

Instituciones y desarrollo económico

Andrés RODRÍGUEZ-POSE

Departamento de Geografía y Medio Ambiente. London School of Economics

RESUMEN: El estudio de las instituciones como uno de los factores determinantes del crecimiento económico a nivel local y regional está atrayendo cada vez más atención. El incremento reciente de literatura teórica sobre el tema se ha visto complementado por un gran número de estudios de caso que vienen a confirmar la importancia de las instituciones a la hora de determinar la potencialidad de desarrollo de cada espacio. La idea que se extrae de este tipo de análisis es que cuanto mayor sea la densidad institucional de un espacio, mayor será su capacidad de crecimiento. Sin embargo, en este artículo se pone de manifiesto que, aunque esa relación parece ser relativamente consistente, existen serios problemas para generar dicha densidad institucional en un corto periodo de tiempo en aquellos espacios que carecen de ella.

Descriptores: Instituciones, Desarrollo económico, Crecimiento económico, Mezzogiorno.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años un número creciente de investigadores se ha centrado en el aspecto institucional como forma de explicar las diferencias en las tasas de crecimiento que se observan entre localidades, regiones y estados (ROMER, 1994). Un factor que ha contribuido a ensalzar en sobremanera este interés ha sido el que muchas regiones y localidades que han alcanzado lo que se puede llamar una "alta densidad institucional" (STREECK, 1991), han conseguido desarrollar sectores altamente competitivos y han alcanzado tasas de crecimiento elevadas. La evidencia de que el desarrollo institucional puede dar lugar a un mayor crecimiento económico ha venido a reforzar ciertos posicionamientos científicos que cuestionaban los postulados neoliberales dominantes de que la manera más eficaz de fomentar el crecimiento económico era

mediante la libre actuación de las fuerzas de mercado (DUNFORD, 1991).

La conjunción de estos factores está en el origen del desarrollo de una importante literatura sobre la conexión entre instituciones y crecimiento económico, con particular énfasis sobre la incidencia de estos procesos a nivel regional y local. La mayoría de estos análisis se han basado en estudios de caso que han puesto de manifiesto la existencia de una relación positiva entre "densidad institucional" y actividad económica. Los estudios del tejido institucional en los distritos industriales italianos, la región de Baden-Württemberg en Alemania o la región de Jutlandia Occidental en Dinamarca han tendido a establecer un vínculo entre el complejo entramado institucional de estas regiones y su dinamismo económico. El gran eco que obtuvieron estos estudios pioneros ha llevado a que se extiendan, quizás de manera un poco precipitada, las ideas de

Recibido: 22.05.00.

e-mail: A.Rodriguez-Pose@lse.ac.uk.

que las instituciones juegan un papel capital en el desarrollo de cada espacio y que a mayor desarrollo institucional, mayor capacidad de generar y asimilar actividad económica (SORGE & STREECK, 1988; AMIN, 1999). En suma, la hipótesis que predomina es que, como apuntan Sengenberger y Pyke, "el éxito económico ha sido el resultado no tanto de un acceso aventajado a factores de producción de bajo coste —mano de obra barata, tierra o capital— sino de un organización social y económica especialmente eficaz basada en las pequeñas empresas" (1992: 3).

El objetivo de este artículo es, en cierta medida, matizar esta visión. No cabe duda que las instituciones juegan un papel fundamental en el desarrollo de la actividad económica de un espacio. Pero, como intentaré demostrar utilizando ejemplos europeos, la influencia positiva o negativa de las instituciones tiene que ver no sólo con la mayor o menor densidad institucional, sino también con la propia naturaleza de las instituciones. Para alcanzar este objetivo, el artículo se divide en tres partes. En una primera se revisa de manera somera la literatura sobre las relaciones institucionales y actividad económica. La segunda parte estudia el papel que han jugado las instituciones en el fomento del desarrollo en aquellos espacios en los que este fenómeno ha atraído una mayor atención en los últimos años. La tercera y última parte versa sobre el caso del Mezzogiorno italiano, en el que todo el ámbito institucional local ha desempeñado un papel de barrera para el crecimiento.

2. INSTITUCIONES Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. EL MARCO TEÓRICO

North define las instituciones como "las reglas del juego en nuestra sociedad, o, de manera más formal, los límites diseñados por el hombre que determinan la forma de las relaciones sociales. En este sentido [las instituciones] estructuran los incentivos que actúan sobre la interacción humana, ya sean políticos, sociales o económicos" (1990: 3).

Entre los diferentes tipos de instituciones cabe distinguir dos categorías básicas: las

que STREECK (1991: 10) ha denominado instituciones "duras" e instituciones "blandas". Las instituciones "duras" incluyen las estructuras organizativas y normativas de carácter formal, que inducen a los agentes económicos a comportarse de una manera determinada. Las instituciones "blandas" comprenden fundamentalmente las características socioculturales presentes en cada espacio, como los valores y normas compartidas, así como partes de la estructura social entre las que cabe destacar la familia y el parentesco.

A pesar de que existe en la literatura científica una amplia gama de enfoques sobre la naturaleza y el papel de las instituciones, la mayoría de los estudios se pueden agrupar en dos corrientes generales: la nueva economía institucional (WILLIAMSON, 1985; NORTH, 1990; 1991; 1992) y la nueva sociología institucional (GRANOVETTER, 1985; STREECK, 1992; GRABHER, 1993). La riqueza y profundidad de ambas corrientes es tal que en pocos años han conseguido desarrollar un corpus teórico considerable. Uno de los elementos esenciales de este corpus radica en la capacidad de las instituciones para fomentar la cooperación entre empresas y la formación de redes en temas de interés mutuo. Dado que muchos de los factores que determinan la capacidad de desarrollo de cada espacio tienen carácter de bien público, como el conocimiento, o semipúblico, como la tecnología y la capacidad innovadora derivada del progreso tecnológico (STORPER, 1995: 895), resulta difícil que el mercado pueda, por sí sólo, garantizar un nivel adecuado de producción de estos bienes. Dejando al mercado actuar libremente, los problemas de apropiabilidad de los bienes de carácter público, al igual que la tentación para muchas empresas de actuar como rémoras dentro del sistema, es decir, de convertirse en *free-riders*, llevaría a la larga a una infradotación de bienes públicos, ya que su rendimiento no es ni inmediato, ni fácilmente apropiable por aquellos que los financian (RODRÍGUEZ-POSE, 1999). En consecuencia, la mayor escasez de bienes públicos llevaría a los agentes económicos aislados a tener una menor capacidad para asegurar la producción constante de bienes y servicios (STREECK, 1991) y a los territorios

donde se asientan estos agentes a ser cada vez menos competitivos. En este contexto, los espacios con mayor capacidad para desarrollarse son precisamente aquellos en que la intervención institucional garantiza una adecuada dotación de bienes públicos, a la par que un ámbito adecuado tanto para el desarrollo de la cooperación entre agentes privados, como para la puesta en marcha del proceso de aprendizaje (STRECK, 1991).

Las instituciones tienden a jugar un doble papel (Figura 1). Por un lado, reducen los costes de transacción generados en toda relación económica. Una fuerte presencia institucional puede facilitar el intercambio —que de otra forma resultaría muy costoso, ya sea en tiempo o en dinero— entre agentes económicos (STORPER, 1997). Por otro, las instituciones cumplen con la función de contribuir a generar mayor confianza entre los agentes económicos y garantizar el cumplimiento de los contratos. En esta doble faceta, las instituciones favorecen tanto la cooperación entre empresas como la creación de redes, contribuyendo pues a aumentar el nivel de intercambio, a la vez que desempeñan un papel capital en la aceptación de normas y en el fomento de la capacidad de aprendizaje por parte de los agentes económicos (Figura 1).

En este sentido las instituciones contribuyen a enraizar la actividad económica en un espacio, mediante su capacidad para coordinar el interés individual con el colectivo, algo que resultaría sumamente difícil —si no imposible— en un contexto de libre mercado

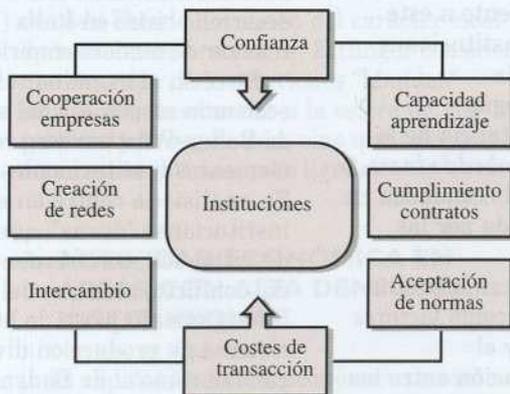


FIGURA 1. El papel económico de las instituciones.

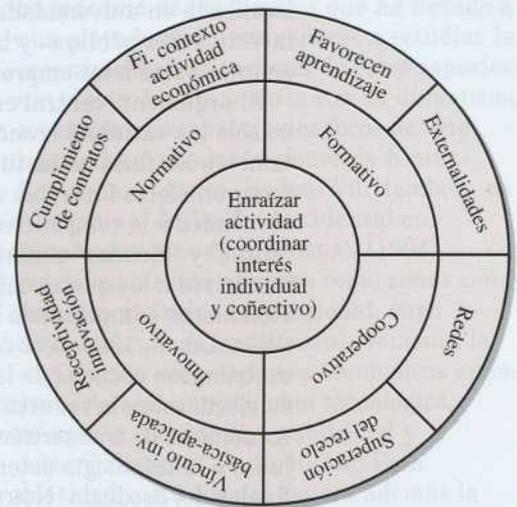


FIGURA 2. Funciones institucionales y desarrollo económico.

(SCOTT, 1998). La coordinación entre el interés individual y el colectivo de los agentes económicos que operan en un territorio se consigue a través una serie de funciones institucionales de carácter normativo, formativo, cooperativo e innovativo que ayudan a garantizar la eficacia en el funcionamiento del mercado (Figura 2).

Desde un punto de vista normativo, las instituciones contribuyen a fijar el contexto de la actividad económica en cada espacio y garantizan el cumplimiento de los contratos. En el plano formativo, las instituciones desempeñan un papel esencial en la provisión de los recursos humanos necesarios, promoviendo la formación de la mano de obra, adecuando la oferta educativa a la demanda laboral y contribuyendo así a la formación de externalidades. Igualmente cumplen una función de fomento de la cooperación, actuando como intermediarias entre los agentes económicos, contribuyendo a la superación del recelo inherente a toda transacción y favoreciendo el desarrollo de redes. Y finalmente, las instituciones juegan un papel capital en el ámbito innovativo, ya que pueden favorecer o incluso canalizar la recepción de la innovación en un determinado espacio. También son un elemento clave en el vínculo entre la investigación básica —generalmente

localizada en universidades y centros de investigación públicos- y la aplicada, ligada en gran parte a las empresas (Figura 2).

El argumento central es, por lo tanto, que no sólo las variables económicas, sino también los factores institucionales pueden tener un efecto favorable sobre la eficacia económica y la competitividad. Instituciones "duras" y "blandas" actúan alterando los incentivos a los que se enfrentan los agentes económicos e impulsando la cooperación (WILLIAMSON, 1985). Por consiguiente, la contribución esencial de las instituciones es su efecto sobre la reducción de los costes económicos de transacción y producción, que junto a la tecnología determinan los costes finales del producto (NORTH, 1990).

Uno de los axiomas de la nueva economía institucional es el de la eficacia institucional, es decir, el concepto de que sólo las instituciones eficaces desde un punto de vista económico consiguen sobrevivir. Sin embargo, esta percepción del desarrollo institucional ha sido puesta en tela de juicio por la corriente de la nueva sociología institucional. Desde esta perspectiva se argumenta que la nueva economía institucional tiende a infravalorar la inercia institucional y, sobre todo, el valor de las relaciones sociales a la hora de determinar la actividad y los resultados económicos. GRANOVETTER (1985: 491) critica en especial la visión atomizada y excesivamente simplificada de la nueva economía institucional y, en particular, el axioma del comportamiento racional, que no consigue por sí sólo explicar la complejidad de la actividad económica. Frente a este papel preponderante de las instituciones formales en la nueva economía institucional, la nueva sociología institucional resalta la importancia de lo que Granovetter denomina *embeddedness*, o enraizamiento de la actividad económica en una estructura social dominada por las redes de relaciones sociales.

Muchos autores subrayan también una serie de argumentos morales como factores importantes para la génesis y el mantenimiento de la colaboración entre los agentes económicos y de la confianza necesaria para el desarrollo de la actividad económica (NORTH, 1990).

Si bien la importancia de las instituciones en la determinación de la actividad económica es reconocida por casi todos los estudios sobre el tema, los distintos enfoques no se ponen de acuerdo sobre cuáles son los rasgos institucionales de mayor importancia para el desarrollo de la actividad económica. Para AMIN & THRIFT (1994), siguiendo la tradición de PIORE & SABEL (1984), los factores sociales y culturales se encuentran en el centro del éxito económico de las regiones dinámicas, y son precisamente aquellas áreas con una mayor densidad institucional las que consiguen un mayor desarrollo. El concepto de densidad institucional incluye cuatro aspectos fundamentales: la relación y sinergia inter-institucional, la representación colectiva por numerosos entes, un objetivo industrial común y, finalmente, una serie de normas y valores culturales compartidos. El efecto de esta densidad institucional es, es palabras de AMIN & THRIFT (1994), generar una mayor legitimidad, alimentar las relaciones de confianza, estimular la capacidad empresarial y consolidar el enraizamiento de la actividad económica en el medio local. Amin & Thrift subrayan que el aporte institucional no se limita sólo a la existencia de instituciones o normas formales, sino también a las instituciones "blandas" que estimulan el desarrollo de una capacidad empresarial difusa, basada en un conjunto de códigos de conducta, de ayudas y de normas consuetudinarias aceptadas por todos (AMIN & THRIFT, 1994: 15). Desde este punto de vista, las instituciones de carácter "blando" son la clave del crecimiento económico. Estudios como el de Putnam sobre el desarrollo cívico en Italia (1993) han venido a reforzar de manera empírica este enfoque.

Streeck, al examinar el éxito de la economía alemana y del sistema productivo de Baden-Württemberg resalta una serie de elementos institucionales diferentes. Su análisis se centra en el papel de las instituciones "duras", que, desde su punto de vista, son, con frecuencia, el resultado del conflicto, más que del consenso. Su argumento parte de la idea de que un sistema de producción diversificada de alta calidad como el de Baden-Württemberg sólo se ha podido generar mediante una combinación de requisitos institucionales de carácter rígido que han condicionado el

ajuste a un sistema de mercado competitivo y que, a la vez, han incentivado - fundamentalmente a través de la producción institucional de bienes públicos- a las empresas a buscar una producción de alto valor añadido (STREECK, 1992). Su punto de vista contrasta con el enfoque de Piore & Sabel y de Amin & Thrift, y aunque no ataca de manera directa la importancia de las características estructurales de cada espacio para fomentar o repeler la actividad económica, es más escéptico sobre la capacidad de los mecanismos culturales de valores compartidos y del espíritu comunitario como método de regulación de la actividad económica a largo plazo (STREECK, 1991: 9). Los estudios de Streeck ponen además de manifiesto la importancia no sólo del medio regional, sino también de las normas, reglamentaciones y organizaciones nacionales. Este punto se apoya en el hecho de que la existencia en Italia de un conjunto de normas muy favorable a las pequeñas y medianas empresas contribuye, junto a las condiciones locales, al éxito de los distritos industriales en la Tercera Italia (ETTLINGER, 1994).

Una perspectiva interesante que conecta instituciones "duras" y "blandas" se puede encontrar en el análisis de ETTLINGER (1994). El punto central de su argumento es que el sistema nacional de producción tiene una gran importancia a la hora de determinar las potencialidades de crecimiento regional, dado que las instituciones locales están, en cierta medida, cortadas por un patrón nacional. Las variaciones institucionales en el interior de cada Estado dependen del carácter local de las relaciones sociales. Ettlinger considera que este tipo de instituciones "blandas" locales no son externas a la esfera de las políticas y la regulación, sino que unas y otras están íntimamente ligadas.

3. ACTIVIDAD ECONÓMICA EN ÁREAS CON ALTA DENSIDAD INSTITUCIONAL

El rápido desarrollo económico durante los ochenta y los noventa de muchas regiones caracterizadas por lo que se puede denominar una gran densidad institucional

ha sido uno de los factores que ha llevado a una pléyade de investigadores a estudiar la organización institucional de estos espacios con objeto de relacionarla con su dinamismo económico. Los principales focos de este interés han sido las regiones de Emilia-Romagna en Italia, Baden-Württemberg en Alemania y Jutlandia Occidental en Dinamarca. COOKE & MORGAN (1994) describen a estas regiones como zonas con una alta densidad institucional, cuya concentración de instituciones fomenta la cooperación entre agentes económicos en las áreas de I+D, intercambio tecnológico, educación, marketing, publicidad y comercialización de productos. Esta densidad institucional genera además la confianza necesaria de que los contratos serán cumplidos por las partes y de que el número de *free-riders* será reducido al mínimo. Muchos han visto en estas regiones la confirmación de las teorías presentadas en el apartado anterior: la densidad institucional que caracteriza a estos espacios ha dado lugar a una importante reducción en los costes de transacción y a un aumento de la confianza, favoreciendo especialmente el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). No es de extrañar pues que tanto Emilia-Romana, como Jutlandia Occidental y Baden-Württemberg hayan pasado a formar parte del grupo de las regiones más desarrolladas de la Unión Europea. El papel de las instituciones en la creación de redes de cooperación, en el aumento de confianza entre los actores económicos y en la provisión de capacidad de aprendizaje necesaria ha potenciado la competitividad de las empresas localizadas en estas zonas frente a la de empresas de regiones con un menor desarrollo institucional (RODRÍGUEZ-POSE, 1998). En consecuencia, las instituciones de estas regiones han permitido maximizar los beneficios de una estructura industrial basada en las pequeñas y medianas empresas (flexibilidad en el tipo y dimensión de la producción y especialización) al compensar las debilidades estructurales de las PYMES - que consisten fundamentalmente en una falta de recursos para internalizar muchas actividades no productivas- con una serie de

externalidades sobre las que se basa la productividad de estos espacios.

Pese a que la mayoría de estos estudios se han basado en estudios de caso aislados, la conclusión que se puede extraer de ellos es que una de las condiciones esenciales para el desarrollo de cualquier espacio consiste en la formación de un sistema institucional complejo. Las instituciones, en general, y los gobiernos locales y regionales en combinación con las organizaciones de carácter local se han convertido en uno de los centros de atención de los estudiosos del desarrollo. Y los espacios con mayor potencialidad de desarrollo son cada vez más identificados con aquellos que han conseguido una gran densidad institucional; aquellos en los que las empresas locales se integran en complejas redes articuladas por las asociaciones de empresarios, los sindicatos, los gobiernos locales y regionales y otras instituciones locales que contribuyen a maximizar el uso de los recursos locales.

Pero los interrogantes que se derivan de estos estudios de caso son quizás mayores que las respuestas que aportan. ¿Se pueden generalizar los resultados de estos estudios basados en casos muy favorables a la totalidad del territorio europeo? ¿son estos casos ejemplos aislados, o parte de una tendencia cada vez más global? ¿se puede desarrollar esta densidad institucional de manera independiente en un periodo relativamente corto de tiempo o es algo que es el resultado de décadas o incluso siglos de evolución en los espacios en donde ha sido estudiado? y aún en el caso en que se pudiese desarrollar: ¿es el desarrollo institucional una garantía de dinamismo económico?

Estas preguntas no tienen respuesta simple. El hecho de que el número de espacios sobre los que se han realizado estos estudios sea bastante limitado suscita dudas sobre la posibilidad de generalizar sus conclusiones en un marco más amplio. Este hecho también invita a poner en tela de juicio la capacidad para desarrollar marcos institucionales densos en un periodo de tiempo corto. De hecho, los resultados del estudio de PUTNAM (1993) sobre instituciones y crecimiento en Italia indican que el grado de civismo y de confianza sobre

el que se apoya el éxito de la actividad económica en el Norte de Italia se ha conseguido después de siglos de evolución. Sin embargo, estas críticas, aunque válidas, no bastan por sí solas para invalidar la hipótesis de que a mayor grado de desarrollo institucional, mayor el potencial de desarrollo de un espacio.

Pero quizás el elemento que lanza más dudas sobre la idea de desarrollo institucional como elemento clave del desarrollo económico es la incapacidad manifiesta de otras áreas y espacios para reproducir de manera artificial sistemas institucionales similares a los observados en Baden-Württemberg, la Tercera Italia o Jutlandia Occidental. El siguiente apartado trata de estudiar el fracaso de la intervención institucional en uno de los espacios en los que mayores esfuerzos se han hecho para mejorar las bases del desarrollo, el Mezzogiorno italiano.

4. POLÍTICAS DE DESARROLLO Y EMPOBRECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL MEZZOGIORNO ITALIANO

El desarrollo de las regiones del Sur de Italia ha sido uno de los objetivos principales de la sociedad italiana desde que Italia se formó como Estado. Desde finales de los años cuarenta se han puesto en marcha políticas activas de desarrollo destinadas a sentar las bases para un desarrollo sostenido de las ocho regiones meridionales y a reducir las disparidades económicas entre el Norte y el Sur de Italia. Gran parte de esta intervención tomó la forma de políticas de desarrollo tradicionales: planificación indicativa a través de la *Cassa per il Mezzogiorno*, cuyos objetivos principales eran la dotación de infraestructuras, el establecimiento de grandes complejos industriales, la mejora de la formación y el apoyo a las industrias locales. Pero junto a esta dimensión más tradicional, los intentos de desarrollar el Mezzogiorno tuvieron elementos de carácter institucional, como la concesión de autonomía a las regiones de estatuto especial de Cerdeña y Sicilia en los primeros años del proceso y al resto de las

regiones dentro del marco de la regionalización del Estado italiano en 1970. La opinión generalizada era que un mayor grado de autonomía garantizaría una mayor adecuación de la administración a las condiciones locales, una mayor participación de las organizaciones locales en el proceso de desarrollo, a la par que una mayor transparencia y responsabilidad por parte de los políticos locales (RODRÍGUEZ-POSE, 1998). En suma, mayor democracia y mayor eficacia.

Sin embargo, casi cincuenta años después de que se iniciase el proceso, las disparidades regionales entre el Norte y el Sur de Italia son hoy en día tan evidentes como al inicio del proceso. ¿Cuáles son las razones de este aparente fracaso? El fracaso de los intentos de desarrollo del Mezzogiorno no se debe a una única causa. La combinación de una serie de circunstancias adversas ha originado lo que TRIGILIA (1992) llama el efecto perverso de la intervención del Mezzogiorno. Por un lado están todos los factores ligados a la falta de adecuación de políticas de desarrollo con frecuencia diseñadas en Roma a los problemas locales. Como señala D'ANTONIO (1991) la inmutabilidad de la intervención de la *Cassa per il Mezzogiorno* limitó enormemente su eficacia.

Pero, como TRIGILIA (1988; 1992) ha intentado demostrar, las mayores barreras para el desarrollo no han sido fundamentalmente las derivadas de la ineficacia de las políticas públicas, sino el contexto político e institucional adverso, que ha limitado las posibilidades de crecimiento endógeno y a reducido la capacidad empresarial interna a la mínima expresión (GIANNOLA, 1982; TRIGILIA, 1988; FADDA, 1992).

La principal evidencia de este contexto institucional adverso es la excesiva fragmentación del espectro social y político. El Mezzogiorno carecía y ha sido incapaz de generar los polos de concentración en torno a los cuales se ha desarrollado la actividad empresarial en el Centro y en el Noreste de Italia. Los sindicatos son débiles e incluso los grupos ligados a la Iglesia o la los ayuntamientos locales están mucho menos desarrollados que en el resto del país. El resultado es un menor nivel de

identificación colectiva con la economía local y, en consecuencia, una menor institucionalización de la economía. La falta de polos de articulación colectiva en el Mezzogiorno ha llevado a que su espacio haya sido ocupado por estructuras institucionales menos desarrolladas basadas en la familia y a la formación de estructuras políticas paralelas (incluyendo la Mafia), cuyo interés individual no siempre coincide con el interés colectivo (TRIGILIA, 1998). En otras palabras, el Mezzogiorno en los últimos cuarenta años ha sufrido una regresión social considerable (DIOGUARDI, 1991: 428).

La ausencia de polos de acción colectiva ha llevado a la formación de un círculo vicioso. La carencia o escasa relevancia de las organizaciones colectivas que articulan la economía local en el resto de Italia (cooperativas, cámaras de comercio, cajas de ahorro, ligas y asociaciones) ha dado lugar a que se haya disparado el papel jugado por la familia y el clientelismo en el panorama social. La actividad social está regida y controlada pues por estructuras sociales muy simples (TRIGILIA, 1988; 1992), que facilitan la expansión de la corrupción a todos los niveles de la sociedad y la conexión entre la política local y el crimen organizado (CACIAGLI, 1977; CAZZOLA, 1988; DELLA PORTA, 1992).

Por otra parte, la falta de dinamismo de las fuerzas políticas locales y de las administraciones locales y regionales se ha convertido en otra barrera para el desarrollo institucional. La presencia de dos regiones con estatuto espacial de autonomía desde principios de los años cincuenta (Cerdeña y Sicilia) y un panorama político dominado por la Democracia Cristiana desde el final de la segunda guerra mundial constituían *a priori* condiciones favorables para el desarrollo de vínculos entre las instituciones políticas y el mundo económico similares a los estudiados en la Tercera Italia. Desde esta perspectiva, el panorama político no difería radicalmente del contexto en el que se desarrollaron los distritos industriales de la región del Véneto: un partido fuerte y dominante (la Democracia Cristiana) y un cierto grado de autonomía.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurrió en los distritos industriales de la Tercera Italia, el panorama político-institucional ha evolucionado hacia la esclerosis. Esto es en cierta medida el resultado de la organización clientelar (y en cierta medida caciquil) del Mezzogiorno, y del importante papel jugado por la familia en la economía. El sistema clientelar se han reproducido en el sistema de partidos políticos, en general, y, en particular en el seno de la Democracia Cristiana. A pesar de gozar de capacidad para gobernar en el Mezzogiorno con mayorías confortables dentro de gobiernos de coalición, la lucha entre facciones internas de la Democracia Cristiana dio lugar a una gran inestabilidad en los gobiernos regionales. De hecho el Sur de Italia experimentó una inestabilidad mucho mayor que la de las regiones del Norte de Italia, a pesar de que en muchas de ellas el panorama político estaba mucho más dividido. Bajo estas condiciones de inestabilidad, la capacidad de los gobiernos regionales para diseñar y poner en marcha sus propias políticas de desarrollo resultó ser muy limitada. Por lo tanto, la política regional y las instituciones locales y regionales han jugado hasta principios de los años noventa (BODO & VIESTI, 1997) un papel subsidiario de las instituciones nacionales en el diseño de las políticas de desarrollo para el Mezzogiorno.

El panorama político-institucional del Mezzogiorno ha sido pues marcado por una extraña mezcla entre estabilidad formal e inestabilidad interna causada por la necesidad constante de buscar el consenso político y de generar confianza entre los diversos actores tanto a nivel regional, como a nivel local; por una serie de instituciones formales e informales que, aunque numerosas, no han sido capaces de poner en marcha los mecanismos de confianza y de reducción de los costes de transacción que caracterizan al entramado institucional de otros espacios.

En definitiva, las condiciones institucionales del Mezzogiorno se han erigido en la principal barrera para el desarrollo. La dependencia política y la falta de polos aglutinadores a nivel local ha dado paso a lo que TRIGILIA (1992: 9) denomina "derresponsabilización" colectiva

de gran parte de la sociedad del Sur con respecto a las actividades económicas desarrolladas en su territorio.

5. CONCLUSIÓN

Tanto las teorías recientes, como los numerosos estudios de caso llevados a cabo en los últimos años, parecen confirmar la importancia del entramado institucional de cada espacio a la hora de determinar sus potencialidades de desarrollo. La presencia de una sociedad civil articulada y madura es siempre un símbolo de mayor interacción entre sociedad y economía y por lo tanto de mayor enraizamiento de la actividad económica en el contexto local. En estas circunstancias los intereses particulares de los agentes individuales que intervienen a la economía tienden a adecuarse a los intereses colectivos. Parece pues innegable que las instituciones —y a pesar de las dificultades para medir su impacto— importan a la hora de determinar la capacidad de desarrollo de un espacio, y que una alta densidad institucional garantiza, si no una mayor potencialidad de crecimiento, si una mayor adaptabilidad de dicha sociedad a los cambios en las condiciones económicas.

Lo que resulta más difícil de mantener es la posibilidad de generar esa densidad institucional de manera dirigida y a corto plazo en numerosos espacios o de alterar en un periodo de tiempo relativamente corto la naturaleza de esas mismas instituciones. El caso de Mezzogiorno italiano es quizá uno de los más relevantes en este sentido. La incapacidad de estas regiones para generar una sociedad civil sobre una base institucional que contribuyese a fomentar el interés común sobre el interés individual, convirtió en fútiles la mayoría de los intentos de desarrollo. En este sentido, las perspectivas no son muy optimistas. Las políticas de desarrollo suelen fracasar si no encuentran los polos colectivos sobre los que apoyarse y desarrollarse y sobre los que, en definitiva, sentar las bases del desarrollo endógeno. Es necesario pues recurrir a políticas que complementen las políticas tradicionales y que fomenten la participación de las sociedades locales en el

proceso de desarrollo, que involucren a los grupos locales en la toma de decisiones y que, por lo tanto, busquen adecuar el interés de los actores individuales al interés colectivo del territorio. Se trata de un camino largo y no exento de dificultades, pero que, al fin y al cabo, puede resultar la

única opción para numerosas áreas en las que -ya sea por la carencia de un contexto institucional adecuado, o por la presencia de instituciones que no favorecen la actividad económica- las medidas tradicionales de desarrollo económico prácticamente no han tenido efecto.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, A. (1999): "An institutional perspective on regional economic development". *International Journal of Urban and Regional Research*, 23: 365-78.
- & N. THRIFT (1994): "Living in the global". En A. AMIN, N. THRIFT: *Globalization, institutions, and regional development in Europe*: 1-22. Oxford: Oxford University Press.
- BODO, G. & G. VIESTI (1997): *La grande svolta: il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*. Donzelli: Roma.
- CACIAGLI, M. (1977): *Democrazia cristiana e potere nel Mezzogiorno*. Guaraldi: Florencia.
- CAZZOLA, F. (1988): *Della corruzione*. Il Mulino: Bologna.
- COOKE, P. & K. MORGAN (1994): "Growth regions under duress: renewal strategies in Baden Württemberg and Emilia-Romagna". En A. AMIN, N. THRIFT: *Globalization, institutions, and regional development in Europe*: 91-117. Oxford University Press: Oxford.
- D'ANTONIO, M. (1991): "Economic policy for Southern Italy: continuity, conservation, innovation". *Review of Economic Conditions in Italy*, 3: 401-426.
- DELLA PORTA, D. (1992): *Lo scambio occulto*. Il Mulino: Bologna.
- DIOGUARDI, G. (1991): "Education, research and innovation in Southern Italy between economic development and social regression". *Review of Economic Conditions in Italy*, 3: 427-450.
- DUNFORD, M. (1991): "Industrial trajectories and social relations in areas of new industrial growth". En G. BENKO & M. DUNFORD, eds.: *Industrial change and regional development*. Belhaven Press: Londres.
- ETTLINGER, N. (1994): "The localization of development in comparative perspective". *Economic Geography*, 70: 144-166.
- FADDA, S. (1992): "Politiche di sviluppo del Mezzogiorno: che fare?". *L'Industria*, 13, 4: 587-596.
- GIANNOLA, A. (1982): "The industrialization, dualism and economic dependence of the Mezzogiorno in the 1970s". *Review of Economic Conditions in Italy*, 1: 67-92.
- GRABHER, G., ed. (1993): *The embedded firm: On the socioeconomics of industrial networks*. Routledge: Londres.
- GRANOVETTER, M. (1985): "Economic action and social structure: The problem of embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91, 3: 481-510.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press: Cambridge.
- (1991): "Towards a theory of institutional change". *Quarterly Review of Economics and Business*, 31: 3-11.
- (1992): "Institutions, ideology and economic performance". *Cato Journal*, 11: 477-488.
- PIORE, M. & C. SABEL (1984): *The second industrial divide*. Basic Books: New York.
- PUTNAM, R. D. (1993): *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Arnaldo Mondadori: Milán.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (1998): *Dynamics of regional growth in Europe*. Oxford University Press: Oxford.
- (1999): "Innovation prone and innovation averse societies. The passage from R&D to economic performance in Europe". *Growth and Change*, 30: 75-105.

- ROMER, P. M. (1994): "The origins of endogenous growth". *Journal of Economic Perspectives*, 8, 1: 3-22.
- SCOTT, A. J. (1998): *Regions and the world economy. The coming shape of global production, competition, and political order*. Oxford University Press: Oxford.
- SENGENBERGER, W. & F. PYKE (1992): "Industrial districts and local economic regeneration: research and policy issues". En F. Pyke y W. Sengenberger, *Industrial districts and local economic regeneration*: 3-29. ILO: Ginebra.
- SORGE, A. & W. STREECK (1988): "Industrial relations and technical change: the case for an extended perspective". En R. HYMAN, W. STREECK: *New Technology and Industrial Relations*: 19-47. Basil Blackwell: Oxford.
- STORPER, M. (1995): "Regional technology coalitions. An essential dimension of national technology policy". *Research Policy*, 24: 895-911.
- (1997): *The regional world*. Guildford Press: Nueva York.
- STREECK, W. (1991): "On the institutional conditions of diversified quality production". En E. Matzner y W. Streeck, eds., *Beyond Keynesianism*: 21-61. Elgar: Aldershot.
- (1992): *Social institutions and economic performance: studies of industrial relations in advanced capitalist economies*. Sage: Londres.
- TRIGILIA, C. (1988): "Le condizioni 'non economiche' dello sviluppo: problemi di ricerca sul Mezzogiorno d'oggi". *Meridiana*, 2: 167-187.
- (1992): *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*. Il Mulino: Bologna.
- WILLIAMSON, O. E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press: Nueva York.