

# C·R·E·E·S

Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles

---

## **Instituciones sanas: tarea pendiente en América Latina**

Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles, Inc. (CREES)

---

Ernesto Selman

Junio, 2015

## Introducción

Diversos organismos internacionales han llamado la atención de que América Latina no aplicó reformas estructurales en años recientes para diversificar la base productiva y aumentar la productividad, aprovechando un ambiente de bajos tipos de interés a nivel mundial[1]. Las políticas económicas son muy importantes porque envían las señales directas a los miembros de una sociedad de la relativa facilidad para emprender, invertir, producir, consumir y ahorrar, entre otras actividades. Sin embargo, las políticas económicas se toman dentro de un marco institucional que incluyen las normas jurídicas establecidas en combinación con las costumbres, creencias y tradiciones de una sociedad. Ese orden institucional sirve de fundamento o zapata al desenvolvimiento de una sociedad en términos políticos, económicos y sociales.

## Importancia de las instituciones

Cuando en las ciencias sociales se utiliza el término instituciones se relaciona con las reglas de juego o normas de conducta bajo las cuales se desenvuelven los miembros de una sociedad. El papel de las instituciones es crítico en el desempeño económico. Debido a que muchas veces se confunde el término instituciones con el de organizaciones, nos permitimos aclarar la diferencia entre éstas. Las instituciones son normas establecidas deliberadamente o que asumimos en nuestro comportamiento cotidiano como parte de la vida en sociedad. Las organizaciones, por otro lado, son entidades creadas y conducidas por personas para fines específicos; éstas se desenvuelven en el orden institucional establecido.

Según Friedrich Von Hayek, Premio Nobel de Economía 1974, las normas de conducta son esenciales para que surja un orden espontáneo a nivel social, ya que los individuos “se ajustan a ciertas reglas en sus respuestas al entorno en que se encuentran” [2]. Las instituciones pueden ser formales e informales, según sean reglas explícitas establecidas para su cumplimiento (constitución, leyes, regulaciones) o pueden ser cánones de conducta que se han adoptado en base a las tradiciones, creencias, costumbres y patrón de comportamiento de los ciudadanos a través del tiempo. El problema surge cuando nos preguntamos qué clase de reglas de juego son necesarias para producir un orden social que sea compatible con las libertades individuales y el progreso económico, político y social de los miembros de una sociedad.

Por otro lado, Douglas North, Premio Nobel de Economía 1993, indica que las instituciones son “restricciones creadas por el ser humano” que dan forma a la interacción entre individuos en una sociedad[3]. Las instituciones sanas sirven de restricción a conductas anti-sociales, permiten mejor desenvolvimiento de la sociedad y brinda mayores oportunidades para mejorar la calidad de vida. Mientras las instituciones sirven como restricciones para las relaciones armoniosas, también permiten a cada ciudadano desarrollar su propio proyecto de vida. Para el Prof. North “el papel más importante de las instituciones en una

sociedad es reducir la incertidumbre, ya que establecen una estructura estable a la interacción humana”.

## **Realidad institucional en América Latina**

En la América Latina existen ciertas instituciones que han servido de retranca al progreso de nuestras sociedades. El clientelismo, populismo, la corrupción y la impunidad, por ejemplo, son algunas de las instituciones que no hemos superado en la región y que han imposibilitado mejor calidad de vida, con muy raras excepciones en la historia. Por otro lado, la discrecionalidad es una institución enraizada en la cultura latinoamericana que da vida a otras instituciones perniciosas, lo que impide que unas mismas reglas de juego se apliquen equitativamente a todos los miembros de la sociedad. El resultado es el surgimiento del privilegio, otra institución latinoamericana que limita el progreso y genera mayor inequidad. La falta de instituciones sanas mantienen a miles de latinoamericanos viviendo en pobreza y sin esperanzas sobre el futuro.

Cuando usamos el término de instituciones débiles en un país significa que la discrecionalidad juega un papel más importante que reglas de juego estables en las relaciones políticas, económicas y sociales. De esta forma, se eleva la incertidumbre de vivir y hacer negocios en cualquier sociedad. Bajo un orden institucional débil, se limita el progreso económico y la movilidad social se hace nula. Más aún, sin instituciones sanas o fuertes, las oportunidades de alcanzar mejor calidad de vida muchas veces se logran a través de quienes tienen capacidad de influir sobre las reglas de juego establecidas; los negocios “jugosos” se hacen acomodando las normas a intereses particulares. Así, buena parte de la movilidad social en América Latina no se hace en base a la competencia sana, la productividad y el trabajo arduo sino por mecanismos ilegítimos y muchas veces ilegales.

## **Derechos vulnerados en América Latina**

Uno de los problemas de un orden institucional débil es que las relaciones entre los miembros de una sociedad terminan siendo conflictivas y las resoluciones muchas veces no se llevan de manera pacífica. Esto ha sido una constante en América Latina, imponiendo importantes barreras al progreso de nuestros países. Mientras las normas jurídicas pudieran cambiar relativamente rápido, un nuevo orden institucional requiere de un cambio en las creencias y patrones de conducta para adoptarlos como parte de las costumbres y tradiciones.

La discrecionalidad -sobre la institucionalidad- ha creado privilegios irritantes de unos pocos sobre la mayoría, violando los derechos más básicos del ser humano. No se puede hablar de derechos de propiedad garantizados cuando la propiedad y tenencia de la tierra, por ejemplo, son muy débiles en la gran mayoría de los países de América Latina[4]. También, la discrecionalidad y los privilegios dan pie a la corrupción administrativa y a la impunidad; con el paso del tiempo, la criminalidad termina permeando al resto de la sociedad. En otro

orden, el derecho a la vida se ve cuestionado, cuando vemos que se mata por una cadena de oro o un teléfono móvil en muchos de nuestros países; no existen mecanismos eficaces para corregir esas conductas anti-sociales (policía eficiente y justicia ágil e imparcial).

Aunque las libertades civiles (de asociación, circulación, expresión y cultos, entre otras) son ampliamente respetadas en América Latina, en muchos países se han visto limitadas como consecuencia de instituciones débiles. Por otro lado, un orden institucional débil influye sobre las decisiones políticas en nuestras sociedades por el predominio que puede ejercer un grupo político cuando administra el Estado; la discrecionalidad, el populismo y el clientelismo han jugado un papel muy importante. Finalmente, la libertad económica está muy restringida en América Latina cuando el Estado dicta reglas cambiantes e inconsistentes con los derechos de propiedad, al tiempo de concentrar un poder confiscatorio en pocas manos, no sólo de la propiedad física sino también a través de altos impuestos.

## **Clasificación de los países latinoamericanos**

Cada país en la América Latina presenta características diferentes en cuanto a las instituciones que dan forma a la interacción de sus ciudadanos y organizaciones. Si tomamos como referencia los últimos 20 años, algunos países han avanzado notablemente en ciertos aspectos en cuanto a cumplir y hacer cumplir las reglas de juego y respetar los derechos de propiedad: Chile, Colombia, Uruguay, Panamá, Perú y Costa Rica. Otros han avanzado algo, pero han quedado rezagados en asumir instituciones sanas que promuevan un verdadero progreso integral: México, Paraguay, Brasil, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Más aún, otros países han retrocedido de manera importante en el aspecto institucional, presentando panoramas preocupantes para el futuro: Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Cuba es un caso muy peculiar porque se ha mantenido con las peores instituciones de América Latina por más de 55 años; está por verse un verdadero cambio institucional de cara al futuro[5].

## **Fundamentos para instituciones sanas**

¿Cuáles son las instituciones conducentes a la creación de riquezas y una mejor calidad de vida de los miembros de una sociedad? Si partimos de la idea que las tradiciones, costumbres y creencias forman parte de las instituciones en que se desenvuelve una sociedad, estaríamos de acuerdo que no existe una receta única para todas las sociedades. Sin embargo, la historia de la humanidad nos enseña que se requieren ciertas instituciones que sean ampliamente aceptadas y compartidas en la cultura de una sociedad para promover el progreso económico, político y social. De entrada, cumplir y hacer cumplir las reglas formales (constitución, leyes y regulaciones) deben ser prioridad de todos los miembros de la sociedad, principalmente de las autoridades.

Juan Pablo Duarte, Padre Fundador de la República Dominicana, fue muy claro cuando señalaba que las instituciones más importantes que promueven una sociedad libre y próspera son: derechos a la vida, la libertad y las propiedades individuales. Según el proyecto de Ley Fundamental o Constitución de Duarte, la constitución y las leyes deben garantizar y proteger esos derechos individuales. Con reglas de juego simples y poco onerosas, la vida en sociedad se hace más armoniosa y se puede crear una cultura de emprendimiento con generación de empleos y riquezas. La razón principal por lo cual América Latina no ha podido alcanzar un verdadero progreso económico, político y social es la falta de instituciones que reduzcan la incertidumbre y los altos costos económicos de vivir y hacer negocios en nuestros países.

## **Conclusión**

Políticas económicas aisladas son necesarias, pero insuficientes para un verdadero desarrollo integral de los países latinoamericanos. Es muy cierto que América Latina debe asumir una agenda de reformas económicas estructurales para avanzar en este momento coyuntural de la historia. Sin embargo, esa agenda de reformas debe acompañarse de instituciones sanas para que sean sostenibles y traigan el mayor beneficios. Los partidos políticos tienen un papel muy importante que jugar en este proceso, en la medida que sólo a través de una voluntad política férrea pueden haber cambios institucionales permanentes que promuevan el desarrollo integral de nuestras sociedades.

Nuestros líderes deben convertirse en verdaderos agentes del cambio para alcanzar mejor calidad de vida. Esto debe iniciar por eliminar las instituciones más perniciosas para la región: la discrecionalidad, privilegios, corrupción, impunidad, populismo y el clientelismo. Mientras el avance de la calidad de las instituciones puede tomar tiempo y nunca se hace de manera lineal, es la tarea pendiente más importante de los países de América Latina. En ese proceso, cada grupo de interés económico, político y social debe entender que las reglas de juego están para cumplirse igual para todos. Los partidos políticos son los que deben asumir mayor responsabilidad porque son sus miembros que, en última instancia, ostentan el poder político; son los que deben hacer cumplir las reglas de juego igual para todos. Las próximas generaciones de latinoamericanos dependen de las decisiones que tomemos en estos tiempos.

## Notas

[1] Llama la atención esos pronunciamientos de oficiales del FMI, Banco Mundial, BID y la CEPAL porque , a raíz de la crisis financiera internacional, esos organismos abogaban por: 1) mayor gasto público deficitario que incrementa la deuda pública; 2) reducción de intereses artificialmente bajos; y, 3) intervencionismo estatal con mayor actividades y regulaciones desde el gobierno. Estas son parte de las inconsistencias en la recomendación de políticas públicas.

[2] Ver Capítulo II “Cosmos y Taxis” de “Derecho, Legislación y Libertad” (Hayek, Friedrich A. (2006). Derecho, Legislación y Libertad. Madrid, España: Unión Editorial.).

[3] North, Douglas C. (2002). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, RU: Cambridge University Press.

[4] En la República Dominicana existen más títulos de propiedad que la superficie disponible en el territorio nacional, incluyendo áreas protegidas que no deberían titularse.

[5] Mientras esta es una clasificación subjetiva, el Índice de Calidad Institucional que desarrolla cada año el Prof. Martín Krause (Argentina) junto a otros colegas e e instituciones es muy revelador y sirve de referencia. Para ver el índice: <http://www.libertadyprogreso.org/wp-content/uploads/2013/09/ICI-SPA..>