente, en el sentido de que simultáneamente puede cumplir las siguientes tareas:

- a) Estado maximizador de su riqueza: ingresos, presupuesto, empleo público.
- b) Estado mediador, en el sentido de que es un árbitro entre los grupos, con una burocracia fuerte que persigue su propio interés, aunque éste podría coincidir con el interés general de los grupos prominentes de la sociedad. Éste es un Estado con bastante autonomía y difícil de penetrar por los grupos de interés.
- c) Estado instrumento de una clase o grupo, esto es, un Estado con poca autonomía y, en consecuencia, fácilmente penetrable por los grupos de interés.

Desde nuestro punto de vista, esta visión es muy potente en la medida en que se observa al Estado como una organización flexible que puede desempeñar múltiples papeles simultáneamente. En especial, es de gran relevancia metodológica ya que cuando se desea realizar análisis de diferentes fenómenos en el contexto de globalización e integración de mercados mundiales, uno puede observar cómo los estados desempeñan diversas tareas que desde otros enfoques teóricos se presentan como contradictorias. Más aún, la visión del Estado como elemento endógeno del cambio institucional ofrece un concepto amplio y potente para el análisis de procesos de desarrollo local. Consideramos que ante las dificultades que se han experimentado para que la economía nacional logre metas consistentes de competitividad en el largo plazo y para que las distintas regiones del país transiten por rutas exitosas, es necesario estudiar con mayor profundidad rutas alternativas que tomen en cuenta la diversidad de condiciones que existen en distintas regiones del país, así como las variaciones y semejanzas que existen en acuerdos sociales implícitos y que han servido de base para prevenir un mayor deterioro de las condiciones locales.

El concepto de Estado situacional

Con base en este tipo de argumentación, pero en un enfoque aún más crítico, Storper y Salais (1997) proponen un modelo analítico con el objeto de explicar por qué, a pesar de las variaciones que existen en las convenciones que permiten la coordinación económica, distintas regiones del mundo han logrado mantener una competitividad a nivel internacional. Proponen también el concepto de Estado situacional, el cual definen como un actor importante en la sociedad (endógeno) que tiene la capacidad de entender los distintos mundos de producción que se presentan en una economía y que influyen en la coordinación de dichos mundos a través de la creación de convenciones que definen nociones de bien común para la sociedad, lo que significa la creación de condiciones que permitan maximizar dicho bien. Según estos autores, puesto que en una sociedad democrática existen múltiples visiones de qué es el bien común y cómo lograrlo, la presencia del Estado en situaciones de producción va a estar determinada por las convenciones que existen en la sociedad sobre el rol del Estado. De esta manera, proponen la existencia de una convención del Estado "situacional" en la cual éste es ubicado como un igual frente a otros actores que participan en la economía. Esta convención se distingue de otras que asignan al Estado un papel de interventor externo o de virtual ausente en la producción.

De acuerdo con Storper y Salais (1997), en la noción del Estado situacional el bien común se logra si los actores económicos tienen la autonomía de desarrollar el mundo de producción que consideren compatible con sus marcos de acción, de manera que la autonomía es definida no sólo en términos de los derechos de procedimiento del individuo, como ocurre en las teorías liberales del contrato, sino también con respecto a la acción colectiva y el derecho que tienen los grupos para acudir a diferentes marcos de acción en las relaciones que mantienen entre sí.

La propuesta de estos autores es particularmente interesante para explorar las posibilidades y el rumbo del cambio institucional, porque pone en el centro del debate el respeto a la diversidad en las formas de organización y de interacción entre actores económicos. En lo que se puede considerar un avance importante para la explicación del desempeño económico de las regiones, Storper y Salais (1997) suponen que no hay un modo único de alcanzar la eficiencia económica, y que los individuos a través de su interacción y la interpretación que hacen

de la acción de otros, son capaces de crear convenciones distintas y de operar en mundos donde prevalecen distintos tipos de convenciones. Por ello, proponen que en una sociedad democrática en la que predomina la convención de Estado situacional, el bien común general está ligado al grado en que el Estado y sus políticas otorgan a los actores la libertad y los recursos necesarios para manejarse con una diversidad de marcos posibles de acción económica eficiente.

Lo anterior supone no sólo la permisividad, sino el apoyo a diferentes formas de acción individual o colectiva, y la eliminación por principio de todo intento de aplicar una visión holística, cualquiera que ésta sea, a la coordinación económica. Según Storper y Salais (1997), si esto es así, entonces cualquier acción individual o colectiva puede ser juzgada solamente en el contexto de una evaluación contextualizada y cambiante del bien común, que puede ser definido exclusivamente en relación con las situaciones concretas durante el curso de la acción y por los propios actores.

Una de las ventajas del modelo de Storper y Salais (1997) es que sugiere la posibilidad de que los actores decidan sobre el uso de sus recursos y sus marcos de acción en el momento en que están ocurriendo las situaciones. En la convención del Estado situacional, la igualdad ocurre en la consideración que merecen todas estas decisiones y acciones, y eso es lo que va a permitir el bien común. El Estado deja de ser entonces un supervisor para convertirse en actor, como cualquier otro, y la búsqueda del bien común se basa en la confianza –no en la incertidumbre– de los actores sobre la capacidad que tienen los demás actores involucrados en una situación, que es algo que no ocurre en una convención de un Estado que interviene como agente externo en situaciones de coordinación económica.

La teoría propuesta por Storper y Salais (1997) aporta luz sobre las tensiones que pueden existir en el proceso de cambio institucional, ya que pone en el centro de la discusión la construcción y transformación de los marcos que orientan la acción económica. De esta manera, la actuación de una persona con lo mejor de sus habilidades para defender al máximo sus intereses, y sus expectativas de que el Estado remueva toda barrera que no se conforma al mercado, estarán determinadas por las convenciones sociales sobre el rol y la orientación que debe tener el Estado.

Desde esta perspectiva, parecería entonces que las posibilidades de desarrollo local están determinadas por la capacidad que tienen las personas y las comunidades locales de desarrollar marcos de ac-

ción que permitan coordinar eficientemente la producción, para lo cual no es necesario seguir una convención única, sino que las comunidades sean capaces de usar y desenvolverse en diferentes mundos de producción. Si esto es así, entonces la dirección del cambio institucional es bastante clara: el Estado debe otorgar facilidades y recursos para el desarrollo de capacidades y garantizar el respeto por una diversidad de marcos de acción. Esta visión contrasta con propuestas más ortodoxas que definen *a priori* el rol del Estado y suponen que las comunidades deben renunciar a todo aquello que no cabe dentro del canon establecido. Para estos autores lo importante es entonces si el Estado permite o inhibe el acceso a diferentes mundos de producción, es decir, a diferentes convenciones que arrojan formas distintas de coordinación económica eficiente, lo cual proponen si ocurre en la convención del Estado situacional.

La flexibilidad de acción del Estado ocupa un lugar prominente en el esquema teórico de Storper y Salais (1997). Aunque el concepto de flexibilidad no es usado por los autores, quienes tratan de alejarse del marco conceptual que describía en forma dicotómica los cambios observados en la esfera de la producción, ocurridos a partir de la década de los setenta —fordismo *vs.* producción flexible—, es claro que la posibilidad de desarrollo e interacción de múltiples marcos de acción sólo puede ocurrir cuando la acción del Estado no se enfoca a proponer o imponer una forma única de coordinación. Así, la afirmación de Storper y Salais (1997) de que la coordinación entre los actores sólo es posible en la medida en que éstos reconozcan la capacidad de otros actores, y si unos y otros permiten que todas las capacidades se manifiesten en la producción, el Estado como un actor más no puede asumir una función de supervisor que imponga reglas y evalúe desempeños. El reconocimiento y la aceptación de las capacidades se efectúan mediante convenciones de identidad y participación.

Es interesante explicar cuáles son las capacidades a que se refieren estos autores, ya que ellas indican en forma más precisa las implicaciones que tiene la noción de Estado situacional. Para ellos hay cuatro tipos de capacidades que pueden o no reconocerse y desarrollarse. Tomando prestados algunos conceptos de Tocqueville, proponen la noción de capacidad de proximidad para hablar de un Estado que se rehúsa a dirigir los asuntos de los individuos y se limita a gobernar sus particularidades, dar asistencia al desarrollo de la acción interpersonal y ayudar a cubrir las capacidades de coordinación que hagan falta en determinados mundos de producción para poder competir con éxito en el mercado internacional.

Esta noción de capacidad y la convención del Estado que la hace posible sugieren el rumbo que debe tomar el cambio institucional y, más específicamente, el Estado como institución. El Estado que proponen no intenta coartar por principio el desarrollo de actividades consideradas como atrasadas y poco modernas; más bien considera que incluso localmente pueden desarrollarse capacidades que vale la pena apoyar. Pero esta convención del Estado sugiere también la posibilidad de acción para evitar formas de coordinación que den como resultado una exclusión de posibilidades de universalidad y pongan una barrera de entrada para defender la autonomía como algo localista y parroquial.

Una segunda capacidad que proponen está basada en la relación entre particularidad y universalidad. Ésta se basa en la sugerencia de Hegel de que el rol del Estado es ayudar a los actores a salir de su particularismo, rescatando la universalidad que se puede extraer de las particularidades de cada situación. Storper y Salais (1997) retoman esta línea de pensamiento y sugieren que en un Estado situacional las comunidades formadas por actores independientes pueden establecer principios de interacción, mismos que sin excluir los lazos interpersonales proveen un lenguaje para la construcción de relaciones con un alcance más amplio de lo que es estrictamente interpersonal. Ésta es una relación que se refleja en la esfera de la producción en productos que aprovechan condiciones específicas, pero que tienen aplicaciones mucho más amplias. Storper y Salais (1997) previenen en contra de versiones deformadas de universalidad, tales como los sentimientos comunitarios exclusionistas, basados en una definición subjetiva de identidad que no proveen la base para procesos de coordinación. Este tipo de universalidad, indican, es una imitación de solidaridad o de elementos comunes que son superficiales. De acuerdo con tales autores, un ejemplo de esto en la esfera de las políticas económicas son aquellas políticas orientadas al apoyo de “pequeñas empresas”, mismas que no son una categoría de acción colectiva ya que tienen similitudes superficiales entre sí que son más apropiadas para una convención de Estado que interviene como agente externo, el cual puede actuar suponiendo la existencia de un propósito económico común que no existe en la realidad.

La tercera capacidad está basada en la soberanía individual. En este caso Storper y Salais (1997) anteponen su noción de capacidad soberana a la tradicionalmente manejada como soberanía del actor económico, que es convertida en una meta cuya protección es respon-

sabilidad del Estado. Aquí la coordinación depende de la igualdad, y el bien común es el resultado del proceso de intercambio independientemente de cuál sea éste. En esta convención del Estado situacional se espera que el Estado remueva los obstáculos para la expresión libre de la voluntad, por lo que apoya mundos reales de producción con principios de mercado. Para diferenciar la noción de Estado situacional y la de Estado liberal que actúa en forma externa, señalan los autores que la convención del Estado situacional es construida en forma colectiva por grupos autónomos para aplicarla a sí mismos y no a los demás; es decir, el Estado no trata de obligar a todas las personas ni trata de impedir grupos no de mercado; y lo más importante, no trata de evitar que ocurran otras formas de acción colectiva.

Finalmente, la cuarta capacidad está basada en la dignidad, y con ella los autores cierran el círculo en torno a las distintas posibilidades de coordinación eficiente, al explicar qué es lo que puede permitir que distintas capacidades florezcan juntas una vez que han sido permitidas por el Estado. Así sugieren que para explicar qué marco de acción puede permitir la verdadera diversidad, es necesario voltear a principios generales de diversidad y justicia. Enfocando su análisis en el significado de las discusiones filosóficas sobre estos principios en lo referente a las personas económicas, proponen que la convención de situacionalidad basada en la idea de dignidad se relaciona con la circunstancia general de los distintos mundos posibles, los marcos elementales de acción y los mundos reales como fusiones complejas de los mismos. Señalan que la igualdad de dignidad es una forma de universalidad que se requiere para preservar la producción variada de una sociedad donde prevalece la división del trabajo. Esta condición también permite la máxima expresión posible de los recursos disponibles en los distintos mundos y en cada situación, es decir, la convención es que el Estado ayuda a los actores a coordinarse con igualdad de consideración y sin que unos abusen de otros, o que el poder se imponga sobre la racionalidad.

El enfoque que considera al Estado como una institución abierta a la diversidad y orientada a apoyar la activación de recursos y de capacidades sin caer en particularismos abre una ventana al entendimiento que tenemos de la relación entre arreglos institucionales y desarrollo local. Desde este enfoque se puede sugerir la hipótesis de que pequeñas modificaciones en las normas, reglas y principios formales e informales que orienta la acción económica de los actores locales que están dirigidas a propiciar la participación y el desarrollo de capacidades

individuales y colectivas dan como resultado un mejor desempeño económico a nivel local (Sánchez, 1998).

II. Cambio institucional y desarrollo local

La explicación institucionalista

Douglas North (1996) desarrolló un esquema completo a partir de la teoría neoclásica de la conducta humana y la de costos de transacción. De los neoclásicos retoma la noción de que la conducta humana se sustenta en la racionalidad, que se traduce en la capacidad de los individuos para elegir, con base en preferencias bien definidas, un manejo adecuado de la información, así como acceso total a ella. De la teoría de los costos de transacción toma el principio de que es necesario medir el valor atribuible al momento de realizar transacciones y al costo de protección de derechos, y el cumplimiento de los acuerdos.

Sin embargo, para él el enfoque neoclásico tiene dos defectos: 1) se omiten las motivaciones que llevan a los agentes a tomar sus decisiones, y 2) evita que los agentes descifren el medio ambiente y actúen en consecuencia.

North (1996) agrega que las instituciones proveen las estructuras para el cambio que determina los costos de transacción y transformación. La manera en que él construye esta aseveración es a través de definir que existen dos tipos de restricciones: a) restricciones informales, constituidas por normas de conducta, códigos de conductas y convenciones, y que son importantes ya que generan la coordinación necesaria para reducir la incertidumbre y los costos de transacción; b) restricciones formales, que consisten en reglas políticas, económicas y contratos; ejemplos de estas restricciones formales son: la constitución, estatutos, leyes comunes, etc. Estas restricciones están dirigidas a marcar las reglas para maximizar resultados en la interacción humana.

En síntesis, estas restricciones forman el marco institucional en el cual interactúan los agentes económicos y eligen dónde trabajar, qué habilidades adquirir, qué tecnologías usar o desarrollar, así como la mejor forma de explotación de los recursos; todas éstas son decisiones encaminadas a realizar la actividad económica de manera eficiente.

Cambio institucional y precios relativos

Uno de los objetivos más importantes de North (1996) es explicar el cambio institucional; este concepto es importante ya que le da dinámica a su enfoque teórico; es decir, se pueden estudiar las bases del cambio y dirección de diferentes fenómenos económicos con base en este concepto.

El concepto de cambio institucional está sustentado en que las instituciones, junto con las tecnologías empleadas, determinan los costos de transacción, es decir, toman recursos e insumos para transformar no sólo ésta en función de la tecnología empleada, sino también de las instituciones. De tal manera, los jugadores se enfrentan a un marco institucional que construye incentivos, los cuales juegan un rol fundamental en la formación de habilidades y conocimientos, así como sus beneficios. En síntesis, el marco institucional establece la dirección de adquisición de habilidades y conocimientos, que es el factor decisivo para el desarrollo de la sociedad en el largo plazo.

El cambio institucional son las modificaciones sustanciales a las restricciones formales e informales que conforman un nuevo marco institucional que regula la interacción humana y lleva a la economía en una dirección diferente. Los cambios institucionales son los resultados de la fricción entre restricciones formales e informales, al interactuar los agentes económicos; cada interacción genera un cambio marginal que al sumarse a través del tiempo, puede llevar a cambios sustanciales. North (1996) plantea que la fuente de modificación del marco institucional son las variaciones en los precios relativos y en las preferencias.

Organizaciones

Un concepto importante en el modelo de North (1996) son las organizaciones, las cuales define como entidades creadas para aprovechar las oportunidades generadas por el marco institucional. Pero las organizaciones no están solamente a la expectativa de lo que se ofrece, sino que tienen la capacidad para alterar las instituciones.

Los agentes se organizan para cristalizar las ventajas de la cooperación en el intercambio multilateral, es decir, entre mercados y agentes, y aún más, las organizaciones reciben estímulos de las instituciones para su conformación; es decir, los individuos se agrupan en organizaciones para aprovechar las ventajas y disminuir las desventajas de las instituciones formales e informales.

Las instituciones son importantes en las organizaciones porque limitan sus alcances, sus formas de operación así como su ámbito de acción. Las organizaciones más tradicionales son las económicas y las sociopolíticas. Entre las organizaciones económicas más conocidas están las corporaciones privadas, los organismos públicos, las cooperativas, sociedades mercantiles, uniones de productores y consumidores, etc.; algunas organizaciones sociopolíticas son: partidos políticos, organizaciones ciudadanas, etcétera.

Finalmente North (1996) plantea que la conducta maximizadora de los organismos económicos influye en el cambio institucional debido a: *a)* los resultados de la demanda derivada por la inversión en el conocimiento de todo tipo; *b)* la continua interacción entre la actividad económica organizada, el *stock* de conocimiento y el marco institucional, y *c)* la alteración incremental de las restricciones informales como producto de la actividad de las organizaciones para maximizar.

La naturaleza de las instituciones locales

De lo anterior se infiere una pregunta relevante: ¿Cuáles son las circunstancias que generan la coordinación económica en el ámbito local?

Desde los organismos multinacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, etc., se ha propuesto una agenda en la que se manejan cuatro ejes de intervención con los que se sustenta el cambio institucional; éstos son: democratización, participación ciudadana, reforma administrativa y creación de mercados. Los dos supuestos principales detrás de esta agenda son: *1)* que es necesario introducir cambios en los precios relativos fundamentales para generalizar el mercado como principio articulador del intercambio económico, y *2)* que el ejercicio de la libertad de elección es algo que se construye continuamente en medio de la incertidumbre que resulta de la tensión entre acción individual y acción colectiva. En una revisión de la experiencia observada en Ecuador, Fuhr (1994) señala que además de reformas administrativas, es clara la necesidad de un proceso de formulación de políticas más transparente y participativo en distintos niveles. La reforma institucional, sugiere, debe estar orientada a la movilización de los recursos locales, para lo cual es necesario asegurar que las decisiones políticas sobre desarrollo sean compartidas y tomadas en forma responsable por la población. Pero la democratización, la participación

de las ONG y la existencia de procesos de toma de decisiones más transparentes son apenas el inicio del desarrollo económico local. La existencia de instituciones enraizadas localmente y controladas en forma democrática es indispensable para el éxito económico. Las reformas institucionales deben permitir cerrar la brecha entre la acción del Estado y la acción de los actores económicos locales.

Las propuestas anteriores aportan elementos clave para el análisis de los procesos empíricos de cambio institucional que acompañan a los procesos más amplios de transición económica y política.

Un ejemplo de cómo se puede operar este marco analítico se observa en el cuadro 1, donde se presentan, para el caso de México, las modificaciones a las restricciones formales e informales que constituyen el cambio institucional. Aquí se manejan dos dimensiones: la económica y la política, y se representan los cambios de las restricciones formales e informales.

De tal manera que, si quisiéramos reconstruir el marco institucional de México antes de los ochenta, tendríamos que agrupar las restricciones formales e informales que se encuentran en las columnas denominadas *antes*, en tanto el nuevo marco institucional que se está gestionando es el resultado de unir las columnas denominadas *ahora*. Lo importante aquí es que las regiones locales (actores y organizaciones) están inmersas en un contexto de cambio en el marco institucional que produce modificaciones en las formas de coordinación económica, nuevas estrategias de producción, y que requiere que la relación entre gobierno y sociedad sea reconstruida.

Además, estos cambios producen nuevas organizaciones locales y reformas a las existentes, e incluso construirán, propondrán y demandarán nuevas instituciones (reglas) que permitan a dichas organizaciones lograr sus objetivos económicos.

Así, por ejemplo, el municipio mexicano (actores y organizaciones) se enfrenta a un marco institucional no acabado, en donde se transitó de reglas formales de propiedad social y privada de la tierra, a sólo propiedad privada; de reglas de centralización de la política y de recursos económicos, a reglas de descentralización; también se pasó de reglas de baja competencia en los mercados, a otras que acentúan la competencia como esquema fundamental de asignación de recursos en la economía. Por el lado de las reglas informales como la corrupción, la toma de decisiones vertical y otras, están tratándose de cambiar para mejorar las condiciones que permitan un mejor desempeño económico de los actores y organizaciones.

Cuadro 1. Dimensiones del cambio institucional

Dimensión	Restricciones				Cambio institucional y nuevas organizaciones
	Formales		Informales		
	Antes	Ahora	Antes	Ahora	
Económica	■ Propiedad social y privada	■ Propiedad privada	● Corrupción	● Negociación	● Comisión federal de competencia
	■ Estatismo	■ Privatización	● Toma de decisión vertical (cupular)	● Toma de decisiones por consenso	● Banco central autónomo
	■ Mercado Interno	■ Apertura comercial			
	■ Regulación de mercado	■ Desregulación	● Pasividad ciudadana		
	■ Centralización	■ Descentralización			
Política		■ Protección ambiental	● Deterioro ambiental (no tiene precio)	● Alta participación ciudadana	
			● Corporativismo	● Democracia representativa	● ONG
			● Presidencialismo	● División efectiva de poderes	● Comisión de derechos humanos
				● IFE autónomo	

Conviene señalar que el hecho de que algunas instituciones formales hayan cambiado, no necesariamente elimina o corrige la institución informal, si éste es el caso, lo cual nos muestra que coexisten instituciones de diversa índole, muchas veces contradictorias pero que operan en distintas dimensiones y son efectivas para diversos actores. Esto nos da una idea de que el cambio institucional no es unilineal,

sino que existen múltiples escenarios a los cuales puede arribar una sociedad simultáneamente. Para una sociedad como la mexicana, el asunto de las capacidades de dignidad, universalidad y soberanía señaladas por Storper y Salais (1997) debe ocupar un lugar importante en la discusión sobre el mundo de la transición en el ámbito local; es claro que la coordinación económica eficiente está determinada por el estímulo que se da a estas capacidades, pero esto requiere una transformación no sólo de las instituciones y una reforma a los aparatos del Estado, sino cambios importantes en el sector público.

El perfil del sector público

Para el análisis del cambio institucional local, es importante la definición del perfil del sector público en términos de la composición y desarrollo de su personal. De acuerdo con Rowat (1996), la reforma del sector público es importante para que el Estado pueda lograr sus objetivos en una economía liberal, como son la creación de un ambiente que permita el funcionamiento eficiente del sector privado y la provisión eficiente de servicios públicos.

El supuesto que subyace a los trabajos en esta dirección es que si el Estado como institución se orienta hacia el fortalecimiento de capacidades locales y regionales y a estimular diversas formas de coordinación, no basta con revisar la estructura de sus aparatos y proponer nuevas formas de organización para el personal que labora en las instituciones públicas, sino que es necesario revisar las prácticas de contratación y los programas de desarrollo del personal para adecuarlos en dirección de objetivos de diversidad, autonomía local y respeto a las diferentes formas de interacción entre individuos y grupos.

Rowat (1996) señala que la reforma del servicio público es una de las áreas donde el proceso de cambio institucional ha tenido menos éxito, ya que éste es un proceso para el cual se requieren varios años. El problema es que la reforma del servicio civil es el nexo para otros elementos cruciales de la reforma del Estado y debería reflejar la redefinición de los roles del gobierno, por lo que se debería llevar a cabo junto con otros procesos como la descentralización y el manejo financiero. Por ejemplo, en el ámbito municipal es claro que el cambio institucional opera en distintas dimensiones:

- a) Internamente, el gobierno municipal enfrenta cambios en las instituciones formales e informales que lo rigen. Dichas modificaciones pueden necesitar o producir transformaciones en el modo de operar de la organización y de los departamentos que la constituyen, con el objetivo de aprovechar las ventajas o de eliminar los obstáculos que las nuevas reglas representan, para una mejor coordinación de la actividad económica.
- b) Las formas de coordinación entre el gobierno municipal y los otros dos niveles de gobierno son afectadas de tal manera que se requiere entender las nuevas condiciones de la coordinación.
- c) Simultáneamente, el gobierno municipal opera de manera distinta ante los distintos actores y organizaciones del municipio; esto representa un ambiente de incentivos o de obstáculos en el cual se llevará a cabo la actividad económica en el municipio.
- d) La cooperación entre el gobierno municipal y las distintas organizaciones y actores que influyen en el desarrollo regional se ve afectada ante la conformación de un nuevo marco institucional; por la importancia de la cooperación, es necesario analizar en qué condiciones puede generarse.
- e) La acción simultánea de todos los anteriores niveles de influencia del cambio institucional forman una manera específica del desempeño económico que marca la articulación de las regiones.

Conclusiones

Podemos concluir señalando que el cambio institucional implica que se construyen nuevas formas de coordinación económica dados los distintos mundos de producción, y que dicho cambio institucional es generado por la acción entre las restricciones formales e informales que resultan de la interacción de los distintos actores y organizaciones de una sociedad. En el ámbito regional, podemos decir que existen distintos mundos de producción que presentan diversas formas de coordinación económica, y que ante el cambio institucional los actores y organizaciones locales están en proceso de asimilación y retroalimentación del marco institucional que están construyendo, para poder diseñar y transitar hacia rutas exitosas de desempeño económico. En el contexto del cambio institucional, es más adecuado concebir un Estado situacional, el cual es capaz de entender los distintos mundos de producción que se presentan en las regiones, y en consecuencia, tiene la

flexibilidad para adaptar convenciones que mejoren el desempeño económico de la región, respetando las formas de organización social de los espacios locales.

Asimismo, la revisión de los temas sobre cambio institucional y sus implicaciones para la coordinación económica local eficiente, aporta elementos para la discusión de la transición política y la reforma del Estado. La sugerencia de que los actores desarrollan en forma cotidiana marcos de interpretación que permiten la coordinación y que esto se refleja en la coexistencia en múltiples mundos que pasan la prueba de la coherencia al lograr competir con éxito en el mercado internacional, es la clave para identificar los alcances, barreras y limitaciones del cambio institucional. De lo presentado en este trabajo se pueden destacar los siguientes puntos para la discusión sobre este tema:

- a) Las reformas del Estado no pueden ir dirigidas a introducir una manera de convención sobre el papel del Estado en la sociedad que se considere dominante o intente desplazar formas de coordinación y acción colectiva que han probado su efectividad para operar localmente.
- b) La transición hacia una economía de mercado no puede hacer de esta convención el principio universal de la coordinación económica. Sobre todo en el ámbito local, existen acuerdos de acción colectiva que pueden ser más eficientes.
- c) El proceso de cambio institucional es lento; la transición en las formas de coordinación es resultado de un proceso de fricción entre múltiples marcos de acción, por lo cual el Estado no puede erigirse en el actor que establece agenda de cambio, sino que debe convertirse en interlocutor con agentes locales.

Referencias bibliográficas

- Alston, Lee J., Thráinn Eggertsson y Douglass C. North (1998), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Alston, J. Lee, D. Gary Libecap y Bernardo Mueller (1997), "Violence and Development of Property Rights to Land in The Brazilian Amazon", en Broback, Jhon y Jhon Nye, *The Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press.
- Arocena, José (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*,

- Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Ayala Espino, José (1996), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Porrúa-Facultad de Economía de la UNAM.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1995), "Política pública y desarrollo", en Carlos E. Massé Narváez y Eduardo Andrés Sandoval Forero (coords.), *Políticas Públicas del Desarrollo*, México, Colegio Mexiquense, pp.49-82.
- Boeker Paul H. (1993), *Latin America's Turnaround. Privatization, Foreign Investment, and Growth*, San Francisco California, Institute for Contemporary Studies.
- Carrión M. Fernando (1998), "Las constitución de un Estado descentralizado", *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP: vol. XXX, núms. 117 y 118, enero-junio, pp. 95-117.
- Eatwell, John (1994), "Institutions, Efficiency and the Theory of Economic Policy", *Social Research*, vol. 61, núm. 1, pp. 35-53.
- Fuhr, Harald (1994), "Municipal Institutional Strengthening and Donor Coordination: the Case of Ecuador", *Public Administration and Development*, vol. 14, pp. 169-186.
- Hortwitz, Frank (1994), "Institution-building Issues in South Africa" *Public Administration and Development*, vol. 14, pp. 187-199.
- March, James G. y Olsenm Johan P. (1997), "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, pp. 41-73.
- North, C. Douglass (1996), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Offe, Claus (1996), *Modernity and State. East, West*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Olson, Macur (1971), *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, cap. 1, pp. 5-52.
- Rondinelli, Dennis A. y Max Lacono (1996), "Strategic Management of Privatization: A Framework for Planning and Implementation", *Public Administration and Development*, vol. 16, pp. 247-263.
- Rowat, Malcolm D. (1996), "Public Sector Reform in the Latin American and Caribbean Region-issues and contrast", *Public Administration and Development*, vol. 16, pp. 397-411.
- Sánchez Bernal, Antonio (1998), "Relevancia de los estudios en desarrollo económico local. El caso de los municipios mexicanos", *Revis-*

ta Interamericana de Planificación, SIAP, vol. XXX, núms. 117 y 118, enero-junio, pp. 238-250.

Storper Michael y Robert Salais (1997), *Worlds of Production. The Action Frameworks of the Economy*, Boston, Harvard University Press.