

Se nos puede pedir según qué criterios este proceso ha madurado en el tiempo, y según qué otros logrará consolidarse en presencia de una expansión constante en la membresía de la Unión. No se puede, sin embargo, eximirse de reflexionar sobre los componentes de la política de seguridad europea hasta aquí realizados dentro de la Comunidad, muy frecuentemente subvalorada a causa de su mismo éxito.

Bibliografía Consultada

- Aron, R. Paix et guerre entre les nations, Paris, Calman-Lévy, 1962.
- Ismay, Lord, The First Five Years, Paris, 1955.
- Kissinger, H. Nuclear Weapons and Foreign Policy, New York, Harper and Brothers, 1957.
- Schwartz, D. NATO's Nuclear Dilemmas, Washington DC, The Brookings Institutions, 1983.
- Sebasta, L. L'Europa indifesa. Sistema di sicurezza atlantico e caso italiano, 1948-1955, Firenze, Ponte alle Grazie, 1991.

¿QUÉ PUEDE DECIR LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL SOBRE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL?

Martín Obaya

Università di Bologna, Campus di Buenos Aires.

Coordinador Punto Europa Buenos Aires.

“From the foreign policy standpoint, the problem facing individual governments is how to benefit from international exchange while maintaining as much autonomy as possible. From the perspective of the international system, the problem is how to generate and maintain a mutually beneficial pattern of cooperation in the face of competing efforts by governments (and nongovernmental actors) to manipulate the system for their own benefit”ⁱⁱⁱ.

Las reflexiones de Robert Keohane y Joseph Nye nos ofrecen un punto de partida para explicar la proliferación de acuerdos de integración regional como estructuras institucionales diseñadas para mantener grados de autonomía y obtener mayores beneficios en un sistema internacional anárquico que presenta crecientes niveles de interdependencia.

Sin embargo, la construcción de áreas regionales no es ajena a las dificultades que se plantean en el ámbito internacional, toda vez que, para no reproducir sus características, requiere un mecanismo de creación de normas y de enforcement. Esta necesidad aumenta a medida que el proceso de integración se profundiza mediante el cumplimiento de sucesivas etapas, que según una tipología tradicional referida a la dimensión económica serían: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetariaⁱⁱⁱ.

Siguiendo a Douglass North- “That institutions affect the performance of economies is hardly controversial”^{iv}-

podemos afirmar que las reglas del juego que rijan en el ámbito del proceso de integración tendrán una influencia decisiva sobre el perfil que adopte la integración productiva y sobre su performance. Además, debemos tener en cuenta que toda experiencia integrativa implica el enfrentamiento de distintos sistemas institucionales, esto significa, reglas del juego que son el resultado de procesos históricos particulares y que determinan modos de relación entre los individuos y entre los distintos actores de la sociedad.

Por lo tanto, los conceptos que ofrece la nueva economía institucional^v resultan útiles para el estudio de los procesos de integración, toda vez que se refieren a cuestiones que son determinantes para su funcionamiento: el proceso de creación de reglas (formales e informales), los mecanismos para asegurar su cumplimiento, las oportunidades y restricciones que estas reglas determinan, las decisiones que adoptan los agentes en virtud de las mismas, etc.

El análisis de la dimensión institucional puede ofrecer interpretaciones valiosas (y alternativas respecto a los argumentos neoclásicos) sobre aspectos del proceso tales como: las dificultades de profundizar la integración en determinados sectores productivos, los diferenciales de performance entre los distintos sectores, las mejores posibilidades que encuentran las empresas transnacionales para aprovechar los beneficios de la integración o las dificultades de las pequeñas y medianas empresas para gozar de esos mismos beneficios.

Este enfoque se aplica generalmente al estudio del desarrollo institucional doméstico, por lo tanto, su utilización para el análisis de los procesos de integración regional nos plantea el desafío teórico de intentar expandir su lógica^{vi}.

Los argumentos se desarrollarán en dos secciones: en primer lugar, se presentará de un modo resumido el enfoque que ofrece la nueva economía institucional; luego, considerando la especificidad que plantean los procesos de integración regional, se propondrán algunas aplicaciones que serán ilustradas con ejemplos de la experiencia del Mercosur.

Conceptos y niveles de análisis de la nueva economía institucional^{vii}

Bajo el rótulo de nueva economía institucional encontramos una variedad de corrientes que se refieren a distintos niveles de análisis. Sin embargo, según R.C.O. Matthews, este cuerpo de pensamiento se ha desarrollado sobre dos proposiciones: primero, “institutions do matter”; segundo, “the determinants of institutions are susceptible of analysis by the tools of economic theory”^{viii}.

El enfoque de la nueva economía institucional cuestiona algunos postulados de la teoría neoclásica tales como: la maximización del beneficio por parte de los individuos

como único comportamiento posible, la posibilidad de obtener información sin ningún costo, los criterios de eficiencia paretiana o la capacidad de los individuos de actuar siempre de un modo racional. Las respuestas que ofrece a estas preguntas eliminan la posibilidad de seguir considerando las instituciones como una “caja negra” y dan lugar a los postulados que sostienen este enfoque.

Niveles de análisis

Oliver Williamson^{ix} distingue cuatro niveles de análisis social. Los niveles superiores imponen restricciones a los subsiguientes y estos últimos tienen influencia sobre los precedentes.

El primer nivel de análisis se refiere a las normas sociales, la moral, la tradición y las costumbres son el principal objeto de estudio. En este nivel de análisis, en el que se ubican las reglas informales, los cambios son muy lentos, por lo tanto, los estudios económicos suelen tomar estas variables como exógenas.

El segundo nivel se refiere al marco institucional, que si bien está parcialmente determinado por un proceso evolutivo- *constrained by the shadow of the past*- ofrece posibilidades para su diseño. Este nivel incluye las normas formales definidas por las constituciones, leyes y normas formales. Aquí ubicamos las distintas funciones del gobierno y la definición de los derechos de propiedad y los contratos.

El tercer nivel de análisis toma como unidad de estudio los costos de transacción^x que resultan de la imposibilidad de definir completamente los contratos y de asegurar su cumplimiento, como consecuencia de la incertidumbre, la racionalidad limitada^{xi} y el oportunismo. La existencia de costos de transacción justifica las distintas estructuras de *governance* diseñadas para crear orden, mitigar el conflicto y hacer efectivas las ganancias del intercambio voluntario.

Al mismo tiempo, al tomar como unidad de análisis las transacciones, permite identificar las situaciones en las que el intercambio resulta más eficiente a través del mercado o mediante el establecimiento de jerarquías, en cuyo extremo se ubica la integración vertical. Los atributos que definen cada estructura de *governance* incluyen: intensidad de los incentivos, controles administrativos y resolución de conflictos^{xii}. Las estructuras más jerárquicas tienen menor intensidad en los incentivos, compensados con mayores controles administrativos y suplantadas por instancias judiciales por mecanismos internos de resolución de conflictos.

El cuarto nivel de análisis, corresponde a la teoría neoclásica, en la que se utiliza el análisis marginal, donde la firma es considerada sencillamente como una función de producción y los ajustes de precios y cantidades son continuos. En este nivel de análisis ubicamos, por ejemplo, las teorías de agencia (*agency theories*).

Integración Regional

La interrelación que se verifica entre los distintos niveles de análisis resumidos en la sección anterior, sugiere la complejidad que implica la aplicación integral del enfoque propuesto en el estudio de los procesos de integración, si consideramos que en ellos convergen elementos característicos de cada uno de los niveles^{xiii}.

En primer lugar, haciendo referencia al primer nivel de análisis, los procesos de integración implican el enfrentamiento de sistemas institucionales distintos, que son el resultado de un proceso evolutivo que corresponde a una historia, tradiciones e ideologías particulares para cada país y que, por lo tanto, implica la activación de un proceso de reorganización de la producción y, al mismo tiempo, de reestructuración de las relaciones de fuerza entre empresas, áreas y grupos sociales que forman parte del mercado ampliado^{xiv}. Este proceso es muy complejo ya que involucra, por ejemplo, las relaciones entre sectores productivos y Estado o las tradiciones administrativas al interior de cada país.

Como ejemplo de la importancia de la historia (regional y nacional) y de los condicionamientos que este nivel de análisis puede tener sobre los subsiguientes, vale señalar que el diseño institucional del Mercosur, basado principalmente en mecanismos intergubernamentales y una estructura administrativa mínima, responde principalmente a las negativas experiencias en precedentes procesos de integración en el ámbito latinoamericano (ej. ALALC) y a la tradición nacionalista y la visión estratégica de Brasil (sobre todo su Ministerio de Relaciones Exteriores) que ve con reticencia cualquier intento de entrega de espacios de soberanía a cualquier instancia supranacional.

La dinámica que dispara el proceso de enfrentamiento institucional al que hacíamos referencia en el párrafo anterior requiere la creación de un orden y un ámbito de certidumbre. Estas son condiciones necesarias para asegurar la sustentabilidad del proceso, ya que reducen el riesgo de creación de coaliciones regresivas, que tienen como intención bloquear las transformaciones, favoreciendo la formación de coaliciones que identifiquen en el proceso de integración una oportunidad para potenciar el desarrollo económico^{xv}. Las instituciones son una herramienta que contribuyen a crear estas condiciones.

En el ámbito de un proceso de integración la necesidad de establecer reglas se acentúa y se extiende cada vez a más ámbitos a medida que se profundiza el proceso. Las condiciones para el intercambio de mercancías (aranceles, barreras no arancelarias, reglas de origen), la relación del bloque con terceros países (arancel externo común), la relación entre los tipos de cambio de los miembros del bloque, las políticas de incentivos a la producción o la política para la movilidad de personas, se

presentan como algunos de los espacios sobre los cuales se debe encontrar una modalidad de cooperación o creación de reglas comunes y un mecanismo para asegurar su cumplimiento.

La experiencia demuestra que estos mecanismos contribuyen a reducir la incertidumbre, las posibilidades de oportunismo, a bajar el costo y mejorar la calidad de la información y, en definitiva, a disminuir los costos de transacción al interior del bloque.

En el caso del Mercosur, este ámbito es foco de preocupación ya que existen serios problemas, tanto en el proceso de creación de normas como en el mecanismo de enforcement. Según Pedro da Motta Veiga el Mercosur no tiene “reglas para la creación de reglas”^{xvi}, lo que permite que “los países mantengan su libertad de establecer unilateralmente políticas y regulaciones, independientemente de los efectos que tales medidas puedan provocar en el comercio entre los socios y en las economías internas de éstos”.

Desde la Secretaría del Mercosur, único órgano estable supranacional del bloque, también se ha expresado preocupación: en su Primer Informe Semestral se indica, por ejemplo, que sólo el 50,35 % de las normas del bloque están en vigor (en el área de justicia, este porcentaje alcanza apenas el 20%)^{xvii}.

De aquí se deriva que los procesos de desarrollo institucional que se originan a partir de nuestro primer nivel de análisis no necesariamente determinan soluciones eficientes, ya que la determinación de las reglas no sigue el proceso descrito por la teoría neoclásica del rational choice, sino que, como señala North: “If economies realize the gains from trade by creating relatively efficient institutions, it is because under certain circumstances the private objectives of those with the bargaining strength to alter institutions produce institutional solutions that turn out to be or evolve into socially efficient ones”^{xviii}. Esta afirmación sugiere que lejos de seguir la lógica neoclásica, las instituciones son el resultado de una relación de fuerzas entre los actores relevantes de la sociedad, que estará influida a su vez por una determinada evolución histórica y que no asegura una solución eficiente.

Por lo tanto, las soluciones alcanzadas (más o menos eficientes) determinan nuevos costos de transacción (menores o mayores) que dan lugar a distintas estructuras de governance dirigidas a establecer un orden, evitar el conflicto y hacer efectivas las ganancias del intercambio. En función de las condiciones que ofrezca el nuevo mercado unificado se verán favorecidas ciertas estructuras de governance.

La experiencia del Mercosur demuestra que las empresas transnacionales^{xix} o aquellas que funcionan bajo regímenes especiales (sector automotriz), son las que

mejor han aprovechado las condiciones que ofrece el mercado ampliado. El análisis de este resultado a la luz del enfoque de los costos de transacción (nivel 3), sugiere que estas estructuras de governance permiten internalizar los costos que surgen de las reglas definidas (o no definidas) a nivel regional (nivel 2).

Como señala Fernando Porta: “La multinacionalidad resulta ser una ventaja de propiedad relevante para las filiales residentes en diversos países asociados en un esquema de integración comercial, más aún si el proceso de liberalización comercial es rápido y generalizado, como fue el caso del Mercosur. Sus estructuras organizativas les permitieron capturar tempranamente los beneficios derivados de las menores barreras a la circulación de bienes y factores productivos dentro del espacio integrado”.

A lo largo del trabajo, hemos pretendido presentar sintéticamente las ideas que propone la nueva economía institucional. Surgen a partir de ellas, desafíos teóricos para verificar su adaptabilidad al estudio de los procesos de integración regional y para la operacionalización de las variables relevantes. Los ejemplos de la experiencia del Mercosur, sugieren que el estudio de la causalidad entre la evolución de reglas formales e informales y la performance de la integración, puede ofrecer respuestas útiles a quienes están encargados de implementar políticas para devolverle un foco al proceso de integración.

ⁱⁱ Robert Keohane y Joseph Nye, “Power and Interdependence Revisited”, *International Organization*, v. 41, 1987, p. 730.

ⁱⁱⁱ Cabe advertir que esta simplificación conceptual no se verifica tan claramente en la realidad. En general, los procesos de integración pueden avanzar, por ejemplo, con la determinación del arancel externo común, sin haber concluido aun la liberalización del comercio intra-zona. Puede tomarse como ejemplo la descripción que Bouzas hace del Mercosur: “un área de libre comercio incompleta con alguna armonización de las políticas comerciales hacia las importaciones de extra-zona”. Véase Roberto Bouzas, “La dinámica institucional y normativa: un balance”, en Bernardo Kosacoff (coord.), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*, CEPAL, 2004.

^{iv} Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990. Término introducido por Oliver Williamson en 1975, en su trabajo *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, New York, The Free Press 1975.

^v Walter Mattli utiliza algunas ideas de la nueva economía institucional para explicar las condiciones que deben ser satisfechas para que un proceso de integración sea exitoso. Además ejemplifica sus ideas con experiencias históricas desde el siglo XIX. Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

^{vi} Para la presentación de las principales corrientes y aportes de la nueva economía institucional seguiremos el artículo de Oliver Williamson, “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economic Literature*, v. 38, 2000, pp.

595-613.

^{vii} R.C.O. Matthews, "The Economics of Institutions and Sources of Growth", *The Economic Journal*, v. 96, 1986, pp. 903-918.

^{ix} Williamson, op. cit.

^x Este nivel de análisis se conoce también como transactions costs economics.

^{xi} Concepto desarrollado Herbert Simon en "Rationality in Psychology and Economics", en Robin M. Hogart y Melvin W. Reder (eds), *The Behavioral Foundations of Economic Theory*, *Journal of Business*, v. 59, 1986.

^{xii} Oliver Williamson, "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives", *Administrative Science Quarterly*, v. 36, 1991, pp. 269-296.

^{xiii} A los efectos de estudiar los procesos de integración regional mediante el enfoque propuesto por la nueva economía institucional nos referiremos en esta sección a los tres primeros niveles descriptos en la sección anterior.

^{xiv} Patricio Bianchi, *Le politiche industriali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1999 (2da. edición).

^{xv} Patricio Bianchi, op. cit.

^{xvi} Pedro da Motta Veiga, "Agenda de institucionalización del Mercosur: los desafíos de un proyecto en crisis", en *Mercosur: en Busca de una Nueva Agenda*, Iniciativa Especial de Comercio e Integración, INTAL-ITD, Documento de Trabajo IECI 06, 2004.

^{xvii} Secretaría del Mercosur, "Un foco para el Proceso de Integración Regional", Primer Informe Semestral de la Secretaría Técnica del Mercosur, 2004.

^{xviii} North op. cit., p. 16.

^{xix} Fernando Porta, "Una nueva racionalidad: la importancia de la coordinación microeconómica", en Bernardo Kosacoff (coord), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*, CEPAL, 2004.

público, la deslegitimación del Estado, la pérdida de convivencia ciudadana, la violencia y el conflicto armado (Colombia), la ilegalidad, la corrupción y el narcotráfico (países andinos).

1. Todos los países de América Latina enfrentan evidentes situaciones de inequidad, como:

- Alta incidencia de la pobreza. Más del 50% de la población por debajo de la línea de pobreza (menos de US \$2 diarios, según el Banco Mundial).

- Desigual distribución de los activos y el ingreso. Es la región con mayor inequidad del mundo. El poder, la riqueza y los frutos del progreso no se distribuyen en la sociedad, sino que se concentran, restringiendo el ámbito de libertad.

- Precarias condiciones de vida de importantes estratos de población. Alta proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable tanto económica, como social y políticamente.

- Marcada diferenciación en cuanto a oportunidades de acceso a determinados servicios (educación, salud, justicia). Privilegios, discriminaciones así como desigualdad de oportunidades de cualquier tipo, impiden el desarrollo de los talentos potenciales existentes.

- Insuficiente capacidad para influir en el proceso de toma de decisiones gubernamentales. Crisis en la institucionalidad del Estado y en su legitimidad por el creciente escepticismo ciudadano sobre su efectividad y representatividad.

- Desfavorable evolución de los indicadores de bienestar frente a los de otras regiones del mundo. Primeros lugares del mundo en el número de homicidios, en violación de derechos humanos (con una creciente actividad criminal organizada), en corrupción pública y privada, y en pérdida de credibilidad y confianza en el sistema de justicia.

2. Por otro lado fenómenos como el rentismo, el clientelismo y la cultura de la ilegalidad, vistos como la reproducción de prácticas impuestas por las élites de poder, dada su privilegiada posición en la estructura política y económica, para la satisfacción individual y excluyente de intereses propios, a costa de los del resto de la población y sin una retribución a la sociedad proporcional a los beneficios capturados para provecho particular.

Esta condición, por el lado económico, cuestiona las bases del régimen de mercado para que las relaciones contractuales puedan hacerse con menores costos de transacción, y por el lado político, propicia la reproducción del uso de los recursos públicos para devolver favores prestados, supeditando a los partidos políticos en este tipo de prácticas clientelistas y rentistas, desdibujando su carácter democrático.

Sobre este punto, vale la pena recordar y enfatizar que la eficiencia del Estado, precisamente depende es de su

GLOBALIZACIÓN E INSTITUCIONES EN LOS PAÍSES

EN DESARROLLO

Alejandro Castro Zuleta

**Profesor del Departamento de Economía
Pontificia Universidad JAVERIANA - Cali**

I. PROCESO DE CRISIS

Para abordar este tema sobre la importancia de las instituciones en la aldea global, es interesante partir por visualizar la situación de los países en desarrollo, como aproximación a su realidad al momento de entrada y durante la vigencia del proceso de globalización, que básicamente se trata de unas sociedades en crisis en el cual hay que considerar las anomalías y problemas endémicos que han germinado y reproducido dinámicas perversas en el ordenamiento social y en las esferas económica y política.

La crisis en estos países, este artículo centra la atención sobre América Latina, se expresa en campos y frentes sociales tan decisivos como la subordinación de lo