

Instituciones, organizaciones y capital social: factores explicativos del crecimiento o atraso de las naciones*

Introducción. I. Antecedentes. II. Diferenciación conceptual y relaciones causales. III. Medición del capital social. IV. Determinantes del capital social. V. Corrupción, rent-seeking y mercado político. VI. El caso colombiano. VII. Resumen y conclusiones. VIII. Agenda de investigación. Referencias.

Introducción

Hasta hace pocos años un manejo macroeconómico adecuado era considerado como condición necesaria y suficiente para alcanzar el desarrollo económico. Es sólo a partir de la década del noventa cuando cobran importancia factores diferentes a los estrictamente económicos: las instituciones, el capital social y las organizaciones han sido analizados a nivel teórico y empírico y los resultados han demostrado su significación como factores explicativos del crecimiento o atraso de las naciones; en especial, de las subdesarrolladas en las que el funcionamiento de las instituciones es deficiente, el capital social es escaso y la gran mayoría de las organizaciones son improductivas y hasta destructivas. No obstante, el interés central de la acción estatal en estos países ha sido la búsqueda permanente de un entorno macroeconómico

* Este artículo fue elaborado en el marco del Programa Jóvenes Investigadores de Colciencias - Universidad de Antioquia, Dic. 1997 - Dic. 1998. La autora agradece a los profesores Mauricio Alviar y Gonzalo Betancur por sus valiosos comentarios y sugerencias. Sin embargo, la autora asume toda la responsabilidad por las ideas, comentarios y posibles errores presentados en este artículo.

sano, dejando en un segundo plano las políticas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones institucionales, culturales y organizacionales tan importantes en la búsqueda del desarrollo y de la equidad.

Para North (1990) los países subdesarrollados están caracterizados por una estructura institucional deficiente que incrementa los costos de transacción y con ello alteran los precios relativos y la tecnología aplicada «sin embargo, hay algo más que simples costos elevados de negociación en los países del tercer mundo. Lo peor es que el marco institucional que determina la estructura básica de la producción tiende a perpetuar el subdesarrollo...» La pobreza de estos países se explica, según él, por el gran número de instituciones que obstaculizan el crecimiento de las actividades productivas y alientan el desarrollo de actividades improductivas como la corrupción y el *rent-seeking*¹, entre otras.

De igual forma, las organizaciones juegan un papel destacado a la hora de definir el equilibrio entre actividades productivas e improductivas; instituciones y organizaciones se relacionan de tal forma que las instituciones definen las reglas de juego en la sociedad, pero las organizaciones las van modificando de acuerdo a su conveniencia. Por lo tanto, los objetivos de las organizaciones con suficiente poder para alterar las reglas de juego son un eje creador de círculos virtuosos, si promueven la creación de valor, o círculos viciosos, si alientan la apropiación y destrucción de valor.

Finalmente, y como señala Rubio (1996,c), la interacción entre instituciones y organizaciones determina la forma como se va configurando el capital social en una sociedad. Este último es un recurso valioso

1 El término inglés *rent-seeking* se refiere a las actividades redistributivas dañinas que permiten capturar rentas de la función del gobierno o de otras instituciones públicas o privadas. Son redistributivas en tanto no producen riqueza sino que se apropian de riqueza ya creada; en este sentido, son actividades improductivas, nocivas para el crecimiento económico ya que desestimulan los procesos innovativos y, debido a los grandes incrementos en sus retornos, desplazan actividades productivas.

ya que alude a virtudes sociales generadoras de valor agregado. Por ejemplo: el interés ciudadano por los asuntos gubernamentales representa un freno coercitivo a fenómenos como la corrupción y el *rent-seeking* y la confianza de los agentes en sus gobiernos puede conducir a un mejor resultado en las políticas y puede incentivar una mayor inversión a largo plazo en capital físico y humano.

De acuerdo con lo anterior, el capital social puede ser un sustituto, aunque no perfecto, de un marco institucional adecuado en aquellos países que no lo poseen. Sin embargo, dada la estrecha relación existente entre ellos, si las instituciones son deficientes muy seguramente no permitirán el crecimiento de las virtudes sociales o capital social. En consecuencia, es fundamental para el crecimiento a largo plazo de cualquier sociedad, y en mayor medida para las de menor desarrollo, que tanto las instituciones como las organizaciones que aumentan la eficiencia, sean más poderosas e influyentes que aquellas que la disminuyen y que, de este modo, se pueda propiciar la acumulación de capital social.

Dada la relevancia de estos aspectos, este documento pretende determinar el papel de las instituciones, las organizaciones y el capital social dentro del desarrollo económico y social de los países, con énfasis en el último factor, por ser el más inexplorado teórica y empíricamente. Para ello en la primera sección se recoge la principal literatura sobre el tema. La segunda presenta la principal contribución de este artículo a la literatura, en ella se precisan los conceptos, dadas las reiteradas imprecisiones e incoherencias de diversos escritos al respecto; y de acuerdo con esto, se plantean las posibles relaciones causales entre los factores. En la tercera y cuarta secciones se exponen los adelantos en la cuantificación del capital social y sus determinantes, respectivamente. En la quinta y sexta secciones se presentan brevemente algunas prácticas nocivas para el crecimiento como son el *rent-seeking*, la corrupción y el mercado político altamente vinculados con los factores antes mencionados² y su aplicación al caso colombiano, respectivamente. En la séptima se establecen algunas recomendaciones de política que se

2 Esta sección corresponde a una próxima agenda de trabajo.

desprenden de las principales conclusiones del estudio. Finalmente, en la octava sección se presentan los principales aspectos de una futura agenda de investigación.

I. Antecedentes

Hodgson (1998) hace un importante recorrido por los principales estudiosos de las instituciones; desde los llamados viejos institucionalistas, quienes habían señalado la importancia de entender tanto los obstáculos institucionales como los procesos causales que permiten una alta inversión y un alto crecimiento de la productividad en la investigación del crecimiento, hasta los nuevos institucionalistas, entre ellos North, Posner, Shottter y Williamson quienes no se alejan mucho de las ideas anteriores; esencialmente, tratan de explicar el progreso o atraso de los países mediante factores políticos, históricos e institucionales. North (1990), por ejemplo, ha enfatizado en el origen y desarrollo de las instituciones pasando de un análisis estático a uno dinámico. Su principal argumento es el de que en un mundo en el cual la información es imperfecta y donde los costos de transacción son no nulos, las instituciones son necesarias para reducir la incertidumbre mediante el suministro de información confiable que establezca una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana.

Según él, las instituciones pueden ser provechosas para una nación si a través de la información que proveen disminuyen los costos de transacción y estimulan la adquisición del conocimiento y las aptitudes hacia las actividades productivas. Sin embargo, no todas las instituciones son beneficiosas, algunas obstaculizan el crecimiento mediante el aumento en los costos de transacción y el incentivo a actividades improductivas.

En el caso de Colombia, Miguel Urrutia ha señalado dos restricciones institucionales básicas. La primera en el sistema legal de justicia³,

3 Para mayor detalle sobre el subdesarrollo institucional de la justicia, véase Kalmanovitz (1997) y Rubio (Jun, 1996).

su debilidad institucional ha conducido a un aumento vertiginoso de la violencia y la criminalidad en las tres últimas décadas con consecuencias negativas en términos económicos⁴. La segunda, en la institución por excelencia, el Estado como proveedor de servicios públicos básicos. Sectores vitales para el desarrollo del país como la salud, la educación y la infraestructura están manejados por una burocracia con niveles altos de ineficiencia y politización. Las condiciones institucionales en estos sectores han permitido que los funcionarios públicos interpongan sus intereses privados a los colectivos⁵; en este sentido, la debilidad de las barreras institucionales a tales comportamientos incrementan las restricciones de economía política que no permiten maximizar el bienestar social.

Así mismo, Thoumi (1995), Hommes (1996), Posada (1997) y Kalmanovitz (1997) coinciden en plantear una dualidad institucional para Colombia; por un lado, están las instituciones eficientes que, principalmente, han permitido la estabilidad macroeconómica y, por otro lado, están las instituciones señaladas por Urrutia que no han permitido resultados más satisfactorios en el desarrollo a largo plazo del país.

Ahora bien, el papel de las organizaciones en el desenvolvimiento económico ha sido estudiado apenas recientemente. Entre los trabajos más significativos al respecto están los de Olson (1982), North (1990), Putnam (1993) y Keefer y Knack (1997). Los resultados han creado un debate intenso sobre el papel efectivo de las organizaciones en la economía; mientras Putnam establece una relación positiva, en su estudio sobre Italia, entre actividad asociativa y desempeño económico

4 Trujillo y Badel (1998) han establecido en cifras concretas los costos económicos de la criminalidad. Los costos netos totales de la violencia urbana y el conflicto armado en el país entre 1991-1996 en miles de millones de pesos de 1995 fueron de 12.505; 5.379 correspondieron a la pérdida de vidas, 131 a gasto en salud, 2.933 a gasto en seguridad privada, 3.740 a exceso de gasto militar y 321 a terrorismo. En total, estas cifras representan el 18.45 % del PIB en ese periodo.

5 El hecho de que las instituciones delimiten el marco de acción de los individuos no significa que los individuos no puedan modelar las instituciones a su acomodo, en otras palabras, instituciones e individuos se influyen mutuamente.

con el argumento de que las asociaciones inspiran en sus miembros hábitos de cooperación, solidaridad y espíritu público. Olson, por su parte, señala la importancia de observar los objetivos o fines de las organizaciones ya que muchas de ellas pueden robar crecimiento al cabildear políticas preferenciales que les provea beneficios particulares a expensas de la sociedad (Keefer y Knack, 1997). De otro lado, North parece intuir esta dualidad y deja en claro que los beneficios derivados de las organizaciones dependerán del marco institucional que las sustente.

Keefer y Knack (1997) encuentran que las organizaciones, sin importar su tipo⁶, parecen tener un efecto nulo en el crecimiento. Esto, según ellos, puede ser explicado ya que los efectos positivos de algunas organizaciones subrayadas por Putnam son contrarrestados por los efectos dañinos de las organizaciones dedicadas al *rent-seeking* señaladas por Olson. Sin embargo, esta hipótesis no pudo ser comprobada; lo que sí quedó claro en su estudio, son las dos categorías de organizaciones, mas no quedaron muy bien definidos los efectos de cada una de ellas en la eficiencia social.

Finalmente, el capital social es el elemento más reciente y novedoso que ingresa en la lista de factores explicativos del crecimiento. Coleman (1988), Putnam (1993) y Fukuyama (1995) han desarrollado el concepto⁷ y han subrayado su importancia en los procesos de crecimiento, aunque sin aportar evidencia empírica. Retomando lo anterior, Knack y Keefer (1997) realizan un trabajo econométrico que no sólo es importante por la validez empírica que aporta sino porque se sustenta en una base teórica amplia y sólida.

6 Ellos trabajan con seis tipos de organizaciones y las dividen en dos categorías dependiendo de quien las propone. Así, la primera categoría es la de Olson y a ella pertenecen las asociaciones políticas, gremiales y profesionales; la segunda categoría es la Putnam y a ellas pertenecen las asociaciones religiosas, culturales y juveniles.

7 Para mayor detalle, véase Restrepo (1997).

II. Diferenciación conceptual y relaciones causales

Cuando se habla de instituciones hay quienes las asocian con organizaciones; así mismo, cuando se habla de capital social es muy probable que se asocie de inmediato con organizaciones. Sin embargo, ninguno de los dos acercamientos es acertado.

La falsa similitud tiene su origen en la falta de uniformidad conceptual. De un lado, las instituciones tienen dos acepciones: la inglesa y la española; para la primera, las instituciones son normas formales e informales, reglas, patrones de comportamiento; para la segunda, las instituciones son similares a las organizaciones (Posada, 1997).

Retomando a North (1990), uno de los exponentes más destacados de la economía neoinstitucional, instituciones y organizaciones son diferentes conceptualmente. Las instituciones son normas formales e informales que definen y limitan las elecciones de los individuos (acepción inglesa) mientras que las organizaciones son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Para North, el origen y la evolución de las organizaciones depende del marco institucional; así las organizaciones son creadas, justamente, para aprovechar las oportunidades generadas por el marco institucional. Así mismo, conforme las organizaciones evolucionan, van modificando a las instituciones.

Instituciones y organizaciones siendo diferentes se retroalimentan mutuamente y coinciden en proporcionar estructuras para la acción humana. Así, el punto de partida del análisis de North plantea a las instituciones como las normas subyacentes del juego y a las organizaciones como los agentes del cambio institucional. Según Rubio (1996,c) las organizaciones exitosas bajo un marco institucional adquieren suficiente poder económico y político para ir paulatinamente modificando a su acomodo las reglas del juego, estableciendo así un círculo vicioso o virtuoso bajo el cual la evolución de las reglas del juego favorece a los más poderosos en detrimento del resto de la sociedad. Esta interdependencia

entre organizaciones e instituciones, según Rubio, determina el nivel del capital social.

De igual modo, el concepto de capital social, pese a ser tan reciente, no es único. Los tres conceptos más conocidos son los siguientes: Coleman (1988) señala que el capital social "es la capacidad de los individuos de trabajar junto a otros, en grupos u organizaciones, para alcanzar objetivos comunes". Por su parte, Putnam (1993) define capital social como "un conjunto de lineamientos de la organización social tales como: los sistemas, las normas y la confianza que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo". Fukuyama (1995) anota que "es la capacidad que nace a partir del predominio de la confianza en una sociedad o en determinados sectores de esta". Estos conceptos tienen elementos en común, no obstante cada uno da pie a diferentes interpretaciones.

De acuerdo a las definiciones de Putnam y de Coleman, el capital social se puede asociar a las organizaciones. Putnam, por ejemplo, sugiere que la pérdida de capital social en Estados Unidos se evidencia en la disminución de asociaciones cívicas; en contraste, la prosperidad del Norte de Italia se expresa en el gran número de asociaciones cívicas. Esta idea ha sido rechazada en un trabajo empírico realizado por Keefer y Knack (1997) y por Fukuyama (1998).

Para Fukuyama, Colombia es un buen ejemplo de cómo no pueden confundirse las organizaciones con el capital social; en otras palabras, no se puede pretender medir este último mediante el número de organizaciones⁸. Mientras en Colombia la cifra de organizaciones promedio a las que pertenece cada ciudadano es de 2.2, la registrada en Europa es de 1.7 y en Estados Unidos es de 1.3. Sin embargo, no puede decirse que Colombia tiene un mayor capital social que las regiones que presentan unas cifras menores. Evidentemente, Colombia está caracterizada por

8 "... esta medida del capital social tiene que ser redefinida considerablemente. Hay que tener en cuenta factores como el propósito de las organizaciones, su legalidad, el grado de entendimiento entre sus miembros, y si promueven odio o no:" (Fukuyama, 1998).

un bajo nivel de confianza acompañado de organizaciones delictivas muy nocivas para el desempeño económico. En forma similar, el trabajo de Keefer y Knack (1997) demuestra que las organizaciones y el capital social no pueden equipararse, las organizaciones no son un determinante del capital social. En este sentido, sí la reducción de éste último en países como Estados Unidos tiene adversas consecuencias en el crecimiento, no es a través del descenso de la vida asociativa sino de la pérdida de confianza y compromiso cívico.

La relación causal positiva entre capital social y organizaciones parece ir en un sólo sentido, es decir, no puede decirse que a mayor número de organizaciones haya mayor capital social; lo que sí puede decirse es que a mayor confianza puede aumentar el número de relaciones establecidas con extraños, en la forma de organizaciones u otras similares. Finalmente, como afirman Keefer y Knack (1997), las organizaciones no representan sino un pequeño porcentaje de las interacciones sociales que pueden construir confianza o normas de cooperación cívica.⁹

El capital social también puede ser asemejado a las instituciones; de acuerdo a la noción de Putnam, el capital social está relacionado con normas o sistemas de la organización social, una conceptualización muy similar a la de instituciones, en especial a la que se relaciona con limitaciones o instituciones informales de North, que aluden a códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones. Estas limitaciones provienen de información transmitida socialmente y hacen parte de la herencia cultural. Tal vez éste sea el punto en el que ambos conceptos se acercan más, ya que el capital social también proviene del factor cultural¹⁰.

9 No obstante, existe la posibilidad de que exista una relación causal negativa que se manifiesta cuando la calidad de las organizaciones en una sociedad es tal que propicia prácticas nocivas para la sociedad en su conjunto debilitando el entorno institucional y propiciando una pérdida de capital social.

10 La cultura es entendida como la transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta. Boyd y Richerson 1985. Nota tomada de North 1990, p.55.

Sin embargo, esta semejanza no da lugar a la igualdad de los conceptos; dos razones esenciales muestran el por qué. En primer lugar, las instituciones no sólo están conformadas por normas informales sino también por las formales; éstas últimas son normas ideadas por los humanos y por ende mucho más flexibles a los cambios que las informales; de acuerdo a esto, el capital social sólo sería semejante a una parte de las instituciones. En segundo lugar, la definición de instituciones propia de los neoinstitucionalistas muestra claramente la diferencia: son regularidades generales del comportamiento social o las reglas del juego en la sociedad o las barreras humanamente ideadas que forman la interacción humana (Hodgson 1998); de ningún modo esta definición alude a las virtudes sociales que conforman el capital social.

Esta diferenciación conceptual es reforzada por el trabajo de Putnam (1993) que señala la cultura cívica (elemento vital del capital social) como determinante de la efectividad institucional; en otras palabras, su estudio separa capital social e instituciones y luego busca la relación causal entre ambos. Así mismo, Keefer y Knack (1997) distinguen el capital social de las instituciones y encuentran una relación causal recíproca, en donde el desarrollo institucional, entendido como la evolución de las normas formales e informales cuyo fin primordial es disminuir las externalidades derivadas de los costos de transacción y de la información incompleta, depende de la estructura social, del capital social. Mucho de lo que se espera que ocurra con reformas formales va a depender de la percepción que la gente tenga de ellas, de la confianza depositada en quienes realizan las reformas. De igual manera, la eficiencia y justicia de las instituciones es fundamental para incrementar el capital social, esto es, que el desempeño de las instituciones es vital para crear confianza o desconfianza dentro de la sociedad¹¹. La evidencia

11 Así mismo, puede ser importante que el comportamiento de los agentes que conforman las instituciones este acorde con las leyes para no socavar el capital social. Keefer y Knack presentan un ejemplo en el que un policía viola las normas del tránsito rompiendo así el equilibrio cooperativo entre los conductores. En otras palabras, el ejemplo de quienes representan las instituciones puede ser un elemento vital a la hora de generar confianza.

encontrada por los autores sugiere que la relación establecida por Putnam para Italia entre capital social y desempeño gubernamental puede generalizarse a través de los países.

El hecho de que las reglas sean, en gran parte, ideadas para favorecer los intereses del bienestar privado, no del bienestar social (North 1990) significa que la percepción de la gente hacia las reformas institucionales siempre este precedida de la duda de si sus beneficios son a nivel social o individual. Es aquí donde el capital social es un recurso vital para la evolución positiva de las instituciones, así como un buen desempeño institucional es fundamental para no socavar la confianza. De igual forma el hecho de que las normas informales no cambien de inmediato, dado su alto componente cultural, como reacción a los cambios de las reglas formales, plantea un serio problema: el cambio deseado no va a depender únicamente de la decisión de reforma, los factores subyacentes y las normas informales pueden ser un obstáculo importante; tanto es así que North ha señalado la tensión entre reglas formales alteradas y las limitaciones informales persistentes como factor sobresaliente del cambio en las economías.

Un ejemplo de lo anterior se puede encontrar en el sistema judicial colombiano; éste, en las tres últimas décadas, ha presentado un cambio continuo de normas formales tendientes a incrementar la eficiencia institucional sin resultados satisfactorios. Según cálculos de Rubio (1996,b) un aumento de diez años de condena para delitos contra la vida e integridad personal se reduce a menos de ocho meses dada la condena esperada por la ciudadanía según su percepción de la eficiencia del sistema legal de justicia¹². De este modo, la eficiencia institucional no se logra a través de cambios en normas formales si éstas no van acompañadas de cambios sustanciales en el funcionamiento de las instituciones que permitan crear confianza en los agentes, sobre su eficiencia.

12 Para delitos contra el patrimonio económico y libertad individual los meses esperados de condena sólo llegan a menos de uno y dos meses, respectivamente, ante un aumento en la pena legal de diez años.

En síntesis, el capital social y las instituciones se retroalimentan creando círculos que pueden ser virtuosos o viciosos dependiendo fundamentalmente de los factores culturales que históricamente los sustenten. No obstante, es esencial subrayar que aunque no existe un punto de inicio ideal para el círculo virtuoso, es más factible un desarrollo institucional eficiente para crear confianza que lo contrario, ya que en un ambiente institucional subdesarrollado, el capital social difícilmente surge¹³.

Todas estas diferenciaciones dejan en claro que el concepto de capital social tiene una existencia independiente. Los elementos en común de los que se habló anteriormente dan lugar a la conceptualización que realizan Keefer y Knack (1997) del capital social y que sustenta su trabajo empírico. Para ellos, *el capital social es lo que todas las nociones coinciden en señalar: la confianza y las normas cívicas como la honestidad, la cooperación y el interés cívico; es decir, el capital social son virtudes sociales*, en el sentido de que sólo se expresan a través del desenvolvimiento del individuo socialmente. Este capital es un recurso generador de valor, como el capital físico y el humano. Ahora el asunto que queda por resolver es: ¿se puede medir el capital social pese a su enorme componente cultural y a lo abstracto del concepto? y en consecuencia ¿se pueden medir sus efectos sobre el desempeño económico?

III. Medición del capital social

Es indiscutible que la mayoría de los economistas muestran cierta resistencia a incluir en el análisis económico aquellas variables que aparentemente no se pueden medir, sin importar que tan significativas sean dentro del análisis económico. Y en efecto, no sólo es importante una estructura teórica sólida que albergue los conceptos económicos, sino una contrastación empírica que los sustente.

13 La vía de causalidad parece tener entonces una lógica de evolución: instituciones eficientes promueven capital social y éste, a su vez, fortalece un mejor desempeño institucional.

Lo que no es aceptable es que, como en el caso del capital social, se haya querido menospreciar un concepto novedoso y útil por el hecho de presentar dificultades en su cuantificación. Las variables explicatorias de algún fenómeno económico no por ser difíciles de cuantificar son menos importantes o menos determinantes.

En 1995, por ejemplo, Robert Solow criticó duramente a Fukuyama al considerar que si el capital social iba a ser algo más que un "buzzword"¹⁴, su stock debía ser cuantificable, incluso en forma inexacta. Sin embargo, para Solow esa cuantificación estaba muy lejana.

A pesar de las enormes dificultades de cuantificación, el reconocimiento de temas como el capital social y las instituciones¹⁵ dentro de la literatura teórica (Rubio, 1996,c) ha dado el impulso suficiente para que se emprendan estudios en torno a la medición de estas variables. En el caso del capital social ya se han hecho grandes esfuerzos para su cuantificación. El Banco Mundial los viene realizando a pesar de las dificultades; y en Colombia el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a la cabeza del consultor Jhon Sudarski también lo viene intentando. Hasta ahora el trabajo más destacado y fructífero es el de Knack y Keefer (1997) quienes realizan un estudio econométrico en el cual miden el capital social y aunque, como ellos mismos lo reconocen, no de manera exacta, si con suficiente consistencia como para hablar de un trabajo válido.

En el caso de Sudarski, éste construye un medidor del capital social denominado BARCAS con el objetivo primordial de proveer una base analítica que permita aprender sobre el tema y, adicionalmente, posibilite incorporarlo a la formulación y evaluación de políticas.

14 La palabra inglesa "buzzword" significa algo importante pero difícil de entender.

15 Nadie podría desconocer la importancia de las instituciones dentro de cualquier economía y sin embargo, como señala North (1990), estas son muy difíciles de medir por su misma naturaleza, "No podemos ver, sentir, tocar y ni siquiera medir las instituciones, son construcciones de la mente humana" p.139.

“BARCAS se encuentra en proceso de aplicación luego de surtir la fase de diseño y pretest. Recogiendo la literatura sobre el tema se escogen una serie de dimensiones y variables que componen el Capital Social, el cual se debe auscultar de manera balanceada en los diferentes ámbitos (familia, escuela, trabajo, barrio, gobierno local, departamental, nacional, política, economía, información y medios). Con preguntas del WVS y otras diseñadas para cubrir el rango completo de grupos sociales y organizaciones de países post-tradicionales se crea el instrumento” (Sudarski, 1997).

Aunque los resultados de este estudio no están completos, es evidente que la manera como se construyó BARCAS es bastante compleja, ya que cuenta con diez dimensiones, sin contar las demográficas y de control, y con 67 variables¹⁶. ¿Hasta qué punto la complejidad del medidor es adecuada y pertinente?. Tal vez con un menor número de variables y dimensiones se llegue a iguales o, incluso, mejores resultados. Adicionalmente, Sudarski no explica detalladamente cómo consigue la estructura final que presenta para medir el capital social, y tampoco define claramente su concepto; quizás éste sea el principal obstáculo para que el medidor BARCAS pueda ser más sencillo.

El trabajo de Keefer y Knack (1997) es el más sobresaliente de los pocos que hasta ahora se han hecho. Ellos coinciden con Sudarski en dos aspectos: su fuente de información es la misma, el World Value Survey (WVS), aunque su utilización es diferente¹⁷; y su punto de partida es el trabajo de Putnam 1993¹⁸.

16 Véase Cuadro 1, Sudarski, 1997.

17 Sudarski retoma ciertas preguntas del WVS y las aplica al caso colombiano, mientras que Keefer y Knack toman una muestra de 29 países con base en el WVS. Dentro de esa muestra no se incluye a Colombia.

18 Sudarski también menciona el trabajo de Putnam (1995) sobre la declinación del capital social en América. Según el cual la desconfianza entre los americanos es cada vez mayor y eso se manifiesta en una menor participación en asociaciones. Las elaboraciones cuantitativas que elabora Putnam con base en el WVS “hace evidente que el estudio del capital social ha pasado de una etapa puramente especulativa a una objetiva y científica, que permite no solo medir el nivel de la variable resultante sino hacer análisis causales e identificar qué magnitud tienen las tasa de crecimiento exitosas, es decir, una vez establecida una línea de base, saber que es progreso”.

Ahora bien, la diferencia sustancial entre Keefer, Knack y Sudarski es que los primeros definen claramente el capital social con base en los elementos comunes a todas las nociones y a partir de allí desarrollan su metodología, de forma más simple, no sin antes reconocer lo multidimensional del concepto. De esta manera, utilizan dos indicadores de capital social que, aunque no son exactos, producen valores que son consistentes con información de fuentes independientes y que les permite concluir, entre otras cosas, que el capital social es importante para el desempeño económico de las naciones, en especial para las de menores ingresos.

El primer indicador es TRUST¹⁹ definido como el porcentaje de personas que responden afirmativamente a la pregunta: ¿Confía usted en la mayoría de la gente?. Este ítem puede ser un poco ambiguo ya que la palabra "gente" puede tener significados diferentes para las personas; por ejemplo, gente puede significar personas no cercanas o no parientes o puede significar todo lo contrario. En sociedades de baja confianza la gente transa más con gente cercana: amigos, familiares; así, cuando se les pregunta acerca de su percepción de gente, ellos responderán con gran probabilidad a favor de la hipótesis nula (Si confía en la mayoría de la gente), con lo cual los resultados del estudio pueden ser sesgados. (Keefer y Knack, 1997).

Estas sociedades de baja confianza están bien representadas en los países latinoamericanos. Allí "... la relación de confianza primaria que existe dentro de la familia y los grupos de parientes no se extiende hacia afuera; es decir, hay una falta de confianza entre desconocidos. Esto conduce a una especie de sistema moral de dos niveles; en primer lugar, el sentimiento más fuerte de responsabilidad y obligación hacia otras personas que existe dentro de la familia; en un segundo nivel se tiene un sentimiento de confianza mucho menor en cuanto a las obligaciones cívicas, el servicio al estado y otras situaciones políticas" (Fukuyama, 1998).

19 Estados Unidos es el único que cuenta con series de largo plazo en la medición de confianza (TRUST SURVEY MEASURES).

En general, cuando se relaciona capital social y desempeño económico lo que se pretende es entender cómo el capital social produce valor, para ello es vital la organización social. Una idea apriori que se puede sustentar es que existe capital social cuando la comunidad comparte valores productivos socialmente. Según Coleman (1988), las estructuras cerradas permiten generar capital social de mejor forma que las abiertas, ya que allí tienen cabida sanciones efectivas a comportamientos deshonestos, sin embargo las estructuras cerradas pueden contar con el capital social como un recurso valioso dentro de ellas pero no por fuera, incluso pueden llegar a ser contraproducentes a nivel social, en lo que Fukuyama denomina "comunidad moral". En esa comunidad lo único que los identifica con el resto de la sociedad son las leyes compartidas. Sin embargo, cuando las leyes no son claras y su cumplimiento no es efectivo, *el capital social es un recurso valioso pero sí y solo sí es entendido como valores compartidos en el conjunto de la sociedad*. De acuerdo a lo anterior TRUST busca capturar primariamente confianza generalizada opuesta a confianza específica²⁰, ya que es la primera la que genera valor a nivel social.

El segundo indicador utilizado es CIVIC que mide el poder o la fuerza de las normas cívicas de cooperación. Está determinado por las respuestas a la pregunta acerca de si cada uno de los siguientes comportamientos, pueden siempre justificarse, nunca ser justificados o algo entre los dos.

- a. Demanda beneficios del gobierno a los cuales no tiene derecho.
- b. Evade pago de transporte público
- c. Evade pago de impuestos
- d. Guarda dinero que no es suyo
- e. No reporta daño causado accidentalmente a vehículo estacionado.

20 Que solo se expresa cuando se han repetido interacciones.

Estos ítems de CIVIC indagan por la honestidad, principalmente, y por el interés en los asuntos gubernamentales. A primera vista, parece extraño que este tipo de valores puedan ser tenidos en cuenta en estudios empíricos. Según Aaron (1994) son diversas las razones para que los economistas tomen los valores como dados, entre ellas, el que para ellos estas cosas no sean medibles o modeladas formalmente. Lo cierto es que el complejo comportamiento humano presenta en ciertas ocasiones determinados valores que generan valor social; entre estos comportamientos están aquellos de los servidores públicos que no siempre se dejan sobornar, así tengan la oportunidad de hacerlo, y el de la gente que paga sus impuestos honradamente aunque exista la posibilidad de que el no pagar sea virtualmente indetectable. Este tipo de comportamientos los recogen más ampliamente Keefer y Knack en el indicador CIVIC.

Es de esperar que confianza y honradez estén positivamente relacionados. Así, a mayor honradez en una sociedad habrá mayor confianza. Así mismo, la gente que coopera condicionalmente, es decir, que actúa cooperativamente si espera que los otros hagan lo mismo (reciprocidad generalizada) puede aumentar las expectativas de honradez. Keefer y Knack encuentran en su muestra esa relación positiva.

Ahora bien, luego de construir las variables del capital social, TRUST y CIVIC, Keefer y Knack demuestran una relación fuerte y significativa con el crecimiento económico, siguiendo para ello mucho de la literatura desde el modelo de Barro (1991)²¹. Para el periodo 1980-1992 encuentran que diez puntos porcentuales de aumento en TRUST conlleva a un aumento de 0.8 de un punto porcentual en el crecimiento económico; y en el caso de CIVIC cuatro puntos de aumento de 50²²

21 El modelo utilizado es: $GDP = C + GDP80 + PRIM60 + SEC60 + PI80 + TRUST + CIVIC$; donde GDP es el promedio anual de crecimiento del ingreso per cápita para el periodo 1980-1992; C es la constante; GDP80 es el ingreso per cápita al inicio del periodo; PRIM60 es la tasa de escolarización en primaria en 1960; SEC60 es la tasa de escolarización en secundaria en 1960 y PI80 es el nivel de precios de los bienes de inversión relativos a los Estados Unidos.

22 CIVIC alcanza un máximo de 50 puntos ya que son 5 ítems con 10 posibilidades de repuesta cada una.

posibles genera un aumento de un punto porcentual. TRUST y CIVIC también están positivamente relacionados con inversión, aunque en mayor medida lo está CIVIC. No obstante, el estudio no permite establecer directamente el mecanismo mediante el cual TRUST y CIVIC está relacionado con el desempeño económico.

Un resultado muy interesante de esta investigación es que TRUST es más significativa para los países pobres, ya que éste coeficiente para países de bajo ingreso per cápita es más del doble que el de la muestra total. Según Keefer y Knack, la explicación de lo anterior puede residir en que en los países pobres los derechos de propiedad son débiles y el entorno institucional no es muy favorable, dando lugar a que el capital social se convierta en un recurso vital. Sin embargo, la muestra indica que este recurso es menos significativo que el capital humano y, en mayor medida, que la acumulación de capital físico.

En general, estos resultados son robustos estadísticamente y pueden ser considerados como buenos, dado el tamaño de la muestra, ya que los cambios en especificaciones y la inclusión de regresores adicionales no cambian los principales hallazgos. "Los efectos de TRUST y CIVIC prueban ser robustos a la inclusión de otras variables frecuentemente usadas en regresiones de crecimiento, indicando que ellas no están simplemente capturando los efectos de importantes variables omitidas" (Keefer y Knack, 1997).

Ahora bien, los resultados no son tan satisfactorios cuando el periodo de estudio se amplía. Entre 1970-1992 y 1960-1992 la relación entre capital social y crecimiento se debilita debido, principalmente, a la gran influencia que sobre la muestra tienen tres países: Nigeria, México y Brasil. Estos tuvieron un bajo crecimiento acompañado de baja confianza en el periodo 1980-1992 y tasas elevadas de crecimiento entre las décadas del sesenta y setenta debido, en gran parte, a incrementos dramáticos en los precios del petróleo en el caso de Nigeria, grandes entradas de deuda en el caso de Brasil y una combinación de los dos en México.

Esto parece corroborar la idea de Keefer y Knack de que sí la confianza es débil en un país, sus líderes están probablemente más encaminados a destinar ganancias extraordinarias hacia el consumo y no hacia inversiones productivas, ya que la baja confianza en su desempeño no permite sostener promesas creíbles sobre beneficios futuros de inversiones cuantiosas. Adicionalmente, una baja cohesión social, reflejada en valores bajos de TRUST y CIVIC, obstaculiza un posible consenso para implantar reformas políticas necesarias para un mayor crecimiento económico.

IV. Determinantes del capital social

Una vez reconocida la importancia del capital social dentro del desempeño económico, es fundamental, en términos de política económica, establecer cuáles son los factores que determinan el nivel del capital social dentro de la sociedad. Hasta hace poco tiempo sólo se habían sugerido, a nivel intuitivo, algunas ideas sobre cuáles podían ser los determinantes del capital social.

Nivel de ingreso: Fukuyama (1995) señaló la fuerte relación positiva entre nivel de ingreso y capital social: "La falta de sociabilidad espontánea, se vuelve más pronunciada cuanto menor es el nivel económico, debido a la relación causal entre la incapacidad para la cohesión social y la pobreza. Resulta difícil organizar a la clase pobre urbana en grupos de cualquier tipo, incluso con objetivos económicos de corto plazo como, por ejemplo, una huelga por el pago de alquileres. A medida que se va descendiendo en la escala económica, los grupos sociales que van más allá de la familia son cada vez más escasos y, además, las familias mismas comienzan a desintegrarse con mayor rapidez".

Este sociólogo también sugiere una vinculación entre diferentes comunidades étnicas dentro de una sociedad y el capital social. Así mismo, Coleman plantea que el capital social tiene una característica fundamental y es la de potenciar el crecimiento de otros capitales, en especial el humano. La transmisión de valores a través de la familia, la

escuela o la comunidad acrecienta la inversión en capital humano ya que los valores dan el soporte necesario para la inversión en este capital aparte de los rendimientos o retornos a la educación. La causalidad planteada por Coleman va del capital social al capital humano, es decir, éste último no se muestra como determinante del capital social. Sin embargo Keefer y Knack (1997) precisan que la causalidad entre ingreso y capital social y entre educación y confianza puede ir en ambas direcciones. Para ellos, pueden ser varios los determinantes del capital social: las organizaciones, la inequidad del ingreso, el ingreso per cápita, las instituciones formales, las tasas de educación y la desigualdad étnica. Algunos de estos elementos fueron verificados empíricamente por los autores²³, teniendo como base las variables TRUST y CIVIC.

En el caso del ingreso siempre se encuentra una relación positiva y significativa con el capital social. Sin embargo, también puede darse el caso en que la confianza (capital social) sea el producto del optimismo por altos ingresos o por un rápido crecimiento de los mismos. De todos modos, si la confianza fuera más que un producto, una causa de los altos ingresos, el capital social podría estar acompañando a otros factores más que liderando el proceso de crecimiento del ingreso per cápita²⁴ (Keefer y Knack, 1997). Esto puede explicarse, como se dijo anteriormente, ya que el capital físico y el humano lideran el proceso de crecimiento por encima del capital social.

Educación: similarmente, la educación medida como la tasa de matrícula en secundaria es siempre positiva y la mayoría de las veces significativa. De esta manera, la educación fortalece la confianza y las normas cívicas ya que el aprendizaje puede reducir la incertidumbre acerca del comportamiento de los otros e incluso, en las escuelas a los estudiantes se les enseña a comportarse cooperativamente. Sin embargo, TRUST está más altamente correlacionado con las recientes medidas

23 Hasta el momento el trabajo de Keefer y Knack (1997) es el único que no sólo ha logrado medir el capital social satisfactoriamente, sino indagar empíricamente por sus determinantes.

24 De acuerdo con la muestra de Keefer y Knack, TRUST está más fuertemente relacionado con ingreso per cápita en años cercanos, como los noventa, que con ingresos en años pasados.

de logro o matrícula, sugiriendo que la causalidad no es en un solo sentido (Keefer y Knack, 1997).

Coleman (1988) también ha señalado la importancia del capital social en el fortalecimiento de la educación; en especial, destaca el papel del capital social familiar como recurso vital para la educación de los hijos²⁵: "la importancia del capital social dentro de la familia para el desarrollo intelectual de los hijos es notoria. Es cierto también que los hijos son afectados grandemente por el capital humano poseído por sus padres, pero el capital humano puede ser irrelevante para los éxitos de los niños si los niños no son una parte importante en la vida de sus padres".

Polarización social: otro determinante del capital social es la polarización social que puede ser medida ya sea por inequidad del ingreso (cuya variable proxy en este caso es el coeficiente de GINI) o por homogeneidad étnica²⁶ (porcentaje de personas pertenecientes a los diferentes grupos étnicos). En el caso del coeficiente de GINI este resultó altamente correlacionado con TRUST y CIVIC de forma negativa, es decir, a mayor inequidad menor confianza social. A su vez, TRUST y CIVIC están positivamente relacionados con homogeneidad étnica. En general, puede decirse que a mayor polarización social menor capital social, dado que una sociedad polarizada se caracteriza porque sus gentes están menos dispuestas a los acuerdos, hay menor cohesión social y, por lo tanto, menor propensión a coincidir en objetivos y metas. Adicionalmente, la polarización social facilita la búsqueda de rentas ya sea legal (mediante el mercado político) o ilegal (corrupción) que socavan la confianza y debilitan las normas cooperativas (Keefer y Knack, 1997).

Organizaciones: las organizaciones, según Putnam, pueden ser determinantes del capital social debido a que la participación en asocia-

25 Señalando, igualmente, que existen estudios estadísticos que demuestran esa relación.

26 A mayor homogeneidad étnica menor polarización y viceversa.

ciones, ya sea formales o informales, construye confianza y comportamientos propensos al civismo. Así mismo, las relaciones establecidas dentro de las organizaciones, según él, rompen asimetrías en la información, crean pautas de acciones repetidas que facilitan que los acuerdos autoimpuestos sean alcanzados ya que la gente que pertenece a los grupos confían en sus compañeros y, probablemente, exhiben un mayor comportamiento cívico.

No obstante, las ideas de Putnam pueden quedarse fácilmente sin sustento cuando, según argumentan Keefer y Knack, las sociedades están polarizadas por etnia, religión, política o por diferencias en el ingreso. Allí es frecuente que se formen organizaciones también polarizadas que promueven la confianza y la cooperación dentro de los miembros del grupo pero que debilitan esas virtudes entre grupos o a nivel social. Esta situación puede crear una relación negativa entre organizaciones y confianza o normas cívicas de cooperación a nivel social; es decir, lo que se gana en capital social para cada grupo se puede perder fácilmente en las relaciones establecidas entre los diferentes grupos. En este sentido, Keefer y Knack plantean que sólo las mejores asociaciones pueden construir capital social pero de una manera muy débil. En síntesis, las organizaciones no deben considerarse como determinantes del capital social, más bien la relación fuerte va en el otro sentido, es decir, el capital social puede ser un determinante del nivel de asociación de una sociedad.

Estructura Institucional: finalmente, la estructura formal institucional es otro determinante del capital social. Sí en un país las instituciones son fuertes y efectivas, es decir hacen cumplir los acuerdos privados y las leyes, con seguridad los ciudadanos confiarán en ellas y por ende las políticas del gobierno tenderán a ser más creíbles y exitosas. De cierta manera, el ejemplo es fundamental, con instituciones formales confiables se crean círculos virtuosos que acrecientan el capital social dentro de la sociedad, si por el contrario las instituciones no son confiables, mucho menos lo van a ser los ciudadanos que no esperarán compensación alguna de su comportamiento honesto y confiado.

Keefer y Knack encuentran que mucho de lo que se haga por mejorar el funcionamiento de las instituciones está relacionado positivamente con TRUST, por ejemplo, entre mayores sean los obstáculos a la discrecionalidad del poder ejecutivo y entre mayor sea la independencia de las cortes de justicia, mayores serán los niveles de confianza social.

V. Corrupción, rent-seeking y mercado político

La corrupción, el *rent-seeking* y el mercado político son fenómenos que cobran día a día un mayor espacio dentro de los estudios internacionales y nacionales sobre los factores que obstaculizan el crecimiento y desarrollo de las diferentes sociedades. Más allá de corresponder a factores netamente económicos, estos fenómenos atañen a factores culturales, institucionales y organizacionales que afectan notoriamente el desempeño económico.

Teóricamente, recientes estudios han sugerido que la corrupción²⁷ se origina cuando existe debilidad institucional y produce trastornos sobre el desarrollo económico por sus perversos efectos sobre la inversión interna y externa. En especial, distorsiona la distribución de la inversión, ya que desvía los recursos hacia las actividades que presentan las mayores oportunidades de corrupción y no sobre aquellas que generan los mayores retornos. Por ejemplo, los países pobres gastan los mayores recursos en grandes proyectos de infraestructura y defensa donde las oportunidades de corrupción son abundantes en comparación con sectores como la salud y la educación donde esas oportunidades son mucho menores aunque no inexistentes. Por lo tanto, en términos de los

27 En la bibliografía más importante sobre corrupción se presentan tres definiciones relevantes: la primera se enmarca en el servicio público, que consiste en la actitud del servidor público cuando se desvía de las funciones que le corresponden para atender intereses privados con el fin de obtener dinero o posición social; la segunda definición, centrada en el mercado, muestra al funcionario público concibiendo su puesto de trabajo como un negocio del cual debe extraer los mayores beneficios posibles, en este sentido, sus ingresos dependerán de las condiciones del mercado y de su destreza para hallar el punto máximo de ganancia en la curva de demanda pública; la tercera definición se basa en el interés público, según ella es corrupto aquel funcionario que por el poder que le otorga su cargo recibe dinero u otras recursos que no son obtenidos legalmente, o que toma decisiones que benefician a quien otorga la remuneración, produciendo efectos negativos para los intereses públicos (Cepeda, 1994).

retornos que la inversión en esos últimos sectores pueden tener, los costos sociales de la corrupción pueden ser enormes (Shleifer y Vishny, 1993).

Empíricamente, se ha encontrado una relación negativa entre corrupción e inversión y entre corrupción y crecimiento significativa a nivel estadístico y económico. Mauro (1995) halla una mayor relación entre corrupción e inversión que entre corrupción y crecimiento, es decir, los mayores efectos de la corrupción recaen sobre la inversión y en menor medida sobre el crecimiento del producto. Para demostrar lo anterior, Mauro utiliza nueve índices que se agrupan, finalmente, en dos²⁸: eficiencia burocrática o institucional formado por los índices del sistema legal, burocracia y corrupción; estabilidad política constituido por los índices de cambio institucional, cambio social, grupos de oposición, estabilidad laboral, relación con los países vecinos y terrorismo.²⁹

Estos índices dan cuenta de que a mayor eficiencia burocrática y a mayor estabilidad política hay mayor inversión y mayor crecimiento, en especial el segundo índice. En el cuadro 1 se muestran seis grupos de países de acuerdo a su índice de eficiencia burocrática. Colombia no está muy bien situado: presenta un índice muy bajo semejante al de algunos países latinoamericanos como Brasil, México y Venezuela y está muy por debajo de países como Chile, Argentina y Perú.

28 La razón principal de dicha agrupación son problemas de multicolinealidad. Adicionalmente, el índice de corrupción por sí solo no presenta tan buenos resultados como cuando hace parte del índice de eficiencia institucional.

29 El cambio político e institucional mide la posibilidad de que el sistema institucional sea cambiado de un periodo pronosticado mediante elecciones o por otros medios; la estabilidad política-social mide la dirección de la actividad política individual y organizada y el grado en el cual el ordenamiento del proceso político tiende a desintegrarse o volverse violento; los grupos de oposición mide la probabilidad de que la oposición llegue al poder durante el periodo pronosticado; la estabilidad del trabajo mide el grado en el que los trabajadores pueden interrumpir sus labores y las de otras actividades; la relación con los países vecinos mide cómo las relaciones políticas, económicas y comerciales con los países vecinos pueden afectar a las compañías que hacen negocios en el país; el terrorismo mide el grado en el cual los individuos y los negocios están sujetos actos de terrorismo; el sistema legal-judicial mide la eficiencia e integridad del ambiente legal como sus efectos en los negocios, especialmente, en las firmas extranjeras; burocracia mide el grado en el cual el ambiente regulatorio para las firmas foráneas puede ser un obstáculo para los negocios; y, finalmente, la corrupción que mide el grado en el cual las transacciones de negocios envuelven pagos cuestionables.

Cuadro 1
Índice de eficiencia burocrática (BE) *

1.5 - 4.5	4.5 - 5.5	5.5 - 6.5	6.5 - 7.5	7.5 - 9.0	9.0 - 10
Egipto	Algeria	Angola	Argentina	Austria	Australia
Gana	Bangladesh	República Dominicana	Costa Ivory	Chile	Bélgica
Haití	Brasil	Ecuador	Kuwait	Francia	Canadá
Indonesia	Colombia	Grecia	Malasia	Alemania	Dinamarca
Irán	India	Irak	Perú	Irlanda	Finlandia
Liberia	Jamaica	Italia	Sudafrica	Israel	Japón
Nigeria	Kenya	Corea	Sri Lanka	Jordania	Hong Kong
Pakistán	México	Marruecos	Taiwan	Zimbawe	Holanda
Tailandia	Filipinas	Nicaragua	Uruguay		Nueva Zelanda
Zaire	Arabia Saudita	Panamá			Noiuega
	Turquía	Portugal			Singapur
	Venezuela	España			Suecia
		Trinidad y Tobago			Suiza
					Reino Unido
					Estados Unidos

Fuente: The Quaterly Journal of Economics, Vol CX, Aug 1995, Issue 3, 687.

* BE es el índice de eficiencia burocrática, el cual es el promedio simple de tres índices del Business International para el periodo 1980-1983: burocracia, sistema judicial y corrupción.

El cuadro 1 es un histograma de frecuencia de BE; en donde cada columna representa un percentil del del histograma. Un alto valor del índice BE significa que las instituciones de ese país son buenas.

Así mismo, en el cuadro 2 se presenta una matriz en la que se clasifican los mismos países en cinco posibles quintiles, tanto para el índice de eficiencia burocrática como para el índice de estabilidad política. Colombia, nuevamente, no se ubica muy bien. Su índice de estabilidad política está en el peor grupo sólo comparable a nivel latinoamericano con Perú. En cuanto a la eficiencia burocrática su desempeño es un poco mejor en comparación con el anterior índice, sin embargo no deja de ser deficiente: se sitúa en el cuarto quintil. En

general, el desempeño de los países latinoamericanos deja mucho que desear, excepción hecha de Uruguay.

Estos resultados son muy preocupantes en cuanto señalan que la ineficiencia institucional y política, persistentes en el tiempo, causan retardos en el crecimiento y muy posiblemente círculos viciosos que no permiten una salida rápida y fácil del subdesarrollo. Hommes (1997) reconoce la relación negativa entre corrupción e inversión, y por ende menor crecimiento económico, y muestra que en el caso colombiano, "... por ejemplo, pasar de tercero a vigésimo segundo en la lista de países más corruptos podría significarle un aumento de la tasa de inversión de ocho puntos porcentuales y, en consecuencia, una elevación de la tasa de crecimiento de largo plazo de más de dos puntos porcentuales por año...".

Ahora bien, el *rent-seeking*³⁰ entendido como una actividad redistributiva que reduce recursos puede dividirse en pública y privada; la primera es la transferencia de recursos privados a los burócratas gubernamentales, una de las formas de este tipo de *rent-seeking* es la corrupción³¹; la segunda es una transferencia entre partes privadas y toma la forma de robo, extorsión, chantaje, piratería, entre otros. (Murphy, Sheifer y Vishy, 1993). Estas prácticas también son nocivas para el crecimiento, principalmente porque las actividades de *rent-seeking* exhiben incrementos muy grandes en sus retornos, desplazando a actividades productivas y porque afectan las actividades innovativas incluso más que al proceso de producción diario. Al igual que la corrupción el *rent-seeking* es producto de la debilidad institucional y está altamente asociada a derechos de propiedad mal protegidos.

30 Quienes se dedican al *rent-seeking* son llamados los *rent-seekers*, este término fue construido por Gordon Tullock (1967) y Anne Krueger (1976) para referirse a los grupos de personas que logran "capturar" rentas de la acción del gobierno o de otras instituciones públicas o aún privadas (Wiesner, 1997).

31 La corrupción hace parte de la búsqueda de rentas, no obstante, dada la importancia que le han otorgado a la primera, aquí se analizan por separado.

Cuadro 2
Eficiencia burocrática y estabilidad política

		Estabilidad Política				
		Quinto quintil	Cuarto quintil	Tercer quintil	Segundo quintil	Primer quintil
Eficiencia Burocrática	Quinto quintil	Gana Irán Liberia Pakistán Filipinas Tailandia	Bangladesh Haití México Nigeria	INDONESIA	EGIPTO	
	Cuarto quintil	Zaire Colombia	Ecuador India Kenia Marruecos	Algeria Brasil Jamaica Portugal Venezuela	GRECIA ARABIA SAUDITA TURQUIA	
	Tercer quintil	ANGOLA IRAK NICARAGUA PERU	España Sri Lanka	Argentina República Dominicana Corea Panamá Trinidad y Tobago	Italia Costa Ivory	
	Segundo quintil	ISRAEL	CHILE SURAFRICA ZIMBAWE	Irlanda Jordania	Alemania Kuwait Malasia Taiwan	Austria Francia Uruguay
	Primer quintil			Australia	Canadá Bélgica Dinamarca Nueva Zelanda Reino Unido	Finlandia Hong Kong Japón Holanda Noruega Singapur Suecia Suiza Estados Unidos

Fuente: The Quaterly Journal of Economics, Vol CX, Aug 1995, Issue 3, 691.

* Los países para los cuales hay más de un quintil de diferencia entre los dos índices están escritos en letras mayúsculas.

El índice de estabilidad política es el promedio simple de seis índices del *Business International*: cambio institucional, cambio social, probabilidad de que la oposición tome el poder, estabilidad laboral, relación con los países vecinos y terrorismo. El índice de eficiencia burocrática es similar al del cuadro 1 e incrementa de arriba hacia abajo mientras que el índice de estabilidad política lo hace de izquierda a derecha.

Finalmente, los mercados políticos tan enfatizados por los neoinstitucionalistas, en los cuales se desarrollan los procesos políticos que deciden sobre los temas colectivos, también pueden ser un factor adverso para el crecimiento ya que las escogencias públicas producto de esos procesos reflejan más los intereses “racionales” de quienes toman las decisiones que de aquellos a quienes se supone que benefician esas decisiones (Wiesner, 1997). En otras palabras, los mercados políticos están conformados por los hacedores de política pública y sus posibles beneficiarios quienes toman las decisiones y ejercen presiones, respectivamente, sin tener como objetivo a la sociedad como un todo sino su propio bienestar individual o grupal.

El mercado político se enmarca, entonces, dentro de las restricciones de economía política³² ya que hace alusión a una falta de lógica colectiva en un contexto de elección pública. Adicionalmente, como restricción de economía política, la intensidad y existencia del mercado político están determinadas por la estructura institucional preexistente y por factores históricos y culturales (Wiesner, 1997), al igual que el *rent-seeking* y la corrupción.

VI. El caso colombiano

En Colombia, el mercado político reviste la forma de clientelismo que aunque agudizado a partir de 1960 (Hommes, 1996), se remonta a la época colonial. Algunos historiadores han coincidido en señalar a los factores institucionales heredados de España como los principales responsables del subdesarrollo de América Latina frente a países como Estados Unidos. Esos mismos factores fueron los responsables de la decadencia económica del Reino de España, luego del descubrimiento de América. La apatía hacia el esfuerzo económico dada la riqueza fácil y abundante de las tierras americanas fue una de las principales características heredadas (Wiesner, 1997).

32 Estas restricciones según su origen se clasifican en: falta de lógica colectiva, escogimientos públicos y la acción de los *rent-seekers*. (Wiesner, 1997).

Así mismo, “La cosmovisión prevaleciente durante la Colonia aceptaba el privilegio como normal. Esta visión reflejaba las estructuras y valores de España y las sociedades indígenas, y fue sustentada y reforzada por las enseñanzas de la Iglesia católica... La cabeza de la sociedad era el rey, y la fuente de poder no yacía en el pueblo, como se postula actualmente, sino en Dios, quien le daba al rey el derecho y el deber de usarlo. Dentro de este marco, era obvio que los humanos no habían sido creados con derechos iguales, y que la desigualdad era la norma social, hasta el punto de que Kalmanovitz (1989) arguye que se desarrolló una “ética de la desigualdad” (Thoumi, 1995).

Dicha desigualdad prosiguió y en el siglo XIX se manifestó en el sistema político bajo la relación campesino-terrateniente, que permite entender las características del clientelismo de nuestros días. Ya en este siglo, según Thoumi, la ética reinante acompañada de los enormes y rápidos cambios sociales degeneraron en una sociedad muy hostil³³, que a diferencia de épocas anteriores no asume el antiguo orden y tampoco considera realista una sociedad igualitaria: “La interacción de estos dos factores resultó en una tendencia compartida por la mayoría de los colombianos a tratar de escalar la pirámide social sin reparar en las consecuencias de sus acciones sobre el resto de la sociedad. Un resultado de este proceso ha sido la brecha creciente entre las leyes y los reglamentos formales de la sociedad y el comportamiento aceptado socialmente... Esto ha producido un comportamiento depredador y una búsqueda de rentas económicas ampliamente difundidos”.

Actualmente, la sociedad colombiana exhibe tres comportamientos particulares: la desconfianza, el oportunismo y el engaño. Adicionalmente los favores personales sobre el poder económico o político prevalecen más

33 Véase para una análisis más detallado desde un punto de vista ético Uribe (1992) que en uno de sus apartes expresa: “... la forma tortuosa e híbrida del acceso a la modernidad en Colombia, acentúa dramáticamente sus efectos en dos grandes campos: el de la esfera político estatal (crisis de representatividad, de gobernabilidad, de credibilidad y de legitimidad) y en la esfera de los ethos socioculturales (ausencia de valores, vacío ético, disgregación del tejido social, inexistencia de referentes colectivos, de identidad, debilidad de lo nacional); en ambas esferas el signo visible de la crisis es la violencia generalizada”. p20.

que la justicia o el mérito como estándares para regular los intercambios y la movilidad social (Wills, 1997). Afortunadamente, este tipo de comportamientos no es uniforme socialmente. Hommes (1996) ha señalado una dualidad institucional propia de los países latinoamericanos, y por supuesto de Colombia, según la cual las actividades asociadas a resultados económicos de corto plazo son protegidas mediante la dirección de tecnócratas con medidas y objetivos claros de desempeño; entre los sectores que cuentan con ese tipo de dirección se encuentran los relacionados con el manejo macroeconómico y las entidades dedicadas al comercio exterior, principalmente. Al mismo tiempo, existen otros sectores que por no tener consecuencias inmediatas sobre el crecimiento son capturados por los políticos para beneficio propio y para repartir favores que les permita mantener a sus electores; entre los sectores más representativos están la salud, la educación³⁴, y en algunos casos, la justicia y la infraestructura.

El hecho de que el clientelismo recaiga sobre los sectores claves para el crecimiento y el desarrollo social en el largo plazo es un factor decisivo en la explicación del constante atraso de los países subdesarrollados. En el caso colombiano, Kalmanovitz (1997) anota: "Aunque hay una serie de sólidas instituciones económicas, gremiales y de planeación que han facilitado este desarrollo e impedido que se produzcan desviaciones inflacionarias, hay otras que no contribuyen al desarrollo sistemático para que la acumulación del capital envuelva a toda la población".

Desde el punto de vista neoinstitucional, el atraso o prosperidad de las economías dependerá de cuales instituciones sean más poderosas, sí aquellas que promueven la competencia y el bienestar colectivo o aquellas que defienden su interés inmediato y egoísta (Wiesner, 1997). El balance para Colombia no es muy positivo³⁵; a pesar de que el entorno

34 Los sectores de educación y salud no sólo son más proclives a las prácticas clientelistas que el resto de sectores de la economía sino que están expuestos a la corrupción, aunque en menor medida que otros sectores como la defensa y la infraestructura, según argumentan Shleifer y Vishny (1993).

35 Kalmanovitz (1997) presenta una calificación del entorno para el desarrollo económico en Colombia, la graduación realizada por Jhon Williamson va de 1 a 5 (de mayor a menor). La inflación es calificada con 4, el déficit fiscal con 2, la deuda externa con 3, la deuda pública con 5, el ahorro con 3, el control de precios con 3, los derechos de propiedad con 3, la regulación con 2, la apertura con 3, la educación con 3, la población con 2, la corrupción con 4, la distribución del ingreso con 5 y la ley y el orden con 5.

macroeconómico se ha caracterizado por su estabilidad, el área social ha tenido un comportamiento muy deficiente y en consecuencia, el desarrollo económico y social en los últimos años no ha sido tan sólido como podría esperarse. En un escenario con menores niveles de corrupción, *rent-seeking* y clientelismo, los resultados de la economía colombiana serían, seguramente, mucho mejores que los actuales.

Lo anterior plantea enormes retos referentes a cómo cambiar los factores culturales, organizacionales e institucionales que dan pie a fenómenos tan perversos en términos económicos y sociales. No cabe duda de que el subdesarrollo institucional o, en otros términos, la debilidad institucional es el caldo de cultivo para que las organizaciones aprovechen e impongan sus reglas de juego, ya sea que sus actividades estén dentro o fuera de la ley. Las organizaciones buscan alcanzar sus objetivos particulares y dado un clima de debilidad institucional tiene más posibilidades de transformar las instituciones a su gusto de manera que éstas protejan sus intereses.

Un ejemplo de una organización (u organizaciones) que ha permeado las instituciones colombianas, imponiendo sus reglas de juego al resto de la sociedad, es el narcotráfico. Esta organización, según Kalmanovitz, gracias a su éxito financiero, ha propiciado un desestímulo al trabajo duro, al esfuerzo y ha ubicado a la riqueza fácil como elemento esencial de reconocimiento y estatus social; de este modo, el que trabaja duro es un imbécil. Esta idea también la venden los clientelistas y corruptos quienes, conjuntamente, han reforzado, más que propiciado, una escala de valores económicos en la que se da prioridad a la renta y al consumo por encima de la producción y la inversión, ya que como argumenta Garay (1998): "la colombiana ha sido tradicionalmente una sociedad caracterizada por una cultura adversa a la inversión y a la acumulación de capital, y más proclive al consumo y al desahorro."

Igualmente, Thoumi (1995) afirma: " Independientemente del éxito de cada gremio, el gran crecimiento del número de coaliciones distributivas en un entorno de grandes retos económicos y una ética de

la desigualdad refuerza la percepción social de que los mercados y los precios pueden ser manipulados por los poderosos y que la riqueza se obtiene por medio de las manipulaciones y no se acumula por medio de transacciones de mercado equitativas”.

En general, ineficiencia institucional, organizaciones propiciatorias de *rent-seeking*, corrupción y clientelismo debilitan el desempeño gubernamental y con ello socavan el capital social de una nación. Bajo las características de la sociedad colombiana, la gente no confía en sus gobernantes, en sus instituciones, ni tampoco en los ciudadanos con quienes interactúa a diario. En este escenario se reducen sustancialmente las posibilidades de que prácticas tan nocivas como la corrupción y el *rent-seeking* puedan disminuir.

En efecto, el capital social puede ser un recurso vital a la hora de detener las conductas corruptas y clientelistas. El interés de los ciudadanos no sólo por sus propios asuntos sino por el comportamiento de la sociedad en general, en especial de aquellos que dirigen el gobierno, mejora la participación política y con ello frena los comportamientos depredadores de los burócratas y políticos. En otras palabras: “Las normas cívicas ayudan a los votantes a superar los problemas de acción colectiva³⁶ en el monitoreo de los políticos” (Keefer y Knack, 1997). De igual modo, Putnam (1993) destaca las virtudes del compromiso cívico en cuanto reduce los incentivos para el oportunismo³⁷, visión compartida por North quien señala que el oportunismo es frenado con la ética, las normas sociales y el compromiso político³⁸. En esta misma vía, el Informe sobre el Desarrollo Mundial (1997), en un aparte sobre corrupción, plantea que una sociedad civil fuerte es necesaria para erradicar este tipo de prácticas.

36 Según Hommes (1996) los problemas de acción colectiva para actividades de control por parte de los ciudadanos se desprenden de que este tipo de actividades no reportan muchos beneficios individuales ni tampoco suficientes incentivos para la participación.

37 En su trabajo empírico sobre Italia, Putnam encuentra que la participación ciudadana en los asuntos públicos es fundamental para la efectividad del Estado.

38 Esta idea de North está expresada en una nota en Kalmanovitz (1997).

No obstante, pese a la importancia que se le ha otorgado al capital social en relación con estos asuntos, la paradoja vuelve a aparecer. La corrupción e ineficiencia institucional no le dejan mucho lugar al capital social; en consecuencia, la sociedad pierde un valioso recurso para corregir estas prácticas. Por lo tanto, antes de emprender cualquier política para promover el capital social se deben realizar serias reformas institucionales que, a su vez, parecen representar la mejor forma de alcanzar un mayor nivel de capital social. El cómo hacer las reformas y los posibles resultados es el tema de la última sección.

VII. Resumen y conclusiones

En las anteriores secciones se mostró que el capital social es un recurso importante para el desempeño económico, en especial, en los países de menores ingresos. Los determinantes de tal causalidad no se han establecido aún con certeza. No obstante parecen ser dos los elementos más relevantes en dicho proceso: la eficiencia institucional y la educación³⁹.

Una política pública que pretenda estimular la confianza y la cooperación social, es decir, crear capital social, sólo es posible si las instituciones que establecen el marco de interacción social son legítimas y eficientes, en el sentido de que refuerzan un entorno saludable a las actividades productivas y obstaculizan las prácticas corruptas y clientelistas. En otras palabras, la mejor vía para acrecentar el capital social, en aquellos lugares donde la debilidad institucional es notoria (como en el caso de los países subdesarrollados en su gran mayoría), es llevar a cabo reformas institucionales importantes.

Sin embargo, esta forma de promover el capital social es compleja pero no por ello imposible de realizar. En especial, presenta tres

39 Algunos han sugerido que las organizaciones pueden generar capital social dentro de la sociedad, por lo tanto, una vía para promover el capital social podría ser propiciar la creación de asociaciones. No obstante, esta hipótesis ha sido descartada ya que la evidencia empírica sugiere que las organizaciones no están relacionadas significativamente con capital social.

obstáculos relevantes. El primero de ellos, y el más importante, son ciertas organizaciones que poseen gran poder de negociación y que con él moldean las instituciones de tal forma que los cambios trascendentales en ellas sólo son posibles cuando son beneficiosos para esas organizaciones en desmedro de la sociedad (North, 1990). Por lo tanto, las reformas institucionales deben encaminarse, en primer término, a disminuir el poder de las organizaciones que promueven las actividades improductivas, redistributivas y destructivas.

El segundo obstáculo tiene que ver con la forma como se emprenden las reformas. Los cambios en la legislación normativa, que en la gran mayoría de los casos sólo queda en letra muerta dada la baja probabilidad de su efectivo cumplimiento, no son suficientes, es necesario indagar por las condiciones positivas dentro de las cuales operan los agentes, ya que son ellas las que pueden lograr los verdaderos cambios en sus conductas (Wiesner, 1997). De acuerdo con lo anterior, las reformas deben plantearse indagando por los verdaderos incentivos de los agentes y las reales limitaciones impuestas por el medio en el que se desenvuelven y no bajo supuestos de un "deber ser" que en pocas ocasiones se pone en práctica; tal vez con metas menos ambiciosas pero si más coherentes con la realidad los resultados de los cambios en las instituciones pueden ser más fructíferos. Adicionalmente, las reformas no sólo deben encaminarse a corregir o sancionar las conductas "reprochables" sino a evitar en lo posible que dichas conductas se presenten. Para ello es necesario, entre otras cosas, limitar la discrecionalidad de los políticos y de los servidores públicos y, como señala Thoumi (1995), disminuir las rentas económicas y los botines políticos.

El último obstáculo, aunque no tan importante como los otros, es el alto componente cultural e histórico de las instituciones, el cual dificulta que el proceso de cambio sea rápido. No obstante, la educación puede ser un mecanismo eficaz para transformar el factor cultural e histórico a favor de las reformas institucionales planteadas. Pero, como aclara Fukuyama, la educación puede ser una herramienta efectiva sí y sólo sí produce los valores adecuados, como la cooperación y la confianza, entre

otros; estos valores promueven la participación cívica y política necesarias para controlar las prácticas que atentan contra la eficiencia institucional. En suma, la educación es básica en el proceso de reforma de las instituciones, muy seguramente en la formación de capital social, y sin duda en el crecimiento económico.

Finalmente, todos los esfuerzos que se hagan por promover el capital social, sin importar que tan difíciles sean, están justificados ya que, aunque no tan tangible como el capital físico y humano, éste capital es significativo dentro de los procesos de desarrollo económico y social.

VIII. Agenda de investigación

La futura agenda de investigación, que se desprende de este trabajo, se centra en dos aspectos fundamentales. El primero de ellos corresponde a la medición del capital social y la determinación de su aporte al proceso de crecimiento para Colombia; siguiendo para ello la metodología de Knack y Keefer (1997). La segunda investigación corresponde a la definición detallada de reformas institucionales a nivel sectorial que permitan frenar las actividades rentísticas tan nocivas para el desarrollo del país.

Referencias

AARON, Henry J. "Public Policy, Values and Consciousness", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, No.2, 3-21, Spring 1994.

BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, Cap. 5,6 y 7.

BEJARANO A, Jesús Antonio, et al. *Colombia: Inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá, Fonade, Universidad Externado de Colombia, 1997, Cap. I y IV.

CEPEDA, Fernando. *La corrupción administrativa en Colombia. Diagnóstico y recomendaciones para corregirla*, Bogotá, Ed. Tercer Mundo Editores, 1994, Cap. 1.

COLEMAN, James S. *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press, 1990, pag.300-321.

FUKUYAMA, Francis. *Confianza*, Buenos Aires, Ed. Atlántida, 1996, 492p.

----- "AL: todavía no llega el fin de la historia", *Perfiles Liberales*, No. 59, 21-25, Mayo- Junio 1998.

----- "Le apuesto a generar oportunidades en el corto plazo", *Estrategia Económica y Financiera*, No. 259, Julio 1997, pag.4-6.

GARAY, Luis Jorge. *Crisis y Construcción de Sociedad. Apuntes sobre el caso de Colombia*, Santa Fe de Bogotá, Septiembre de 1998, 30p.

HODGSON, Geoffrey M. "The Approach of Institutional Economics", *Journal Of Economic Literature*, Vol. XXXVI, No. 1, March 1998, pag.166-192.

HOMMES, Rudolf. "Gobierno de dos pistas y su subordinación a los políticos profesionales", *Estrategia Económica y Financiera*, No. 248, Nov. 1996, pag.8-18.

----- "Corrupción y crecimiento", *Poder y Dinero*, No. 66-67, Octubre 1997.

KALMANOVITZ, Salomón. "Las Instituciones, la Ley y el Desempeño Económico", *Ensayo y Error*, No. 2, Julio 1997, pag.7-25.

KLITGARD, Robert. "¿Cómo reprimir la corrupción en el gobierno?", En: *Gobernabilidad y Reforma del Estado*, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, Santafé de Bogotá, 1994, pag.283-312.

KNACK, Stephen and KEEFER, Phillip. "Does Social Capital Have an Economic Payoff?. A Cross- Country Investigation", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXII, , Nov 1997 Issue 4, pag.1251-1288.

M.K. Nabli; J.B., Nugent. "The new institucional economics and its aplicability to development". *World Development*, Vol. 17, No. 9, 1989, pag.1333-1347.

MAURO, Paulo. "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CX, Issue 3, August 1995, pag.681-712.

MURPHY, K.; A. Sheifer and R. Vishny. *Why is Rent Seeking so Costly to Growth?*, *American Economic Review*, May. 1993, LXXXIII, pag.409-414.

NORTH, Douglas. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 190p.

Posada, Carlos Esteban. "Los mercados de instituciones y las instituciones endógenas", *Borradores Semanales de Economía*, No. 81, 1997, 16p.

POSNER, Richard. "Social Norms and the Law: An Economic Approach", *The American Economic Review*, N. , May. 1997, pag. 365-369.

PUTNAM, Robert. "Bowling Alone; Americas Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, Vol. 6, N. 1, January 1995, pag. 65-78.

----- *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* Princeton: Princeton University Press, 1993, pag.163-185.

RESTREPO, Piedad Patricia. "Capital Social, Crecimiento Económico y Políticas Públicas", *Lecturas de Economía*, No. 48, Jun. 1998, pag.35-65.

ROJAS, Fernando, BEJARANO, Jesús Antonio, et al. *Descentralización y Corrupción*, Fescol y Milenio, Octubre de 1996, pag.83-95.

RUBIO, Mauricio. *Capital Social, Educación y Delincuencia Juvenil en Colombia*, Documento CEDE, Abril de 1996, 67p.

----- *Crimen sin sumario, análisis económico de la justicia penal colombiana*. Documento CEDE, Junio 1996, 92p.

----- *Homicidios, Justicia, Mafias y Capital Social. Otro ensayo sobre la violencia colombiana*, Documento CEDE, agosto 1996, 66p.

SHLEIFER, Andrei and Vishny. "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CVIII, Issue 3, August 1993, pag.599-617.

SUDARSKY, Jhon. "Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia", *Coyuntura Social*, No. 16, Mayo 1997, pag.183-203.

THOUMI, Francisco. *Derechos de propiedad en Colombia: debilidad, ilegítimidad y algunas implicaciones económicas*. CEI, Serie Documentos Ocasionales, Abril-Junio 1995, No.38. Santafé de Bogotá, 23p.

TRUJILLO, Edgar y BADEL, Marta Elena. "Los costos económicos de la criminalidad en Colombia 1991-1996", *Archivos de Macroeconomía*, No. 76, Marzo de 1998.

URIBE, María Teresa. "De la ética en los tiempos modernos o del retorno a las virtudes públicas", *Estudios Políticos*, No. 2, Julio 1992, pag.7-25.

URRUTIA, Miguel. "Política Económica e Instituciones", *Borradores Semanales de Economía*, No. 52, Julio 1996, 13p.

WIESNER, Eduardo. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un enfoque neoinstitucional*, Bogotá, TM editores, DNP, 1997.

WILLS, Eduardo. *Trust: The Connecting Link for Cooperation in Groups*, Preliminary Paper, Dec. 1997, 17p.