

Alejandro Portes (coord.)

Las instituciones en el desarrollo latinoamericano. Un estudio comparado

México, Siglo XXI, 2009

Los estudios que han analizado el desarrollo de países y regiones han seguido tradicionalmente una perspectiva economicista, de marcado carácter histórico, y excesivamente teórica. Existen pocos trabajos que partiendo de un marco teórico completo y de forma común, analicen con minuciosidad a las instituciones sociales de esos países, y su papel efectivo en el desarrollo de la sociedad. Los autores de este libro recogen este reto, y lo hacen utilizando una perspectiva sociológica aplicada.

Abordar una cuestión tan compleja como el papel que juegan las instituciones en el desarrollo requiere no sólo echar mano de la propia historia de esos países, o analizar modelos económicos válidos en otras zonas; sino, sobre todo, tener claro lo que se quiere medir, poner en marcha una estrategia metodológica adecuada, y no pretender conocerlo todo, pero sí aportar luz sobre una parcela del funcionamiento social basado en evidencias empíricas. En este sentido, debe recordarse que no suele ser un único factor sino la combinación de varios los que conducen a un determinado efecto, por lo que es recomendable apostar por una aproximación interdisciplinar a la hora de analizar la realidad social. Por otro lado, ha de advertirse que la finalidad de los científicos sociales debe ser realizar teorías de alcance medio que puedan ser experimentadas, criticadas, falsadas, y de este modo, también mejoradas. La orientación aplicada de estas teorías es nuestra pequeña contribución al entendimiento de la sociedad y a la mejora de su bienestar.

Este estudio constituye un magnífico ejemplo del papel clave que juega la sociología en el análisis de las instituciones sociales, y en los elementos que realmente determinan su contribución al desarrollo. Para ello, los autores siguen una máxima, que aunque muchas veces repetida sigue siendo la brújula del sociólogo antes de enfrentarse a cualquier fenómeno social, «conocer para saber y saber para prever». Este libro desmenuza cómo debe realizarse una investigación sociológica para conocer un determinado fenómeno social y a partir de ahí aportar nuevas hipótesis, recomendaciones y pautas de actuación.

La pregunta inicial se construye sobre la convicción de que «no es la cantidad de capital que un país puede acumular sino la calidad de sus instituciones, el factor clave en sus perspectivas de desarrollo». Pero, ¿qué es una institución?, ¿cómo se puede medir el desarrollo?, ¿qué vínculos existen entre ambas?, ¿qué dirección toman y cuánto se desvían del que podríamos considerar como ideal de progreso? Para responder a estas preguntas, como el propio Portes indica, se debe en primer lugar limitar muy bien lo que se entiende por institución y por desarrollo; ambos conceptos deben ser lo más específicos posibles para poder ser medidos; y en segundo lugar, tener en cuenta cuatro elementos fundamentales propios de la investigación interdisciplinar: la distinción entre esfera simbólica y realidad material, comprender el carácter jerárquico de ambas esferas, identificar los conceptos que los conectan, y tener como referencia una auténtica teoría del cambio social.

El error que habitualmente cometen muchos economistas cuando se aproximan al análisis del desarrollo es precisamente éste. Es decir, el carecer de un aparato conceptual adecuado y de la necesaria apertura interdisciplinar a la hora de abordar un fenómeno excesivamente complejo. La historia reciente nos muestra una y otra vez que aplicar recetas económicas que han tenido éxito en otros países, u optar por el «monocultivo institucional», que trata de implantar instituciones en países menos desarrollados siguiendo las mismas pautas que en los desarrollados, es una estrategia excesivamente arriesgada y con una alta probabilidad de fracaso, al minusvalorar los elementos culturales particulares de cada sociedad. Sin embargo, y a pesar de lo obvio, ésta es una práctica relativamente común en especialistas de diferentes disciplinas. Portes critica en este trabajo el «olvido selectivo» de muchos economistas del desarrollo de algunas de las aportaciones más brillantes de los padres de la sociología en el estudio de las instituciones, y apuesta por que desde las ciencias sociales no se vuelva al «camino trillado» que ya recorrieron otros, sino que sea a partir de estas contribuciones desde las que miremos al futuro.

La propuesta de análisis que estos investigadores nos presentan parte de un concepto amplio de desarrollo que tiene en cuenta: el crecimiento económico sostenido, la equidad en su distribución, y la presencia y respeto de los derechos de los ciudadanos. Mientras que por institución adoptan un concepto propiamente sociológico que se sustenta a nivel general, en la influencia externa sobre el comportamiento de los actores sociales; y a nivel particular, en las organizaciones realmente existentes, con sus complejas funciones, normas y valores. La vinculación de ambos conceptos presenta dos cuestiones clave que deben ser investigadas, es decir, conocer hasta qué punto la organización cumple con los fines para los que fue creada, y el papel que esta organización juega en el desarrollo del país. En algunas ocasiones, el error se encuentra en que no se cumplen los principios básicos para que funcione una institución; mientras que en otras, puede darse la circunstancia de que una organización cumpla con sus objetivos pero que no contribuya a mejorar su país, y éste es un elemento fundamental a tener en cuenta en los distintos diagnósticos.

Lo ideal es que instituciones y desarrollo caminen unidas, pero ¿qué factores deben cumplir las instituciones para funcionar y para que realmente contribuyan al desarrollo de su entorno? Para responder a esta cuestión los autores recogen las aportaciones teóricas más importantes existentes en este ámbito derivadas de los primeros trabajos de Weber, Merton o Granovetter y continuadas por: Gereffi, 1989; MacLeod, 2004; Evans, 1995, 2004; etc.; y

construyen su tipo ideal basado en seis indicadores: 1. El reclutamiento y la promoción deben ser meritocráticos. 2. Inmunidad a la corrupción y captura por intereses especiales. 3. Ausencia de islas de poder dentro de las organizaciones que puedan distorsionar las reglas en beneficio propio. 4. Capacidad de la organización para conectar eficientemente con sus clientes. 5. Flexibilidad tecnológica y apertura a las innovaciones. 6. Proactividad de las alianzas externas dentro del Estado o sociedad para prevenir la captura de la organización por intereses particularistas de la estructura de clases.

Sobre este tipo ideal los autores diseñan su estrategia metodológica dirigida a medir cada uno de estos indicadores en diferentes instituciones de América Latina. Para ello, utilizan el Análisis Cualitativo Comparado (QCA, por sus siglas en inglés) desarrollado por el sociólogo Charles Ragin (1987 y 2000). Este método aplica el álgebra de Boole que evalúa de forma binaria los indicadores propuestos. Sin embargo, a veces es complicado afirmar de forma categórica la presencia o ausencia de elementos como la corrupción o la meritocracia en una organización; por ello se corrigió esta metodología a partir del álgebra de conjuntos difusos, que permite medir de forma gradual (de uno a cinco) la presencia o ausencia de cada factor. El siguiente paso consistió en seleccionar las instituciones objeto de estudio y los diferentes países. En relación con las primeras se optó por analizar: la Bolsa de valores, como elemento clave en la reactivación del sector productivo de un país; el Sistema postal que cumple la función integradora; y la Aeronáutica civil, que requiere conocimientos técnicos y suele ser la imagen exterior de la nación. En cuanto a los países, se escogió: Chile, Colombia y México, con una historia política, un grado de desarrollo económico y una cultura democrática muy diferente. La dinámica de trabajo se centró en realizar diferentes estudios de caso durante un año sobre cada una de las instituciones seleccionadas para medir los indicadores propuestos.

Los resultados obtenidos siguiendo esta estrategia comparativa muestran la importancia de los actuales procesos de globalización en las dinámicas de desarrollo. Tradicionalmente existe una tendencia a subrayar los aspectos negativos de la globalización centrados principalmente en el incremento de las desigualdades entre países ricos y pobres; sin embargo, este estudio saca a la luz consecuencias también muy positivas de este proceso. Las fuerzas que subyacen a la globalización presionan para que se homogeneíen formas de actuar siguiendo criterios meritocráticos y técnicos, más que políticos o *familiaristas*. Estas fuerzas motivan a Gobiernos y elites del país para no quedarse atrás en su proceso de modernización. El adoptar estas prácticas contribuye a empujar al país hacia modelos universales de excelencia y de mayor bienestar que irradian a otras organizaciones del Estado y de la sociedad civil. Los principales riesgos en este sentido son que muchas de estas organizaciones se conviertan en islas de excelencia aisladas y olviden sus metas universalistas.

El ejemplo concreto de las instituciones estudiadas refleja las importantes diferencias entre países en función a sus propias circunstancias y características internas. Chile representa el mayor grado de desarrollo gracias a su giro modernizador y a la capacidad de la propia sociedad chilena para adaptarse a los nuevos cambios. La Bolsa aumenta su transparencia y modernización tecnológica, ganándose la confianza de los operadores internacionales y contribuyendo de forma significativa al desarrollo económico del país. La Dirección General Aeronáutica se enfrenta a su tradicional vinculación con las fuerzas armadas, mejorando su gestión con mayor tecnología e infraestructuras. Mientras que en Correos, se supera la

importante crisis de corrupción acontecida hace algunos años, mejorando la calidad y profesionalidad de los equipos.

El caso de México ocupa un lugar intermedio. A pesar de los rápidos cambios realizados en los últimos años, siguen existiendo importantes barreras que dificultan una mayor velocidad en este despegue. La confianza interpersonal sigue primando en muchos casos a criterios impersonales, las elites políticas y económicas siguen estando muy presentes en la toma de decisiones y se requiere una reforma más profunda del aparato gubernamental. Instituciones como la Bolsa experimentan un intenso cambio tecnológico, pero muchas de sus mejoras no contribuyen necesariamente al desarrollo social. La Autoridad Aeronáutica presenta importantes desigualdades en la distribución del servicio y limitaciones en el mercado del aerotransporte. Aunque en peor situación se encuentra Correos, siendo un sector muy debilitado por su mala administración, la competencia de empresas privadas y los escasos recursos económicos para su modernización.

Por último, en Colombia es donde se encuentran las mayores dificultades en su proceso de desarrollo. A pesar del espectacular crecimiento de los mercados, instituciones clave como la Bolsa no despiertan la confianza de muchas pequeñas empresas o ahorradores que prefieren seguir funcionando con normas particularistas y no abiertas al público. El importante desarrollo del sector Aerocivil que permitió «dar el salto de la mula al avión» funciona como una isla de excelencia que no irradia beneficios que sirvan de impulso a otros sectores u organizaciones. Mientras que la Administración postal, no ha tenido un papel importante en el proceso de unificación e identidad nacional. Su estancamiento, mala administración y el llevarla en muchos casos a ser tratada como botín político, la ha llevado a su actual desaparición.

Aunque muchas de estas conclusiones responden a resultados que cabría esperar, revelan aspectos específicos de cada caso en función de su propio contexto nacional y características particulares. Sus conclusiones subrayan la importancia de factores como la meritocracia para el adecuado funcionamiento institucional, mientras que para la contribución al desarrollo el elemento clave es la flexibilidad tecnológica. Todos estos resultados se apoyan empíricamente y son el producto de una investigación que parte de una fundamentación teórica de carácter sociológico que se plasma en indicadores, los cuales son medidos a partir de la recolección y el análisis de datos.

Sin embargo, como toda propuesta científica, está abierta a la crítica constructiva. Desde el punto de vista teórico algunos autores podrían discrepar sobre la idea de desarrollo que mantienen los autores, bien por dar importancia al crecimiento económico, que para algunos no debe ser un elemento tan importante, o bien por enfatizar en la equidad en la distribución, que nos introduciría en el eterno debate entre libertad e igualdad. La idea de los autores considero que sigue el modelo del índice de desarrollo humano que es el que ha obtenido un mayor consenso. En cuanto a los seis indicadores propuestos, siempre puede existir el riesgo de echar en falta alguno, como por ejemplo, y volviendo a los clásicos, la propia trayectoria histórica del país como elemento determinante en su devenir, o los propios valores religiosos o seculares característicos de ese país o de cada una de sus instituciones.

La elección de las instituciones y países también pueden ser objeto de debate. Pues aunque dicha elección es correcta, despierta el interés del lector por conocer qué resultados

hubiera tenido la aplicación de este análisis a otras instituciones claves para el asentamiento de la democracia y el desarrollo como: la Educación, la Justicia, o el Ejército. Así como, la propia elección de otros países de América Latina tales como Brasil, Argentina, e incluso Uruguay que han experimentado recientemente diferentes procesos de transformación. Desde el punto de vista estrictamente metodológico, se opta sobre todo por una orientación cualitativa, la cual aporta importantes claves interpretativas, pero limita la capacidad de generalización, convirtiéndose sus conclusiones en proposiciones preliminares sujetas a la confirmación de estudios posteriores.

Lo que es incuestionable es el mérito de los autores en analizar de forma conjunta ambos fenómenos y en plantar su semilla para futuros trabajos. En este sentido, estamos ante una investigación pionera que tiene muy presente que las «instituciones no se revolucionan a sí mismas», y que es necesario un esfuerzo interdisciplinar que no menosprecie a muchos de los elementos que forman parte de la vida social. Evidentemente, existen diversas formas de medir el papel de las instituciones en el desarrollo, ésta es la propuesta contrastada que hacen los autores, otros investigadores pueden hacer otras, que también deben someterse a la misma crítica. Ésta es la espiral de la ciencia y el motor de una mejora constante. De lo que no cabe duda es de que este trabajo se ha convertido ya en una referencia clave a la hora de investigar el desarrollo de América Latina.

LUIS AYUSO SÁNCHEZ
Universidad de Málaga
luis.ayuso@uma.es