Capítulo VI

La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local[*]

EDUARDO WIESNER

> Entre los mercados y su supuesta eficiencia y entre la intervención y su supuesta equidad están las instituciones. Son éstas las que definen qué tanto funcionan los mercados y qué tanto redistribuye la intervención.
>
> E. Wiesner[1].

INTRODUCCION

Durante las últimas dos o tres décadas ha surgido en el mundo académico y en el de la *praxis* del desarrollo económico y social un consenso alrededor de las siguientes tres apreciaciones:

---

[*] Este documento fue preparado para ser publicado en el libro *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, del proyecto CEPAL/GTZ de descentralización fiscal en América Latina.

[1] Eduardo Wiesner, "Estructura institucional y desarrollo económico y social en Colombia", Departamento Nacional de Planeación, Capítulo V, 1997.

a. El progreso económico y social depende más de factores institucionales, políticos e históricos que de la dotación inicial de recursos naturales, de factores externos o del ciclo económico.

b. Las "restricciones de economía política" terminan teniendo más poder real sobre la efectividad de las políticas públicas y sobre las "decisiones colectivas" que la argumentación normativa, teórica o técnica.

c. El desarrollo económico y social es más endógeno que exógeno y responde, principalmente, a las formas como ciertas inversiones estratégicas y ciertas estructuras de gobierno afectan, a través de externalidades, la productividad y la competitividad de largo plazo de una sociedad.

Estas tres "visiones" de la esencia de la problemática del cambio económico, social y político configuran la substancia conceptual de lo que la literatura contemporánea denomina "La Escuela Neoinstitucional"[2]. Quienes han venido trabajando a nivel teórico y empírico estos temas han recibido especial reconocimiento. Al punto que seis premios Nobel han sido otorgados a quienes han hecho las más significativas contribuciones[3].

---

[2] Para un excelente resumen sobre la evolución reciente de la economía institucional ver Douglas North, "Institutions and Credible Commitment", JITE, marzo de 1993. La otra publicación que ofrece un resumen sobre la relación entre instituciones y desarrollo es la editada por Christopher Clague, *Institutions and Economic Development.*

[3] George Stigler (1961), por su análisis del papel de la información; Douglas North (1981), por el énfasis en los aspectos históricos; R. Coase (1960), por sus aportes en el manejo de las externalidades; J. Buchanan (1990), por sus trabajos sobre las reglas constitucionales; G. Becker (1976), por incorporar los factores derivados de la conducta humana; H. Simon (1982) y Reinhard Selten por sus estudios sobre la racionalidad limitada. Esta lista debería ser complementada con los aportes de otros *scholars* como: Paul Krugman, (1992), Mancur Olson (1971), Gordon Tullock (1988), Elinor Ostrom (1993), Joseph Stiglitz (1991); Oliver Williamson (1993); Armen Alchian y Harold Demsetz (1972); A.K. Sen (1970) y muchos otros más.

Por lo general, la escuela neoinstitucional ha concentrado su análisis en las instituciones públicas y privadas sin distinguir entre las nacionales, de una parte, y las territoriales o locales, de otra.[4] Sin embargo, desde la perspectiva de la calidad de vida de los ciudadanos y de la gobernabilidad democrática,[5] las instituciones locales podrían ser las más decisivas.

Por ello parece pertinente "reabrir" el tema del marco institucional a nivel local y hacerlo desde la perspectiva de la economía neoinstitucional y dentro del contexto de los procesos de descentralización que están teniendo lugar en América Latina y en otras partes del mundo. El contribuir a esa "reapertura" es el propósito del presente trabajo. La importancia de los aspectos institucionales en los procesos de descentralización es, por lo general, reconocida[6]. Lo que se busca que distinga este escrito de otros es el énfasis en el enfoque neoinstitucional y la focalización específica de su marco teórico y analítico a la problemática de la descentralización[7].

Más específicamente el documento tiene los siguientes tres objetivos:

---

[4] El profesor Barry Weingast, de la Universidad de Stanford, ha analizado en detalle la relación entre la economía institucional y constitucional, de una parte, con el federalismo, de otra, dentro de un proceso de descentralización. Ver su "Constitutions as Governance Structures: The Political Formulations of Secure Markets", *JITE*, marzo 1993, p. 303.

[5] Es importante distinguir entre gobernabilidad en general y la gobernabilidad que podría ser el producto de un proceso democrático y participativo, en contraste con uno autoritario o hegemónico. Sobre este tema y su relación con el desarrollo ver, Edgardo Boeninger, "Governance and Development: Issues and Constraints", Proceedings of the 1991 World Bank Conference on Development Economics, 1991.

[6] Gabriel Aghon, "Descentralización fiscal: marco conceptual", *CEPAL*, Proyecto Regional CEPAL-GTZ, Serie Política Fiscal, No. 44, 1993, p.41.

a. Analizar el marco institucional local y su relación con el proceso político y fiscal.

b. Examinar la interdependencia entre el marco institucional local, fiscal y político, con la gobernabilidad.

c. Proponer una estrategia para fortalecer las condiciones conducentes a una mayor gobernabilidad local.

El documento está organizado en cinco secciones. En el primero, se ofrece una síntesis del marco teórico y de política aplicada de la economía neoinstitucional. Esto, con el fin de proporcionar la referencia conceptual y analítica global para el desarrollo de los temas específicos de la descentralización y de la gobernabilidad local. En la segunda sección se "aplica" el análisis neoinstitucional a la descentralización con el fin de precisar en que forma ese enfoque podría contribuir al éxito de la descentralización. En la tercera sección se analiza el marco institucional local y su relación con la gobernabilidad local. Lo que aquí importa es el examen de los factores que afectan esta gobernabilidad. En la cuarta sección se resumen las principales conclusiones y se analizan las implicaciones de política que de ellas se derivan. Por último, la quinta sección ofrece los lineamientos de una estrategia institucional para fortalecer la gobernabilidad local y hacer altamente probable el logro de los objetivos de la descentralización política y fiscal.

---

[7] Para un análisis de la relación general entre la economía institucional y el desarrollo, ver Robert Picciotto, "Putting Institutional Economics to Work", *World Bank Discussion Paper*, No. 304, 1995.

EL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DEL MODELO NEOINSTITUCIONAL

No es fácil resumir el marco teórico ni los postulados del modelo neoinstitucional. Después de todo, se trata de un conjunto de principios cuya evolución ha ocurrido a lo largo de muchas décadas y que se inició coetáneamente con el surgimiento de la teoría económica clásica[8]. Es más, no es posible definir el modelo neoinstitucional sin referencia a la teoría económica clásica o neoclásica[9]. Se trata, en esencia, del conjunto de consideraciones y restricciones que se deben agregar al modelo clásico no para substituirlo sino para complementarlo y darle mayor efectividad.

Por sus características, el modelo neoinstitucional no constituye una síntesis final ni sincrética entre la teoría económica clásica y su desarrollo posterior. Por el contrario, es un modelo dinámico, un programa heurístico de aplicación de política económica y de economía política. Como programa de investigación y de ejercicio heurístico de economía aplicada, el enfoque neoinstitucional no está lejos de la llamada Escuela de Chicago. En realidad hay mucho en común entre los dos. De acuerdo con Bretton la tradición de la

---

[8] Podría argumentarse que los orígenes de la economía neoinstitucional se remontan a la llamada "Escuela Alemana Institucional" de Gustav Schmoller y Carl Menger de fines del siglo XIX. En realidad, su parecido es quizás mayor con la Escuela Austriaca de I. Kirzner, F. Hayek y J. Schumpeter en la segunda mitad del siglo XX.

[9] Por lo general se acepta que la economía clásica se refiere tanto a un período (1750-1800) como a unos autores, principalmente a aquellos que siguieron los trabajos de Smith, Cournot, Ricardo y Walras. El término neoclásico fue utilizado por primera vez por T. Veblen, "The Preconceptions of Economics Science", *The Quarterly Journal of Economics 14*, 1900, para referirse a las características de la economía de Alfred Marshall y de la Escuela de Cambridge. Más tarde, este término fue utilizado por Keynes, Dobb, Hicks, Stigler y Samuelson.

escuela de Chicago ha sido la de invertir tiempo en la investigación y en el análisis de la conducta humana con el fin de comprender las instituciones que de ella surgen y de examinar, de otra parte, la conducta humana que fluye de esas instituciones[10]. El objeto de estudio es la interacción entre instituciones y conductas humanas tanto a nivel individual como colectivo.

La premisa de la cual parte la escuela de Chicago es que las personas, por lo general, tratarán de maximizar su bienestar o la percepción de su utilidad. De esta manera compiten entre sí y generan los mercados y la competencia. Ese esfuerzo por maximizar es lo que explica la existencia de las instituciones, de los mercados, de la información, de los monopolios, de los sindicatos y de los *rent-seekers*, etc. Lo que se observa todos los días, en todos los lugares, es la acción de las personas tratando de maximizar su beneficio. Esta es la premisa de la cual nunca se aleja la tradición de la escuela de Chicago[11].

[10] Abert Bretton, "Toward a Presumption of Efficiency in Politics", *Public Choice*, Vol. 77, septiembre 1993.

[11] Para un análisis del trayecto analítico entre Chicago y la economía neoinstitucional ver, Oliver Williamson, "The Institucional and Governance of Economic Development and Reform", Proceedings of the 1994 World Bank, Annual Conference on Development Economics, 1994.

RECUADRO No. 1

LOS MERCADOS SURGEN DE LA CONDUCTA HUMANA

Por lo general, las personas tratan de maximizar su bienestar o su percepción de ese bienestar. De esta manera compiten entre sí y generan los mercados y la competencia. Ese esfuerzo por maximizar su bienestar es lo que explica la existencia de las instituciones. Tanto de aquellas que restringen la competencia como de aquellas que la protegen.

El *rational choice* individual buscará restringir la competencia mientras que un *rational choice* colectivo buscará protegerla. Las sociedades prosperan o declinan en función de esta interacción.

Esta misma premisa es la que lleva a la economía neoinstitucional a buscar en los factores políticos, en las restricciones de economía política[12] y en los factores institucionales e históricos, la explicación del progreso y/o atraso de los países, sus sectores y hasta de sus firmas y regiones[13].

---

[12] La investigación en campos como la economía y la ciencia política ha dado origen a nuevas áreas de trabajo interdisciplinario. Una de ellas se conoce como la "economía política positiva". Según el profesor James Alt, (1990) esta área de investigación tiene como propósito establecer "principios frente a los cuales determinadas experiencia son comparadas entre sí para entender qué ocurre y no para juzgar qué ocurre". En esencia, se busca determinar el comportamiento real de las personas y de las instituciones, dentro de determinadas circunstancias, para así anticipar resultados y diseñar estrategias que faciliten el logro de unos objetivos dados. Uno de los principios de "economía política positiva" sugiere que la sola racionalidad técnica de una política no garantiza el que ella vaya a ser adoptada. Tampoco ocurre automáticamente que la "lógica colectiva" (Olson, 1971) haga prevalecer el bienestar de la sociedad sobre los intereses de los *rent-seekers* o de grupos de poder organizados. James Alt y Kenneth Shepsle, *Perspectives on Positive Political Economy*, CUP, Cambridge, Mass., 1990. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Boston Mass., 1971.

[13] Mancur Olson, *Capitalism, Socialism and Dictatorship*, por publicarse.

En el caso de la mayoría de los países de América Latina estas premisas y sus interdependencias no han recibido adecuada atención o interpretación[14]. Por ello, el énfasis en la búsqueda del desarrollo económico y social ha recaído más en la cantidad de los recursos y su distribución o reparto que en la calidad de las políticas globales. Por lo general, se ha subestimado el papel de las instituciones y la capacidad de las restricciones de economía política[15] para limitar la efectividad de las políticas[16].

Quedando así resumido el antecedente histórico y teórico conceptual de la "escuela neoinstitucional", corresponde ahora ver cuáles son, a nivel más específico, sus características principales. Una síntesis de lo que contiene el enfoque institucional no podría dejar por fuera los siguientes cinco aspectos:

a. El enfoque inductivo e histórico en contraste con el deductivo y abstracto.

b. La interdependencia de los mercados económicos y de los mercados políticos.

c. Las condiciones institucionales y de economía política determinan la efectividad de las políticas.

---

[14] Afortunadamente se empieza a observar una creciente toma de conciencia de la importancia de los factores institucionales. Un ejemplo de trabajos específicos en este campo es el de A. Alesina, R. Hausmann, R. Hommes y R. Stein, "Budget Institutions and Fiscal Perfomance in Latin América", Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.

[15] Para un estudio del marco institucional en el sector energético en Colombia, ver Eduardo Wiesner, *Política enérgetica y estructura institucional*, Comisión Nacional de Energía, Ministerio de Minas y Energía, República de Colombia, 1992.

[16] Un interesante análisis relacionado con el tema institucional lo hace Juan Carlos Lerda en su estudio "Política cuasi-fiscal y reforma del estado", donde se aprecia cómo la proporción del presupuesto que es "invisible" es más grande que la parte visible y explícita en América Latina. El punto de interés institucional es que el gasto menos "visible" responde a la influencia de quienes ganan con menor transparencia fiscal y política. Documento presentado al Seminario en honor de A. Fischlow, Bogotá, julio 1996.

d. La relación entre los mercados y la competencia.

e. El papel del Estado.

El enfoque inductivo e histórico en contraste con el deductivo y abstracto

Una de las ideas básicas de la Escuela Neoinstitucional es que no existe una fórmula única para resolver los problemas públicos o colectivos. Lo que "resuelve" los problemas de una sociedad es el "proceso" continuo de diseñar, ejecutar, evaluar, aprender y corregir las políticas públicas y privadas. Lo básico, como dice Hayek, es dejar amplio margen para el aprendizaje[17]. La única constante que reconoce la escuela neoinstitucional es la noción apriorística de la elección racional. Lo hace, desde luego, en sus acepciones de *bounded rationality* y *limited cognition* desarrollados por H. Simon[18] y Douglas North[19].

La escuela neoinstitucional se concentra en el "caso específico" y en sus circunstancias históricas y situacionales. El modelo no se construye de arriba hacia abajo, como el modelo neoclásico, sino de abajo hacia arriba. Del caso particular al caso general. Más que un modelo abstracto lo que importa son las instituciones y su evolución a lo largo

---

[17] F. Hayek, "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, 35, 1945.

[18] Herbert Simon, *Models of Man*, Wiley, New York, 1957.

[19] Douglas North, “What Do We Mean by Rationality?”, *Public Choice*, Vol. 77, No. 1, 1993.

del tiempo. Según el economista alemán Walter Eucken[20] la forma de abordar el estudio y la práctica de la economía es a través de un proceso evolutivo en el cual se ordenan (Ordnungstheory) los distintos niveles de análisis[21].

Dentro de este enfoque inductivo, la escuela neoinstitucional da gran prioridad a los "experimentos" o a lo que se podría llamar la verificación empírica de las hipótesis abstractas. Esta línea de trabajo es lo que ha conducido a economistas como H. Simon a desarrollar el concepto de racionalidad limitada (*bounded rationality)* en contraste con un análisis de elección racional (*rational choice)* que suponga racionalidad perfecta (*perfect rationality)*[22].

Por último, para la economía neoinstitucional el "proceso" es tan o más importante que el modelo abstracto o la dinámica hacia un equilibrio general. El análisis del equilibrio parcial es más importante que el del equilibrio general. En fin, los mecanismos de

---

[20] Walter Eucken, el hijo del filósofo y ganador del premio Nobel, Rudolf Eucken, desarrolló su trabajo bajo la influencia de la escuela histórica. Pero su interés era el de agregarle una estructura teórica de soporte. W. Eucken acuñó el concepto de la "gran antinomia" de las ciencias sociales para referirse al conflicto entre las grandes teorías con jurisdicción global versus las teorías específicas que sólo pueden ser aplicadas a periodos históricos específicos. W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*.

[21] Según Helmut Leipold, este enfoque es consistente con la llamada Escuela Constitucional del profesor J. Buchanan. Ver su "Neoliberal Ordnungstheory", *Constitutional Political Economy,* Vol. 1, No. 1, 1996, p. 63.

[22] Para un completo análisis del tema de "limited cognition", ver el número especial del *Journal of Economic Behavior and Organization*, JEBO's de marzo de 1996 que está dedicado a este tema.

transmisión importan tanto o más que la búsqueda de los equilibrios a través de una dinámica global hacia o desde el equilibrio Walrasiano[23].

La interdependencia de los mercados económicos y de los mercados políticos

La segunda característica de la economía neoinstitucional es su reconocimiento que los mercados económicos y los mercados políticos actúan simultáneamente. La economía en abstracto no existe. La teoría económica no es suficiente para explicar la realidad. En todo momento hay instituciones porque siempre habrá externalidades que originaran la intervención y la existencia de los gobiernos. Por ello, existe la elección pública. Dentro de la premisa del *rational choice*, tales elecciones reflejaran más los intereses de quienes toman la decisiones públicas que el beneficio de aquellos a nombre de los cuales se toman esas decisiones. Como dice D. North, "la escuela de *public choice* es la aplicación del modelo neoclásico de la teoría económica a la política"[24].

La economía neoinstitucional reconoce, entonces, que frente a cualquier programa de reforma de un sector público, o de cambio de estructura de los niveles públicos, como

---

[23] León Walras (1834-1919), estableció, en su obra seminal *Elements d'economie Politique Pure (1874),* el marco teórico de un equilibrio general en el cual todos los precios están simultáneamente determinados. El principio de maximizar utilidad lleva a todos los mercados hacia un equilibrio general. Desde luego, si se cumple con una serie de condiciones. El equilibrio general Walrasiano es muy distinto al equilibrio parcial en un solo mercado del que hablaba A. Marshall desde Cambridge a principios del siglo XX..

[24] Douglas North, "What Do We Mean by Rationality ?", *Public Choice,* Vol. 77. No. 1, 1993.

sería el caso de una política de descentralización, los intereses políticos y las ambiciones de los *rent-seekers*[25] afectarán el diseño y la ejecución de la política de que se trate.

Las condiciones institucionales determinan la efectividad de las políticas

Más allá de toda normatividad y de la fortaleza de un argumento teórico o técnico, lo que determina gran parte de la efectividad de las políticas públicas son las condiciones bajo las cuales se diseñan y se ejecutan esas políticas. Esas condiciones son:

i) la competencia,

ii) un marco macro-institucional que proteja la competencia,

iii) un marco legal que proteja los derechos de propiedad y que reduzca los costos de las transacciones,

iv) la realización de evaluaciones independientes sobre el desempeño de las instituciones públicas.

---

[25] El término *rent-seekers* fue acuñado por Gordon Tullock y por Anne Krueger para referirse a los grupos de personas que logran "capturar" rentas de la acción del gobierno o de otras instituciones públicas y aun privadas. Por lo general, se trata de rentas obtenidas a través de "elecciones públicas" y no a través de mercado. Los *rent-seekers* presionan a los gobiernos para que intervengan como respuesta a presumibles o a reales fallas del mercado y aprovechan para crear, para sí, rentas que el mercado, operando abiertamente, no les entregaría. Actividades derivadas de la acción pública tales como la regulación, tarifas, cuotas, precios de sustentación y financiamientos cuasi-fiscales, son las principales fuentes de financiamiento de los *rent-seekers*. Gordon Tullock, "The Welfare Costs of Tarifts, Monopolies and Theft", *Western Economic Journal*, 5, 1967, pp. 224-232. Anne Krueger "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64, 1974, pp. 291-303.

RECUADRO No. 2

NO HAY POLÍTICAS EN ABSTRACTO: SÓLO POLITICAS

E INSTITUCIONES

El subestimar la fuerza del *rational choice* conduce a que las políticas se diseñen en abstracto, como si se tratara solamente de un desafío técnico. Aunque la relación entre políticas e instituciones es de doble vía, en América Latina se ha tenido la tendencia a formular políticas suponiendo que las instituciones están esperando con una actitud neutral e imparcial. La realidad es muy distinta. Las instituciones, por lo general, tienen sus propias políticas e intereses.

El desafío no es, entonces, sólo diseñar las políticas correctas sino el incorporar las instituciones a su proceso de formulación y de ejecución. La pregunta de fondo no es tanto cómo cambiar las políticas sino cómo cambiar las instituciones.

La economía institucional parte de la premisa de que las conductas de los agentes económicos y los agentes políticos responden más a las condiciones "positivas", por ejemplo, la realidad, que a las consideraciones normativas sobre cómo "deberían" comportarse las personas o las instituciones. Sólo un cambio en las condiciones induce un cambio significativo en las conductas de los agentes económicos y de los agentes políticos.

La relación entre las instituciones, los mercados y la competencia

Para la economía neoinstitucional la competencia no es la norma sino la excepción tanto en los mercados públicos como en los privados. En este sentido, se aparta por completo de los supuestos de la teoría clásica[26]. Para la economía neoinstitucional todo agente económico y todo agente político buscará siempre reducir o eliminar la competencia. Esto es lo que su *rational choice* le manda hacer. Esto es lo que su interés propio le aconseja. Por todo esto no hay políticas en abstracto lo que hay son políticas e instituciones.

Las instituciones surgen del ejercicio del *rational choice*. Unas surgen para proteger la competencia, otras para restringirla. La forma como las instituciones se organizan y jerarquizan entre sí en lo político y en lo económico responde a factores históricos, culturales y aun ideológicos. El cambio y el progreso así como el atraso y la extinción dependen, en una gran medida, de esa organización institucional[27] y de su capacidad de adaptación a su entorno[28].

---

[26] Sobre este tema ver el famoso artículo de Armend Alchian, "Uncertainty, Evolution and Economic Theory", *Journal of Political Economy*, 58, No. 3, 1950.

[27] Oliver Williamson, "Comparative Economic Organization: the Analysis of Discrete Structural Alternatives", *Occasional Papers*, No.54, International Center for Economic Growth, 1994.

El papel del Estado

La escuela neoinstitucional tiene, como dice Eggertsson[29], "una visión positiva del Estado", en contraste con la visión normativa del dictador benévolo o del abnegado servidor público o político. Dentro de estas restricciones, una de las principales funciones del Estado es asegurar condiciones que conduzcan a la mayor eficiencia colectiva y al logro de las metas de equidad escogidas. Dentro de esas condiciones la competencia se convierte en un bien público de enorme importancia[30].

En resumen, la economía neoinstitucional sostiene que, entre los mercados y su supuesta eficiencia, de una parte, y entre la intervención y su supuesta equidad, de otra, están las instituciones. Son éstas últimas las que definen qué tanto funcionan los mercados y qué tanto redistribuye la intervención. Por ello el estudio de las instituciones es indispensable para entender los resultados reales que surgen tanto de los mercados como de la intervención. Pero más allá de estudiar las instituciones, para entender mejor el proceso, ellas deben ser analizadas para incorporarlas *activamente* a los procesos de reforma y de

---

[28] Según Hayek (1945), en su "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review* 35, el principal problema de toda sociedad es su capacidad de adaptación. La ruta para una mayor adaptabilidad es el mercado y una estructura institucional que proteja, como una prioridad de "primer orden", el papel de la competencia.

[29] Thrainn Eggertsson, *Economic Behavior and Institution*, CUP, Cambridge, Mass., 1990, p. 59.

[30] Para el papel del Estado en la determinación de los "derechos de propiedad" ver Andrzej Rapaczynski, "The Role of the State and the Market in Establishing Property Rights", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2, Verano, 1996.

modernización[31]. Dentro del propósito de este trabajo, ellas deben ser incorporadas al proceso de la descentralización.

La economía neoinstitucional considera que es indispensable incluir en el diseño de políticas los factores que limitan su efectividad. Dentro de tales factores están las condiciones que:

a. Restringen la competencia.

b. Dejan poco margen para las evaluaciones externas independientes.

c. Aseguran un financiamiento fijo separado de la efectividad del gasto.

d. Conducen a que los *rent-seekers* puedan hacer prevalecer sus intereses particulares sobre los de la sociedad como un todo.

Para fortalecer las condiciones conducentes a la mayor eficiencia, a la mayor equidad y al logro del bienestar de la sociedad como un todo, es indispensable que (i) el marco constitucional, (ii) el marco macroinstitucional y (iii) el marco intrainstitucional, dentro del cual actúan los agentes económicos y políticos, sea formulado a través de un proceso que separe los intereses inmediatos y directos de los intereses globales y de largo

[31] Para un análisis de los problemas reales que existen frente al nuevo papel del Estado en América Latina, ver Ricardo Hausmann, "Sustaining Reform: What Role for Social Policy ?", *Redefining the State in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

plazo. El marco de "reglas colectivas" debe ser formulado en forma independiente de los intereses de quienes juegan bajo esas reglas[32].

LA ECONOMIA NEOINSTITUCIONAL Y LA DESCENTRALIZACION

Según Oliver Williamson la economía neoinstitucional opera a dos niveles de interacción. Uno, denominado el "ambiente institucional" donde se establecen las reglas básicas de la organización económica, política y social. El otro, denominado el "arreglo institucional", donde se define cómo se organizan las instituciones para efectos de cooperar o de competir entre sí. Una estructura de gobierno descentralizado o un proceso de descentralización quedaría incluida en el segundo nivel de acción de la economía neoinstitucional[33].

La dinámica de cambio de las sociedades establece interdependencias y restricciones entre los dos niveles. En principio, los dos niveles deben ser consistentes entre sí. Por ejemplo, si al nivel más macroinstitucional se le quiere crear un "ambiente" donde los mercados económicos y políticos tengan un papel importante, al nivel de la estructura específica de la organización de las instituciones, también se debería encontrar una modalidad favorable a ese modelo.

---

[32] Esto es lo que John Rawls llama la formulación de políticas "detrás de un velo de ignorancia". Ver John Rawls, *A Theory of Justice,* Harvard University Press, Harvard, 1971.

[33] Oliver Williamson, "The Evolving Science of the Organization", *JITE*, marzo, p. 53, 1993.

Esto es más fácil enunciarlo que hacerlo ya que, por lo general, el formular políticas no tiene los mismos requisitos ni enfrenta las mismas resistencias que el construir instituciones y el organizarlas entre sí. No es extraño encontrar casos donde supuestamente el marco macroinstitucional promueve la competencia pero donde el marco micro-institucional real no protege, por ejemplo, los derechos de propiedad. Por ello, la estructura institucional global termina no siendo propicia a la acción de los mercados. Lo mismo puede pasar con una política de descentralización. Se la adopta en busca de la eficiencia pero si no se tiene especial cuidado en el diseño del marco institucional termina prolongando a nivel local condiciones de monopolio que existían a nivel nacional.

La estructura institucional descentralizada

La descentralización responde a la pregunta de cómo hacer más eficiente el sector público de un país. Hay muchas responsabilidades del Estado que, en principio, podrían ser cumplidas más eficientemente bajo un esquema descentralizado. Tal es el caso, por ejemplo, del gasto social en educación primaria y atención médica, así como el manejo ambiental y el suministro de varios servicios públicos. Sin embargo, la búsqueda de la eficiencia a través de la descentralización no está exenta de serios riesgos. El principal de ellos es el que se subestime la importancia de satisfacer las condiciones que el mismo

proceso de descentralización exige. Como dice Proud'homme "existen peligros en la descentralización"[34].

Dentro de las condiciones más importantes que debe cumplir la descentralización se subraya el desarrollo de un marco institucional a nivel local que guíe el proceso en forma eficiente a lo largo del tiempo[35]. Se considera que sin ese fortalecimiento institucional local la devolución de recursos y de competencias podría, *inter alia*, exceder la capacidad local para su buen manejo, o que a nivel político local se podría generar una menor transparencia política y fiscal. En fin, hay numerosas advertencias[36] sobre el papel vital que deben jugar las instituciones. ¿Frente al reconocimiento nominal de la importancia de lo institucional qué podría agregar el enfoque neoinstitucional?

Habría cuatro áreas donde la economía neoinstitucional podría ser de especial utilidad en el diseño y en la ejecución de una política de descentralización.

i. La importancia de incentivos y el papel de la competencia.

ii. El poder de los agentes políticos y de los *rent-seekers*.

iii. La inelasticidad de la oferta de factores institucionales.

---

[34] Remy Proud'homme, "On the Dangers of Decentralization", *Policy Research Working Pape Series*, WPS-1251, Banco Mundial, 1994. Este artículo suscitó varias réplicas. Ver Charles McLure Jr., "Comment on Prud'homme", *The Research Observer*, Vol. 10, No. 2, agosto de 1995. David O. Sewell, "The Dangers of Decentralization, According to Prud'homme: Some Further Aspects", *The Research Observer*, Vol. II, No. 1, febrero de 1996.

[35] Para un resumen de los requerimientos institucionales aconsejables para el caso general de los países de América Latina, ver Ricardo López-Murphy, "Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency", *Economic and Social Progress in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1994, p. 220.

iv. El papel de las externalidades y la importancia del "proceso".

La importancia de los incentivos y el papel de la competencia

La economía institucional argumenta que la competencia no es la norma sino la excepción en todos los mercados, en los públicos y en los privados. Por lo tanto, no se debería suponer que, por ejemplo, al descentralizar la educación primaria o la atención de la salud, tan sólo por hacerlo, su suministro estará hecho en un mercado local más competido que en un mercado nacional. Para que éste sea el resultado real será necesario asegurar que la estructura de incentivos propicia la competencia y no el monopolio.

En muchos países de América Latina gran parte del gasto social se ejecuta en forma descentralizada y se financia a través de transferencias. Ocurre también, como es el caso de Colombia, que esas transferencias están atadas a los ingresos corrientes de la nación y son por ello automáticas y sin mayor relación con el desempeño o con la calidad del gasto local. Así, una vez que por razones de equidad se financian las necesidades básica regionales, no hay margen significativo para que la competencia por recursos induzca una mayor eficiencia global a nivel territorial.

El enfoque adaptado por Colombia a comienzos de los noventa fue cuestionado desde un comienzo[37] y ahora empieza a abrirse paso la noción de que hay que corregirlo

---

[36] Gabriel Aghon, *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, CEPAL-GTZ, 1996, p.133.

[37] Eduardo Wiesner, *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión para la descentralización*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1992.

para hacerlo más eficiente. El "Informe de avance de la comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas" subraya que es indispensable hacer eficiente la descentralización[38]. Por su parte, José Antonio Ocampo a nombre del gobierno nacional, ha advertido sobre la necesidad de conciliar las transferencias con la sostenibilidad macro-fiscal[39].

Dentro del esquema de transferencia "atadas" a un agregado de ingresos nacionales, no hay margen significativo para que se genere una competencia interjurisdiccional por mayores recursos en función de mejores resultados en el suministro de bienes públicos locales. Esto ocurre principalmente porque el consumidor no recibe el subsidio sino que lo recibe el lado de la oferta. Si el consumidor no puede escoger la opción que más le convenga, entonces se trata tan sólo de un proceso de desconcentración del gasto pero no de la búsqueda de la eficiencia ni de la equidad.

La descentralización real es la devolución de la toma de decisiones y de la total discrecionalidad sobre el gasto a las autoridades locales. Esto es lo que Proud'homme llama el "coeficiente de discrecionalidad" que expresa el grado en que el gasto descentralizado está libre de ataduras administrativas y contables desde el lado del gobierno central.

El poder de los rent-seekers

La segunda área donde la economía neoinstitucional puede hacer un aporte especial al proceso de descentralización es advirtiendo a los *policy-markes* que los agentes políticos

---

[38] Gabriel Rosas, *et.al*, "Informe de avance de la comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas", Bogotá, 1996, p. 9.

tienden a pensar primero en su interés inmediato y en su beneficio propio antes que en el beneficio de la colectividad. Ellos, buscarán que las transferencias no estén vinculadas a principios abstractos, como el de la eficiencia o el de la competencia, sino a una base que permita un mayor "reparto" de recursos para sus regiones o para quienes les den apoyo político. Quienes salgan ganando de la falta de competencia buscarán reducirla o hacer nugatorios los esfuerzos porque ella influya en la asignación de recursos. En el caso de Colombia, las transferencias para financiar la educación primaria favorecen a la Federación Colombiana de Educadores, FECODE, y no dejan margen significativo para la competencia ni dentro del mismo sector público ni desde el sector privado[40].

Es importante tener en cuenta que la acción de los *rent-seekers* no surge de su falta de patriotismo o de su desinterés, por ejemplo, por la educación de la población infantil más pobre de Colombia. Surge de su propia racionalidad que les dice que su prioridad es proteger sus intereses si las condiciones institucionales se lo permiten. No se trata de un problema normativo sino de uno "positivo". Por ello, para cambiar el resultado no sería útil insistir en mejores conductas normativas. Lo que habría que hacer es cambiar las condiciones institucionales y premiar la competencia con incentivos reales. En ese nuevo contexto institucional los agentes políticos y los económicos competirán para proteger su interés y así inducirán eficiencia al sistema.

En breve, como dice Anne Krueger, los *rent-seekers* no representan un problema de conducta humana sino de economía política. Ocurre que quienes saldrían ganando del

---

[39] Jose Antonio Ocampo, Propuesta de ajuste fiscal, Documento CONFIS, Bogotá, julio 19, 1996.

[40] Eduardo Wiesner, "Estructura institucional y desarrollo económico y social en Colombia", *op.cit*.

gasto descentralizado, en el caso de la educación primaria subsidiada, los niños pobres, ellos no están organizados para defender su interés. Mientras que quienes saldrían perdiendo con un suministro bajo competencia sí están organizados para protegerse[41]. No es un problema moral. Es un problema de organización institucional y de la forma cómo el financiamiento público puede terminar consolidando el "arreglo" institucional que fortalece el uso eficiente de un recurso o que fortalece un monopolio con sus conocidos resultados.

La inelasticidad de la oferta de los factores institucionales

La economía neoinstitucional aconsejaría ser muy prudente en el uso del supuesto que si hay demanda a nivel local por un bien público, la oferta va a responder con elasticidad. Y advertirá, con mayor insistencia, sobre la alta probabilidad de que esa oferta no sea eficiente. En el caso del gasto público social en Colombia el problema ha sido examinado y lo que los expertos observan es una situación de oferta inelástica y un mercado de monopolio en casi todos los insumos de la producción de bienes públicos locales[42]. Muchas veces en el sector privado no se da la elasticidad de la oferta lo que indica que menos se la encontrará en el sector público local.

---

[41] Anne Krueger, "Policy Lessons from Development Experiences Since the Second World War", *Handbook of Development Economics*, Vol. III, editado por Behrman y Srinivasen, 1995.

[42] Carlos Eduardo Vélez, "La incidencia del gasto público social en Colombia", Misión Social del DNP; 1994; Tarcisio Castañeda, "Elementos críticos de la descentralización en salud y educación en Colombia", DNP, Documento de Discusión, Misión Social, 1994.; Scott Quehl, "Colombia: Towards Increased Efficiency and Equity in the Health Sector: Can Decentralization Help?"; 1993; Eduardo Wiesner, "Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity", *Informe de Progreso Económico*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994; Donald Winkler, "Decentralization in Education: an Economic Perspective", The World Bank, Capítulo IV; 1991. Tim Campbell, "Modes of Accountability in Local Governments of LAC", World Bank, Dissemination Note, 1992.

La inelasticidad de una oferta eficiente de factores no es característica exclusiva del nivel local. Con frecuencia también a nivel de gobierno central hay serias limitaciones para "gerenciar" eficientemente el proceso de descentralización. Como bien lo dice Moisés Naim:

> La devolución de poder es un proceso complejo, pero en América Latina se le intenta hacer por medio de gráficos y decretos. Esto enfrenta serios problemas pues tales reformas olvidan la enorme tarea de construir la capacidad de ejecución para que la descentralización sea un éxito[43].

Cuando se argumenta en favor de la descentralización como la ruta hacia la eficiencia no se debe suponer que ella sólo se dirige a los gobiernos locales. La descentralización "hacia arriba" también busca la mayor eficiencia en los gobiernos centrales[44].

El papel de las externalidades

Las externalidades juegan un papel crucial en la determinación de todo proceso económico, social y político. En el caso de la descentralización las externalidades de ciertas políticas

---

[43] Moises Naim, "Latin America's Journey to the Market", *Occasional Papers*, No. 62, International Center for Economic Growth, 1995.

[44] David Sewell, *op. cit*.

específicas pueden ser la clave de su éxito o de su fracaso. Esto ocurre en el frente del desarrollo institucional a nivel local. Por ello, siempre se recomienda que el desarrollo institucional debe acompañar los procesos de descentralización político y fiscal. Este enfoque eminentemente normativo conduce a que en muchos países de América Latina la ejecución de la descentralización de recursos y de competencias vaya acompañado de inversiones en cursos, seminarios, la publicación de folletos y la reiteración de que la variable institucional no ha sido dejado por fuera.

¿Qué dice el enfoque institucional sobre las externalidades?[45]

En esencia diría que es principalmente a través de un cambio de las condiciones positivas que se creará el entorno que generara los factores institucionales requeridos por la descentralización. Tal cambio de condiciones estaría constituido por variaciones en el origen del financiamiento del gasto público local. Si este gasto es financiado en una alta proporción por transferencias, libres de condicionalidad significativa, será muy difícil que los requisitos institucionales se cumplan y sean sostenibles. La clave es asegurar que los ciudadanos locales financien, de sus propios recursos, una parte importante de sus gastos públicos. ¿Si así no lo hacen, por qué razón le darían importancia real a los aspectos institucionales? Al respecto dice Wiesner.

> La importancia del financiamiento propio difícilmente puede ser exagerada. Su significado radica no sólo en proveer recursos adicionales, sino en suministrar las externalidades que hacen posible satisfacer las otras condiciones básicas. Estas son: el fortalecimiento institucional, la mejoría en la información, la transparencia en los

procesos políticos y fiscales, y la capacidad de hacer evaluaciones reales de la gestión pública[46].

Este mismo argumento es hecho por Stiglitz al distinguir entre la competencia en un mercado por un bien privado, un automóvil por ejemplo, y la competencia en un mercado público por un producto como la educación o la estructura institucional en un mercado público.

> Veo la competencia como el mecanismo para resolver la falla del mercado al no poder diseñar esquemas de incentivos para premiar desempeño y para producir la información necesaria para juzgar si una organización es eficiente[47].

En breve, sólo una demanda real y efectiva por los factores institucionales hace altamente probable el que el mercado genere su disponibilidad y su oferta eficiente. Esa demanda real surge más del interés de los ciudadanos locales por vigilar el uso de sus recursos propios que de una "normatividad" abstracta que simplemente subraye la importancia de los factores institucionales a nivel local. Casi que ningún programa de desarrollo institucional, preparado y financiado desde el nivel superior de gobierno, tendrá éxito sostenible si no está complementado y apoyado por una demanda real desde el nivel

---

[45] Andreas Papandreu, *Externalities and Institutions*, Oxford University Press, 1994.

[46] Eduardo Wiesner, *La descentralización del gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, y FINDETER, Bogotá, 1996, p. 13.

[47] Joseph Stiglitz, *Whither Socialism*, MIT Press, 1995, p. 246.

local. Son las externalidades del financiamiento local las que generan la demanda real por los factores institucionales[48].

RECUADRO No. 3

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y EXTERNALIDADES

Son las externalidades del esfuerzo fiscal local, más que cualquier otro factor, las que generan la demanda real por los factores institucionales a nivel territorial. Sólo una demanda efectiva por los factores institucionales hará que el mercado genere su disponibilidad y su oferta eficiente. Esa demanda surge más del interés de los ciudadanos locales por vigilar el uso de sus recursos propios que de una normatividad abstracta que subraya la importancia de las instituciones a nivel local.

Casi que ningún programa de desarrollo institucional, preparado y financiado desde el nivel superior, tendrá éxito sostenible si no está complementado y construido sobre una demanda real desde el nivel local.

La privatización y la descentralización hacia los mercados

La privatización de entidades públicas es un ejemplo de descentralización hacia los mercados. Al igual que la descentralización fiscal o política hacia el nivel territorial —que

[48] Para un análisis de los factores que influyen en la oferta y en la demanda de factores institucionales, ver David Feeny, "The Demand for and Supply of Institutional Arrangements", *Rethinking Institutional*

se hace en búsqueda de mayor eficiencia— la descentralización hacia los mercados se hace, precisamente, para llegar de forma directa a un entorno institucional de competencia y por esta ruta hacia una mayor eficiencia.

Pero la sola privatización, diría la economía institucional, no asegura ni la competencia ni la mayor eficiencia. Ello sólo es altamente probable si se cumplen condiciones institucionales tales como la claridad en los derechos de propiedad y la existencia de un marco regulatorio que vigile que el mercado privado hacia el cual se descentraliza está caracterizado por la competencia.

Los factores claves para la efectividad de las políticas de descentralización, bien dentro del mismo sector público o hacia los mercados, son de carácter institucional. Esas condiciones no se dan simplemente porque sean necesarias, hace falta que por ellas exista una demanda efectiva. La "compra" de bienes públicos a través de impuestos por parte de la comunidad local es la base de esa demanda efectiva.

En conclusión, el marco institucional local es, por lo general, más débil que el nacional. Para fortalecerlo hay que ir más allá de la asistencia técnica[49] y de la normatividad sobre la "necesidad" de un marco institucional adecuado. Es necesario crear una demanda real a nivel local por los factores institucionales. Y esa demanda surge, principalmente, del pago de una proporción importante del gasto público local a través de impuestos y tasas cubiertas por el ciudadano local. Son las externalidades del financiamiento local las que

---

Analysis and Development, editado por Vicent Ostrom; David Feeny; y Hartmut Picht, ICS Press, 1993.

[49] Sobre este tema ver Ariel Fiszbein, *et al*., "Colombia: Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica", *Informe del Banco Mundial*, No.14085 CO, junio 19, 1995.

generan la demanda real por información, por derechos de propiedad bien definidos, por transparencia y *accountability* política y fiscal.

EL MARCO INSTITUCIONAL Y LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad democrática es quizás el más importante de los bienes públicos. La búsqueda de una mayor gobernabilidad es uno de los principales objetivos de la descentralización fiscal y política. Pero, así como la descentralización tiene requisitos, su capacidad de contribuir a la mayor gobernabilidad también los tiene. Es decir, no toda descentralización contribuye a la gobernabilidad y hasta es posible que algunas modalidades de descentralización terminen debilitando la gobernabilidad. La pregunta que surge entonces es ¿de qué depende la gobernabilidad local democrática y cómo se la podría fortalecer? Siguiendo el enfoque institucional, la respuesta dependería de los siguientes cuatro conjuntos de factores:

a) El origen del financiamiento del gasto público local.

b) Las características del modelo de elección público local.

c) Las características del modelo principal-agente.

d) La descentralización con plena discrecionalidad.

El origen del financiamiento del gasto público local

En esencia la gobernabilidad depende del resultado de dos procesos y de las externalidades de su interacción. El primero, el proceso económico que busca mejorar la eficiencia alocativa y el logro de los objetivos de equidad. El segundo, el proceso político que busca vincular a los ciudadanos con las decisiones públicas colectivas y dar a éstas legitimidad y capacidad de ser cumplidas. Estos dos procesos dependen el uno del otro. Es imposible mejorar significativamente la eficiencia económica si no hay un interés real de la comunidad local para obtener ese objetivo. Y no habrá desarrollo político significativo a nivel local si la comunidad no encuentra que es de su interés real el participar activamente en ese proceso. Mientras la comunidad no participe, simultáneamente, en el proceso económico y en el proceso político no habrá mayor gobernabilidad, definida ésta como la capacidad de la comunidad para resolver sus problemas, tomando decisiones públicas colectivas y supervisando la ejecución de esas decisiones.

Ahora bien, ¿cómo lograr la vinculación ciudadana al proceso fiscal y político? ¿Cómo vincular sus preferencias reales con el conjunto de políticas fiscales y financieras que las traducen en programas específicos?

No hay una respuesta única o una fórmula que siempre produzca el resultado buscado. Lo que sí parece claro es que si el ciudadano municipal no aporta algo de su ingreso personal a la compra de unos bienes públicos locales, la gobernabilidad dejará de alcanzar el nivel que

podría lograr. Sin esa forma de revelar preferencias, ¿qué vinculación podría tener el ciudadano con las decisiones públicas colectivas? En el mejor de los casos, una vinculación pasiva, la de un "consumidor" que recibe un subsidio, pero no la de un "contribuyente-comprador" que exigirá unos resultados del gasto público y, de esta forma, inducirá eficiencia en su sector público inmediato. Sin un mínimo de esfuerzo fiscal propio, ¿cómo estructurar el control fiscal del ciudadano sobre su entorno político? ¿Cómo fortalecer la gobernabilidad?

RECUADRO No. 4

GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACION CIVIL

La clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está dada por la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera, la negociación interna, entre ellos, sobre sus prioridades y sobre sus necesidades colectivas, les convierte en factores de estabilización y en moderadores de sus propias expectativas. De este proceso surge una especie de "orden espontáneo". Una gobernabilidad endógena y sostenible.

El factor que actúa como catalizador entre el proceso fiscal local y el proceso político e institucional a nivel local es el pago libre y voluntario de un mínimo de impuestos y de contribuciones municipales o regionales. Así se origina el interés político. Así se completa la ecuación económica y política. Esta parece ser la ruta más directa hacia la mayor gobernabilidad.

La clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está dada por la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus

comunidades. De esta manera la negociación interna, entre ellos, sobre sus prioridades y sobre sus necesidades colectivas, les convierte en factores de estabilización y en moderadores de sus propias expectativas[50]. De este proceso surge una especie de "orden espontáneo"[51]. Una gobernabilidad endógena y sostenible.

El simple reparto induce inestabilidad y acentúa la pugna por más recursos gratuitos. Si se adopta un sistema de transferencias que no estimula significativamente la mejor gestión pública local —en lo fiscal y en lo político— se corre el riesgo de que la descentralización debilite la gobernabilidad[52]. El simple "reparto" de recursos induce inestabilidad y acentúa la pugna por más recursos. De esta manera no se estimula la sana competencia por más eficiencia y por mejor equidad. Casi ningún gobierno central podrá moderar las exigencias y las presiones si, desde un comienzo, las transferencias no fueron diseñadas para actuar como incentivos reales a una mejor gestión pública territorial.

---

[50] F. Hayek, *Law Legislation and Liberty*, The University of Chicago Press, Chicago, 1973, p. 104.

[51] Ese "orden espontáneo" resulta más de la "acción humana" que del "diseño humano." Ver Friedrich Hayek, "The Confusion of Language in Political Thought", en *Economic Freedom*, Basil Blackwell, Nueva York, 1968, p. 358. Sobre la "acción humana" la obra cumbre es la de Ludwig Von Mises, *Human Action: A Treatise on Economics*, Contemporary Books, Chicago, tercera edición, 1966.

[52] Sobre el caso de Colombia, decía Eduardo Wiesner en el "Informe final de la misión para la descentralización" refiriéndose a la relación entre reparto de recursos y la gobernabilidad: "No es del todo improbable, por ejemplo, que parte importante de las dificultades y de los problemas económicos, sociales, políticos, laborales y administrativos que se han presentado en casi todos los niveles de gobierno de muchas de las jurisdicciones territoriales, y aun de las nacionales, se deban precisamente a la forma como se han venido distribuyendo las transferencias en los últimos 10 años. Baste recordar que la transferencia del IVA ha crecido al 14.0%, en promedio, por año, en términos reales entre 1985 y 1990. Dentro de estas circunstancias, ¿qué tan extraño sería el que este proceso en vez de fortalecer las bases fundamentales de la organización local y regional, las hubiera afectado adversamente? ¿Qué tan improbable sería el que este proceso en vez de actuar como un incentivo al esfuerzo local propio, haya estimulado el reclamo por mayores transferencias y haya fortalecido los intereses burocráticos y políticos de quienes se benefician directamente del gasto público? ¿Qué tan sin fundamento sería la hipótesis de que las transferencias hayan contribuido, indirectamente al menos, al desgreño administrativo, a la insuficiente probidad en el uso de los recursos públicos y al fracaso de muchas empresas públicas locales? Eduardo Wiesner, "Descentralización y federalismo fiscal", Informe final de la misión para la descentralización, *op.cit*.

En síntesis, el factor que actúa como catalizador entre el proceso fiscal local y el proceso político e institucional a nivel local es el pago libre y voluntario de un mínimo de impuestos y de contribuciones municipales o regionales. Así se origina el interés político. Así se completa la ecuación económica y política. Esta parece ser la ruta más directa hacia la mayor gobernabilidad. Desde luego tal pago estará condicionado por la capacidad fiscal real de cada jurisdicción[53].

Las características del modelo de elección pública local

El modelo de elección pública local supone que los contribuyentes, como votantes, van a participar más en la política local y van a vigilar rigurosamente a los políticos y burócratas locales[54]. De esta manera habría mayor transparencia en el proceso fiscal y político y una más estrecha congruencia entre sus preferencias y las políticas municipales. La oferta de bienes públicos y la demanda por ellos estarán "más cerca" y habrá mayor correspondencia

---

[53] Lo que verdaderamente importa es el mayor esfuerzo fiscal efectivo como proporción de la capacidad económica local. Si en una comunidad la capacidad económica y fiscal está creciendo más rápidamente que su desempeño fiscal la proporción efectiva del aprovechamiento fiscal estará cayendo. Esta proporción es la que importa. Aun si los recaudos fiscales crecen a un ritmo real aceptable en términos del PIB habría que ver si se está efectivamente reduciendo la "brecha fiscal municipal". Si ello no está ocurriendo difícilmente podría hablarse de un mayor esfuerzo fiscal efectivo. Dentro de este contexto es indispensable conocer las capacidades fiscales locales, su ritmo de crecimiento y su potencial para así poder medir las brechas fiscales locales y orientar una parte importante de las transferencias para que actúen como incentivos a la reducción de esa brecha.

[54] Según Tim Campbell, *et.al*, bajo el modelo de elección pública local, la "*accountability*" es hacia el ciudadano municipal mientras que bajo el modelo del "*principal*" la "*accountability*" es más hacia el gobierno central. Ver su "Decentralization to Local Governments in LAC", World Bank, Regional Studies Program, 1991.

entre ellas. Pero, ¿qué tan realista es suponer que tal resultado se va a dar automáticamente como producto de la descentralización y de la aplicación de este modelo?

Las elecciones son formas de escoger públicas y en ellas no son pocas las posibilidades que tienen algunos grupos pequeños para manejar la información y para inducir unos resultados dados[55]. La corrupción no es un fenómeno extraño a nivel del proceso político local ni aun nacional en muchos países del mundo. La pregunta es si la descentralización y unas determinadas características de sus instrumentos y condiciones podrían contribuir a mitigar el problema o a hacerlo más agudo. La descentralización y la llegada de unas transferencias de recursos, con una condicionalidad más nominal que real, bien podría inducir un proceso político local poco transparente con menor participación ciudadana real y sin mayores mejorías en la probidad del manejo de recursos públicos. La gobernabilidad podría ser afectada adversamente.

En síntesis, así como la mayor eficiencia alocativa y el mejor logro de los objetivos de equidad dependen fundamentalmente de un esfuerzo fiscal local, así mismo la gobernabilidad y la estabilidad política también dependen, en una gran medida, de que las comunidades fortalezcan sus fuentes de recursos fiscales propios y perciban que es su interés el vigilar rigurosamente la gestión pública de sus políticos y burócratas[56].

---

[55] W. L. Niskanen Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Athentor, Chicago, 1971.

[56] Lo curioso es que la literatura teórica no parece haber captado toda la importancia de esta condición. El libro de Alan Peacock que analiza la perspectiva histórica de "*public choice*," por ejemplo, no hace una mención especial de este punto. En parte, esto es entendible ya que los "*issues*" tradicionales han sido más los de la eficiencia del sector público nacional que los del sector público local. Aun así, la literatura que relaciona la descentralización con el modelo de elección pública tampoco parece haber dado a este aspecto la importancia que merece. Alan Peacock, *Public Choice Analysis in Historical Perspective*, CUP, Cambridge, 1992.

Las características del modelo "principal-agente"

Una parte importante del gasto público descentralizado se hace a través de la aplicación del modelo Principal-Agente en el cual el gobierno central es el "principal" y el gobierno local es el "agente". Las transferencias actúan como el vínculo entre las partes y financian las tareas que el "principal" quiere que el "agente" cumpla. La teoría[57] detrás del modelo es que ambas partes salen ganando del proceso pues intercambian ventajas que el otro no posee. Tal sería el caso, por ejemplo, del contrato que haría un "principal" (gobierno nacional) con un "agente" (departamento o municipio) para que los niños de hogares de bajos ingresos reciban un mínimo de educación o de atención médica.

Según Stiglitz, el problema entre el "principal" y el "agente" surge cuando la información necesaria para el desarrollo del contrato es imperfecta y los incentivos y sanciones respectivas no funcionan adecuadamente. Podría también ocurrir que en el fondo no coincidan los intereses de cada una de las partes. Pero más allá de este tipo de problemas habría uno más crítico. Se trata de la efectividad de los mecanismos para hacer cumplir el contrato entre las partes. Este es un problema típicamente institucional y directamente relacionado con la teoría de los "derechos de propiedad".

---

[57] Para una síntesis de la teoría detrás del modelo ver S. Ross, "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, "*American Economic Review*, mayo de 1973.

Si no hay "derechos de propiedad" claramente definidos y respaldados por un entorno institucional creíble, la eficiencia que se puede lograr en un proceso de privatización o de regulación, por ejemplo, va a verse restringida. Es decir, si los riesgos no tienen dueños, ni son claros e inequívocos, no habrá "precios" para ellos y no se podrán intercambiar para que la sociedad salga ganando cuando los evalúe y los incorpore a sus decisiones individuales y colectivas.

La descentralización con plena discrecionalidad

En un último análisis, la verdadera descentralización hace referencia a la devolución total de la capacidad de tomar decisiones a nivel local. Es en esa discrecionalidad donde se generan las ventajas de dejar que el riesgo —y el premio— recaiga en quien toma las decisiones. La gobernabilidad depende, finalmente, de que ese proceso se dé a nivel local y de que allí, en forma espontánea y negociada, se llegue a acuerdos reales sobre cómo decidir los temas que tiene ante sí la comunidad[58]. Si los riesgos son transferibles, "hacia arriba" o "hacia afuera", la gobernabilidad no saldrá igualmente fortalecida que si los riesgos y los premios por calcularlos bien corresponden a los actores políticos y económicos locales.

CONCLUSIONES PRINCIPALES

a. Los factores institucionales tienen una enorme capacidad para restringir o para potenciar la efectividad de las políticas públicas de todos los países. En muchos casos esa efectividad está, de hecho, determinada por esos factores. El subestimar la capacidad de las restricciones de economía política es una ingenuidad intelectual que surge de la creencia de que el modelo neoclásico de competencia es la norma y de que hay algo espontáneo que lleva los procesos económicos y políticos a esa situación. Todo esto cuando la realidad indica que la competencia es la excepción y que los mercados, por sí solos, no necesariamente conducen a la eficiencia. Ni los mercados son todos eficientes ni las intervenciones gubernamentales corrigen siempre sus fallas ni mejoran la equidad. Entre los mercados y la intervención están las instituciones. Unas promueven la competencia y la eficiencia. Otras promueven el monopolio, la ineficiencia y la inequidad. Por todo esto es que las instituciones y los factores institucionales "cuentan".

El desafío es construir y mantener condiciones institucionales propicias al cambio, a la competencia y a la evaluación de sus resultados a través del mercado económico y del proceso político. Esas condiciones institucionales deben hacer parte integral del diseño y de la ejecución de las políticas públicas y privadas.

---

[58] Esto es lo que Gerold Krause-Junk, llamó "La base democrática". Ver su "La descentralización fiscal en América Latina: una perspectiva internacional", *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, CEPAL-GTZ, 1996, p.195.

b. En el caso específico de una política de descentralización, dentro de cuyos objetivos está una mayor gobernabilidad local, la economía institucional subraya que el proceso tiene una gran importancia así como el aprendizaje a través de la evaluación de la experiencia. Cada caso es distinto y no hay una fórmula única. Las reglas del juego deben ser explícitas y flexibles y el ejercicio particular debe ser consistente con el marco de política global del país en cuestión.

c. Por lo general, en América Latina los marcos institucionales locales son más débiles que a nivel nacional. Para fortalecer el marco institucional local hay que ir más allá de la asistencia técnica y de la retórica sobre cómo "debería ser" esa estructura. Es necesario crear una demanda real a nivel local por los factores institucionales. Esa demanda surge, principalmente, del pago de una proporción importante del gasto público local a través de impuestos y tasas cubiertas por el ciudadano local.

d. Son las externalidades del financiamiento local, más que cualquier otro factor, las que generan la demanda real por, *inter alía,* información, por derechos de propiedad bien definidos, por transparencia, por *accountability* política y fiscal, por evaluación de desempeño, etc. En síntesis, el "modelo de elección pública local" y gran parte de sus ventajas sólo son alcanzables en la medida en que una alta proporción del gasto público local es financiado por recursos propios de la comunidad local.

e. La clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está dada por la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera la negociación interna, entre ellos, sobre sus prioridades y sobre sus necesidades colectivas, les convierte en factores de estabilización y en

moderadores de sus propias expectativas. De este proceso surge una especie de "orden espontáneo". Una gobernabilidad endógena y sostenible.

LAS IMPLICACIONES DE POLITICA

Las implicaciones de política de las anteriores conclusiones se deben separar entre (i) aquellas que tienen que ver con la importancia general de los postulados de la economía institucional, y (ii) las que hacen referencia al caso específico de la descentralización y la gobernabilidad. En cuanto a las primeras, es necesario trabajar en el diseño de una política que tenga las siguientes características:

a. Como política general se debe tener un enfoque integral en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas. Esto quiere decir, alinear las instituciones, los mercados y las evaluaciones independientes. De esta manera, a través de la acción complementaria de estos factores, se genera mayor competencia en los mercados públicos y privados[59].

b. Un marco macroinstitucional y una estructura interinstitucional consistente entre sí y propicia al papel de la competencia en la determinación de la asignación de los recursos.

---

[59] Eduardo Wiesner, "Evaluation, Markets and Institutions in the Reform Agenda of Developing Countries", *Evaluation for the 21st Century: A Resource Book,* editado por E. Chelimsky y William R. Shadish, Jr., Sage Publications, Inc, 1996.

c. Un papel general para el Estado en el cual se protegen las reglas colectivas, los derechos de propiedad, se promueve la generación y difusión de información y se vinculan las asignaciones presupuestales a las evaluaciones de resultados de gestión.

En cuanto al caso específico de la descentralización y de la gobernabilidad, las implicaciones de política son las siguientes:

a. La descentralización de recursos y de competencias debe ir acompañada del establecimiento de una estructura de incentivos que estimulen la eficiencia en el uso de los recursos que se transfieren y la generación de recursos propios a nivel local.

b. Las transferencias deben cumplir no sólo un papel de "nivelar" desigualdades territoriales sino también el de premiar el uso eficiente de recursos públicos.

c. La oferta de factores institucionales a nivel local, que es la clave de la gobernabilidad, deberá ser buscada como el resultado de las externalidades que surgen del pago con recursos propios de una parte significativa del gasto público local.

LA ESTRATEGIA PARA FORTALECER LA GOBERNABILIDAD

Respecto a la pregunta básica de qué hacer frente a las restricciones de economía política, la respuesta es enfrentarlas con un cambio en las condiciones en que ellas se desarrollan. Esto quiere decir, una estrategia que las someta a la competencia, a la información y a las evaluaciones independientes. Aunque las restricciones de economía política nunca desaparecen del todo, y los *rent-seekers* tampoco, la estrategia tiene que ser una que minimice su desarrollo y su influencia.

El factor crucial que define la estrategia para hacer más eficiente el proceso de descentralización y para fortalecer la gobernabilidad es el cambiar las condiciones bajo las cuales se generan, utilizan y transfieren los recursos. Este enfoque parte de la premisa institucional de que es el origen del financiamiento el que determina, más que cualquier otro factor, si una estructura institucional tiende a ser positiva o adversa a la efectividad de unas políticas dadas.

Dentro de este contexto global, la estrategia tendría que reservar una porción importante de los recursos que se van a transferir para financiar lo que se podría llamar un "Fondo de Cofinanciación para Proyectos Regionales y Locales". La idea detrás de esta estrategia es estimular la cultura del proyecto local y del proyecto interjurisdiccional. A través de este Fondo se crearía la estructura de incentivos para estimular la generación de recursos propios a nivel local y la preparación de proyectos con externalidades interjurisdiccionales.

No es fácil precisar si el Fondo debería estar financiado con la mitad de las transferencias o con un tercio de ellas. Cada país tendrá que precisar sus propias reglas del juego, es decir, su marco macrofinanciero específico. En todo caso, parecería que un Fondo

con menos de un tercio de los recursos a ser transferidos, difícilmente podría tener el "efecto de apalancamiento" que se busca con los recursos y la iniciativa local. En todo momento se debe tener presente que lo que se busca es aprovechar las externalidades de iniciativas compartidas entre los agentes económicos y políticos a todos los niveles de gobierno.

El Fondo debe servir de incentivo al buen uso de los recursos y a la mejor gestión pública local y elevar el costo político del bajo desempeño de esa gestión.

A nivel específico la estrategia consiste en introducir cuatro elementos fundamentales en el proceso de descentralización y de desarrollo de la gobernabilidad.

a. Fortalecer la competencia interjurisdiccional por recursos y por el acceso a ellos a través de proyectos nacidos del ejercicio político y fiscal local.

b. Disponer de mayor flexibilidad para acoger distintos tipos de iniciativas de carácter nacional, regional y local.

c. Capitalizar las ganancias en gobernabilidad derivadas de las externalidades de un proceso político y fiscal cuya dinámica nace principalmente de las prioridades reales de la ciudadanía local.

d. Hacer sostenible el proceso a través de un mayor esfuerzo fiscal local y de una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos nacionales y locales.

El enfoque institucional no cree en soluciones definitivas sino en procesos que vayan en la dirección adecuada. No hay soluciones óptimas ni perfectas. Hay soluciones

que son preferibles a otras. En la formulación de políticas económicas y sociales públicas conviene seguir el consejo de uno de los padres de la economía institucional, H. Simon en el sentido de que lo ideal es lo óptimo pero lo realista es lo satisfactorio[60].

Si fuera necesario hacer una recomendación global que integrase todos estos conceptos sería la de que las instituciones, los mercados y las evaluaciones deben estar alineadas para generar competencia en los mercados públicos y en los privados.

BIBLIOGRAFIA

Aghon, Gabriel "Descentralización fiscal: marco conceptual, Proyecto CEPAL-GTZ, Serie Política Fiscal, No.44, CEPAL, 1993, p. 41.

Aghon, Gabriel *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, CEPAL-GTZ, 1996, p.133.

Alchian, Armend "Uncertainty, Evolution and Economic Theory", *Journal of Political Economy*, 58, No.3, 1950.

Alchian, A. and Demsetz, H. "Production, Information Costs, and Economic Organization", *American Economic Review*, 62, 1972, pp. 777-795.

Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. y Stein, R. "Budget Institutions and Fiscal Perfomance in Latin América", Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.

Alt, James y Shepsle, Kenneth *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press, 1990.

[60] Este es el concepto de "satisficing" desarrollado por H. Simon (1957), *op.cit*.

Becker, G. *The Economic Approach to Human Behavior,* University of Chicago Press, Chicago, 1976.

Boeninger, Edgardo "Governance and Development: Issues and Constraints", Proceedings of the 1991 World Bank Conference on Development Economics, 1991.

Bretton, Albert "Toward a Presumption of Efficiency in Politics", *Public Choice, 77,* septiembre 1993.

Buchanan, James *The Economics and the Ethics of Constitutional Order,* The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1990.

Campbell, Tim, *et al.* "Decentralization to Local Governments in LAC", Regional Studies Program, Banco Mundial, 1991.

Campbell, Tim, "Modes of Accountability in Local Governments of LAC", World Bank Dissemination Note, 1992.

Castañeda, Tarcisio "Elementos críticos de la descentralización en salud y educación en Colombia", DNP, Documento de Discusión, Misión Social, 1994.

Coase, Ronald "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics,* octubre 1960, pp. 1-44.

Clague, Christopher *Institutions and Economic Development, 1996.*

Eggertsson, Thrainn *Economic Behavior and Institutions,* Cambridge University Press, 1990, p.59.

Eucken, Walter *Die Grundlagen der Nationalökonomie,* 1940.

Feeny, David, "The Demand for and Supply of Institutional Arrangements", *Rethinking Institutional Analysis and Development,* Editado por Ostrom, Vicent Feeny, David y Picht, Hartmut, ICS Press, 1993.

Fiszbein, Ariel, *et al.* "Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la Asistencia Técnica", Informe del Banco Mundial, No. 14085 CO, junio 19, 1995.

Hausmann, Ricardo "Sustaining Reform: What Role for Social Policy?". *Redefining the State in Latin América,* 1995.

Hayek, Friedrich "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review, 35, 1945.*

Hayek, Friedrich "The Confusion of Language in Political Thought", *Economic Freedom,* Basil Blackwell, 1968, p.358.

Hayek, Friedrich *Law Legislation and Liberty,* The University of Chicago Press, Chicago, 1973, p. 104.

Krause-Junk, Gerold "La descentralización fiscal en América Latina: una perspectiva internacional", *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, CEPAL-GTZ, 1996, p. 195.

Krueger, Anne, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64, 1974, pp. 291-303.

Krueger, Anne, "Policy Lessons from Development Experinces since the Second World War", *Handbook of Development Economics,* Vol. III, editado por Behrman y Srinivasen, 1995.

Krugman Paul, "Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992.

Leipold, Helmut "Neoliberal Ordnungstheory", *Constitutional Political Economy. Vol.1,* No.1, 1996, p. 63.

Lerda, Juan Carlos "Política cuasi-fiscal y reforma del Estado", Seminario en honor de Albert Fischlow, Bogotá, Colombia, 1996.

López-Murphy, Ricardo "Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency", *Economic and Social Progress in Latin America,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1994, p. 220.

McLure Jr., Charles "Comment on Prud'homme", *The Research Observer,* Vol.10, No.2, agosto, 1995.

Marshall, Alfred *Principles of Economics*, 1907.

Menger, Carl *Principles of Economics,* New York University Press, New York, 1871.

Mises, Von *Human Action: A Treatise on Economics***,** Contemporary Books, Tercera Edición. Chicago, 1966.

Naim, Moises "Latin América's Journey to the Market", *Occasional Papers,* No. 62, International Center for Economic Growth, 1995.

Niskanen, Jr. W. L. *Bureaucrocy and Representative Govermment,* Aldine Athentor, Chicago, 1971.

North, Douglas *Structure and Change in Economic History,* W.W. Norton, New York, 1981.

North, Douglas *Institutions, Institutional Change and Economic Perfomance,* Cambridge University Press, Cambridge, Ma., 1990.

North, Douglas "Institutions and Credible Commitment", JITE, marzo, 1993.

North, Douglas "What de we Mean by Rationality ?", *Public Choice,* Vol. 77. No. 1, 1993.

Ocampo, Jose Antonio Propuesta de Ajuste Fiscal. Documento CONFIS, Bogotá, Julio 19, 1996.

Olson, Mancur *The Logic of Collective Action,* Harvard University Press, Boston, Ma., 1971, p. 2.

Olson, Mancur, *Capitalism, Socialism and Dictatorship,* por publicarse.

Ostrom, Elinor *Governing the Commons,* Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

Ostrom, Elinor *Institutional Incentives and Sustainable Development,* Wesview Press, 1993.

Papandreu, Andreas *Externalities and Institutions,* Oxford University Press, 1994.

Peacock, Alan *Public Choice Analysis in Historical Perspective,* Cambridge University Press, 1992.

Picciotto, Robert "Putting Institutional Economics to Work". *World Bank Discussion Paper,* No. 304, 1995.

Proud'homme, Remy "On the Dangers of Decentralization", Policy Research Working Paper Series, WPS-1251, Banco Mundial, 1994.

Quehl, Scott "Colombia: Towards Increased Efficiency and Equity in the Health Sector: Can Decentralization Help?", 1993, (*mimeo*).

Rapaczynski, Andrzej "The Role of the State and the Market in Establishing Property Rights", *The Journal of Economic Perspectives,* Vol.10, No. 2, primavera, 1996.

Rawls, John *Theory of Justice.* Harvard University Press, 1971.

Ross, S. "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *American Economic Review, m*ayo, 1973.

Rosas, Gabriel, *et al.* "Informe de avance de la comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas", Bogotá, 1996.

Sen, Amartya K. "The Imposibility of a Paretian Liberal", *Journal of Political Economy,* 78, enero – febrero, 1970.

Sewell, David O. "The Dangers of Decentralization, According to Prud'homme: Some Further Aspects", *The Research Observer,* Vol.11, No.1, febrero, 1996.

Simon, Herbert *Models of Man*, Wiley, New York, 1957.

Simon, H. "Rationality in Psychology and Economics", en R.M. Hogarth and M. W. Reder (eds.) *The Behavioral Foundations of Economic Theory,* suplemento del *Journal of Business,* 59, 1986, pp. S209-S224.

Stigler, George "The Economics of Information", *Journal of Political Economy,* junio, 1961.

Stiglitz, Joseph, "The Invisible Hand and Modern Welfare Economics", NBER, Working Paper, No. 3641, 1991.

Stiglitz, Joseph, *Whither Socialism,* MIT Press, 1995, p. 246.

Tullock, Gordon "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft", *Western Economic Journal,* 5, 1967, pp. 224-232.

Tullock, Gordon "Rents and Rent-Seeking", en C. Rowley, R. Tollison, and G. Tullock (eds). *The Political Economy of Rent-Seeking,* Kluwer, Boston, 1988.

Veblen, T. "The Preconceptions of Economics Science", *The Quarterly Journal of Economics, 14,* 1900.

Vélez, Carlos Eduardo "La incidencia del gasto público social en Colombia". Misión Social del DNP, 1994.

Von Mises, Ludwig *Human Action: A Treatise on Economics,* Contemporary Books, tercera edición, Chicago, 1966.

Walras, León *Elements d'economie Politique Pure, 1874.*

Weingast, Barry "Constitutions and Governance Structures: The Political Formulations of Secure Markets", JITE. marzo 1993. p.303.

Wiesner, Eduardo, *Política energética y estructura institucional.* Comisión Nacional de Energía. Ministerio de Minas y Energía. República de Colombia, 1992.

Wiesner, Eduardo, *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la Misión para la Descentralización,* Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación, 1992.

Wiesner, Eduardo "Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity", *Informe de Progreso Económico,* Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.

Wiesner, Eduardo *La Descentralización del gasto social y la gobernabilidad en Colombia.* Departamento Nacional de Planeación. Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF y FINDETER, Bogotá, 1996, p.13.

Wiesner, Eduardo, "Evaluation, Markets and Institutions in the Reform Agenda of Developing Countries", *Evaluations for the 21st Century: A Resource Book,* editado por E. Chelimsky y William R. Shadish, Jr., Sage Publications, Inc., 1996.

Wiesner, Eduardo "Estuctura institucional y desarrollo económico y social en Colombia", *Departamento Nacional de Planeación,* Capítulo V, 1997.

Williamson, Oliver "The Evolving Science of the Organization", JITE. marzo 1993, p.53.

Williamson, Oliver "The Institucional and Governance of Economic Development and Reform", Proceedings of the 1994 World Bank, Annual Conference on Developmente Economics, 1994.

Wiiliamson, Oliver, "Comparative Economic Organization: the Analysis of Discrete Structural Alternatives", *Occasional Papers,* No. 54, International Center for Economic Growth, 1994.

Winkler, Donald, "Decentralization in Education: an Economic Perspective", The World Bank, Capítuo IV, 1991.