

SECCIÓN DE DIVULGACIÓN, REVISIÓN Y ENSAYOS

CONSTITUCIÓN, DESARROLLO ENDÓGENO Y DINÁMICA DE LAS INSTITUCIONES

CONSTITUTION, ENDOGENOUS DEVELOPMENT AND INSTITUTIONAL DYNAMICS

*Antonio Vázquez Barquero*¹
Universidad Autónoma de Madrid
vazquez-barquero@uam.es

Recibido: septiembre de 2017; aceptado: diciembre de 2017

RESUMEN

La Constitución constituye el marco jurídico en el que se apoyan las fuerzas productivas para impulsar los procesos de desarrollo de los países y de los territorios, ya que contiene las instituciones que facilitan las relaciones entre los agentes económicos y los actores políticos y sociales. El artículo centra la discusión en mostrar cómo los principios y normas, en los que se apoyan las iniciativas empresariales y las políticas públicas, están recogidos en la Constitución y argumenta que las instituciones evolucionan e interactúan con las demás fuerzas del desarrollo. Además de destacar el significado de la Constitución Económica, el artículo plantea los desafíos y los retos a los que se enfrentan en la actualidad la evolución de las instituciones y los procesos de desarrollo, dada la dinámica incierta de la globalización.

Palabras clave: Constitución Económica; Instituciones; Desarrollo endógeno; Iniciativas empresariales y políticas públicas.

¹ El autor agradece a los profesores Ramón Tamames, Angel Menéndez Rexach y JC Rodríguez Cohard los comentarios a una versión anterior de este artículo.

ABSTRACT

Constitutions represent a legal framework for a productive system that generates development for countries and territories. They include institutions that facilitate the relationships between the economic agents and political and social players. This paper focuses on how the principles and norms included in the Constitution are the basis for entrepreneurial activities and public policies, evolving and interacting with the other forces in the development process. As well as outlining the role played by the Economic Constitution, this paper deals with the challenges faced by development institutions and processes, given the existing uncertainty in times of Globalization.

Keywords: Economic Constitution; Institutions; Endogenous Development; Entrepreneurial Activities and Public Policies.



1. INTRODUCCIÓN

Los procesos de desarrollo económico tienen profundas raíces institucionales y culturales, ya que las empresas toman las decisiones de inversión e innovación en un entorno institucional específico (Schumpeter, 1934; Lewis, 1955). Lewis argumenta que la interacción entre crecimiento económico e instituciones facilita la coevolución y, por lo tanto, la transformación progresiva de las instituciones a medida que las economías de los países y de los territorios se desarrollan.

Las aportaciones de North (1986) y de Williamson (1985) han permitido profundizar en el análisis de cómo funcionan los mecanismos que facilitan las relaciones entre las instituciones y el crecimiento económico de los países. Dado que las empresas y los actores políticos y sociales toman sus decisiones de inversión en el contexto institucional y cultural de cada territorio, la evolución de las instituciones relacionadas con la organización del Estado, el funcionamiento del mercado y las redes empresariales y sociales, afectan a los procesos de desarrollo.

Se entiende por instituciones las normas y reglas que estructuran y condicionan las relaciones económicas, sociales y políticas de los actores y de las organizaciones en el curso de la actividad productiva. En realidad, la actividad económica, en general, está inmersa en un conjunto de sistemas sociales, culturales y políticos, que pueden favorecer o entorpecer la dinámica económica (Granovetter, 1985). Por ello, las relaciones entre las empresas y los actores además de ser interactivas, en tanto en cuanto los agentes económicos y los actores políticos y sociales se organizan en redes, son, también, estratégicas puesto que las decisiones se toman para competir en mercados sujetos a cambios de su entorno.

Las constituciones juegan un papel relevante ya que contienen el conjunto de normas y reglas formales que facilitan el funcionamiento y la dinámica de los sistemas económicos y productivos (Bassols, 1985; Carpio, 2003). Este artículo se propone mostrar cómo la Constitución es, ante todo, un acuerdo entre los actores económicos, políticos y sociales de un país. En las economías de mercado, la Constitución se configura, por lo tanto, como el marco normativo que permite que las fuerzas productivas impulsen los procesos de crecimiento y cambio estructural. Es decir, la constitución y las instituciones “garantizan” el desarrollo económico y la dinámica del sistema productivo, así como las relaciones entre los actores económicos, políticos y sociales.

La Constitución es, en última instancia, el marco jurídico de los países, que contiene las reglas formales que facilitan las relaciones y los intercambios entre las empresas y los actores, así como la organización de la sociedad y del Estado (Brennan y Buchanan, 1985; Dorn, 1987). Toma, por lo tanto, formas diferentes en cada país y en cada momento histórico, ya que la realidad económica y tecnológica y los sistemas de relaciones económicas y sociales evolucionan en función de las decisiones de inversión y de los acuerdos tácitos y explícitos entre de los actores económicos, políticos y sociales (Puy Fraga, 1996).

El artículo se inicia con una reflexión sobre el papel que juegan las instituciones en los procesos de desarrollo. A continuación, después de esbozar las líneas generales de la evolución histórica de las constituciones durante las revoluciones industrial, eléctrica e informacional, la discusión se centra en identificar cómo los principios en los que se apoyan las iniciativas empresariales y las políticas públicas, están en la Constitución. A continuación, se argumenta que las instituciones interactúan con las demás fuerzas del desarrollo favoreciendo el progreso económico y social. Finalmente, se indican algunos de los retos y de los desafíos a los que se enfrentan el sistema institucional y los procesos de desarrollo en el momento actual.

2. DESARROLLO ECONÓMICO E INSTITUCIONES

El desarrollo económico se puede entender como un proceso de crecimiento y cambio estructural en el que los actores, económicos y sociales, y las organizaciones toman decisiones de inversión, intercambian bienes y servicios, realizan acuerdos y contratos. Todas estas decisiones se apoyan en instituciones que facilitan las transacciones económicas entre los actores y las organizaciones y permiten reducir los costes en que se incurre al realizar los intercambios. De hecho, se trata de un proceso en el que el entorno institucional evoluciona de forma gradual con la economía y la sociedad, a medida que las estrategias de las empresas se instrumentan a través de sus inversiones, innovaciones y formas de organización (North, 1990 y 2005).

Durante las últimas décadas se plantea, además, la cuestión de la descentralización y la devolución de competencias a las regiones y municipios, que ha generado una modificación importante en el sistema institucional, ya que ha reforzado los niveles local y regional de gobierno del Estado en los países europeos. Según Bobbio (2002), la reducción de las jerarquías internas de los gobiernos ha permitido una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, la proliferación de acuerdos entre organizaciones públicas de diferentes niveles, y el fortalecimiento de la cooperación entre los actores públicos y privados. Pero, como señala Fernández Díaz (2003), la globalización está afectando a la descentralización ya que no tiene el mismo efecto en todos los lugares debido a que la capacidad empresarial e innovadora y la propia integración en los mercados internacionales es diferente de unos territorios a otros. Es decir, la globalización tiene efectos asimétricos sobre el empleo, la

organización de la producción, el impacto medioambiental y el propio proceso de desarrollo de las regiones y municipios.

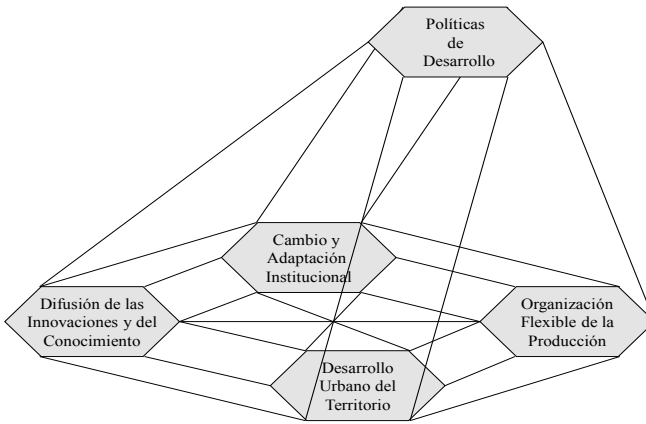
En la última década se ha vuelto a plantear la cuestión de las relaciones entre el Estado y el mercado, ante la situación generada por los efectos que el cambio de las estrategias empresariales tiene sobre el empleo y el progreso económico y social. En tiempos en que los fallos del mercado limitan el uso del potencial de desarrollo (Stiglitz, 1986 y 1989), y en los que la crisis financiera ha generado efectos negativos sobre la economía real, se abren paso las propuestas que abogan por las políticas económicas (Akerloff y Shiller, 2009). Frente a aquellos que sostienen que la intervención del Estado y las soluciones del mercado son opciones sustitutivas, se puede argumentar que el mercado y el Estado son complementarios, por lo que las inversiones de las empresas y las políticas industriales y de infraestructuras pueden impulsar conjuntamente el progreso económico y social de los países (Meier, 2005).

Pero, además, como sostiene Ostrom (2005 y 2010), son frecuentes otras formas de regulación de las actividades económicas a través de esfuerzos autorreguladores en sistemas que permiten adaptar las reglas y las normas a entornos sociales y territoriales específicos. Estos arreglos institucionales pueden darse en múltiples situaciones en las que los ciudadanos, los emprendedores locales y los propios funcionarios públicos promocionan y gestionan las iniciativas productivas. Estas formas de gobernación estimulan la cooperación entre usuarios y organizaciones en el desarrollo de las actividades económicas, lo que facilita el aumento y la mejora del bienestar de los ciudadanos.

El planteamiento y evolución de las políticas de desarrollo territorial durante las últimas décadas se apoya, precisamente, en la especificidad y cambio de las instituciones. Con el fin de superar las ineficiencias económicas y productivas, aumentar el empleo y facilitar la inclusión social, los actores locales definen estrategias específicas para los territorios a través de iniciativas que utilizan el potencial de desarrollo y las capacidades del territorio. La mejora de las infraestructuras y comunicaciones, la promoción de sistemas flexibles en la organización de la producción, el estímulo a la incorporación de innovaciones y conocimiento en la producción de bienes y servicios, la formación de los recursos humanos y el aumento de la comercialización de los productos locales son algunos de los instrumentos que facilitan el progreso económico y social de los territorios (Vazquez, 2005).

Desde esta perspectiva, el cambio institucional incluiría no solo la transformación del marco jurídico, sino también la evolución de las leyes y de las reglas informales en que se basa el sistema de contratos, al ser este el mecanismo a través del que se regulan las relaciones entre los actores económicos y sociales. El aumento de los costes ocasionados por los cambios externos a los propios agentes económicos altera las relaciones entre costes y beneficios. De ahí que, de igual forma que se argumenta que el conocimiento y las innovaciones tecnológicas juegan un papel clave en el desarrollo de la producción de bienes y servicios, se puede sostener que las nuevas leyes y los cambios en las normas informales constituyen innovaciones que facilitan la regulación y la dinámica de las instituciones.

GRAFICO 1: POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL



Fuente: Vázquez, 2002

Así pues, la dinámica de la economía y de la sociedad requiere un cambio continuo de las instituciones. La creación de instituciones y el reemplazo de las antiguas es un proceso complejo y lento que se produce a través de las negociaciones y de los acuerdos entre los actores económicos, políticos y sociales y con las organizaciones, ante los cambios del entorno. Se trata de un proceso de carácter endógeno al propio sistema de relaciones que se genera como consecuencia de la interacción continua entre el crecimiento económico, la demanda de cambios institucionales y las acciones de los actores/organizaciones.

Finalmente, la dinámica de las instituciones se encuentra sometida a fuertes restricciones. Las reglas formales e informales surgen con vocación de sustituir a las anteriores, en función de las nuevas necesidades que aparecen como consecuencia del progreso económico y social. Incorporan, siempre, elementos culturales y costumbres que se convierten en reglas de juego. Se trata, por lo tanto, de cambios que afectan a la regulación económica y social, a las pautas morales y a los códigos de conducta de la sociedad, donde surgen resistencias que no siempre son fáciles de superar.

3. EVOLUCIÓN DE LAS CONSTITUCIONES

Históricamente, los textos constitucionales y los grupos sociales que intervienen en su elaboración han cambiado. A finales del siglo XVIII, en la fase del capitalismo competitivo, la burguesía industrial y comercial plantea la Constitución con el fin de superar el Estado Absolutista. Posteriormente (en las fases del capitalismo oligopolista y del capitalismo financiero), y hasta el momento



presente, la constitución ha sido, en buena medida, el marco de referencia de las relaciones entre los grupos políticos y sociales en las economías de mercado.

Según indican Hauriou (1980) y Esteban (1987), el constitucionalismo moderno nace, precisamente con la revolución industrial, a finales del siglo XVIII y principios del XIX como una propuesta del Estado Liberal. Se establece en aquellos países en que la Revolución Industrial se había iniciado, y es en los Estados Unidos (en 1787) y en Francia (en 1791 y en 1793) donde cristalizan los primeros sistemas constitucionales. La participación ciudadana era, entonces, muy reducida al no haberse constituido y organizado los grupos sociales a través de los partidos políticos. A principios del siglo XX, en Alemania la Constitución de la República de Weimar (de 1919) supuso una contribución a la modernización del constitucionalismo económico (Bassols, 1985).

El factor central de los cambios y transformaciones económicas y productivas, que han definido la evolución del capitalismo, está relacionado con la adopción de innovaciones, como muestran las tres grandes revoluciones tecnológicas (Freeman y Soete, 1997). la revolución industrial, cuya iniciación suele datarse en 1776, año de la publicación de la Riqueza de las Naciones de Adam Smith; la revolución eléctrica, que se configura a partir de 1870; y la revolución informacional que se inicia en los años ochenta del siglo XX y que frecuentemente se hace coincidir con 1989, año del surgimiento de las redes de banda ancha que facilita la difusión de la información a través de internet (Ware *et al.* 2009).

La *revolución industrial* se caracterizó por la producción de nuevos bienes (textiles, hierro) en pequeñas empresas, localizadas en pequeñas ciudades, en las que se introdujeron nuevas formas de organización de la producción como los distritos industriales (Marshall, 1890), con la ayuda de la energía a vapor, la nueva maquinaria y bienes de equipo (la Spinning-Jenny de 1764; el motor a vapor de 1769; el telar mecánico de 1785), y nuevos materiales como el algodón. Se pone en funcionamiento el ferrocarril entre Liverpool y Manchester en 1830, y surge el telégrafo en 1843. Todo ello estimulado por la movilidad social ascendente que favorece la adopción de instituciones inclusivas (Acemoglu y Robinson, 2012).

¿Qué grupos sociales fueron determinantes en la definición de las constituciones? Según Beard (1913), en la convención que redactó la constitución americana no estaban presentes los representantes de los esclavos, de los sirvientes, de los trabajadores y de las mujeres; y sí estaban representados tanto los poseedores de tierras (los pequeños granjeros, los grandes granjeros del valle del Hudson, los grandes propietarios del sur) como los propietarios de recursos económicos (poseedores de dinero para invertir, de fondos públicos, de manufacturas y de barcos para el comercio, además de los especuladores de tierras).

Durante la *revolución eléctrica*, a su vez, se produjeron nuevos bienes (el automóvil, la radio, el avión, los productos químicos, o los utensilios del hogar)

en grandes empresas, localizadas en ciudades (o en localidades cercanas a los recursos minerales). Para ello fue vital el uso de la energía eléctrica (en la década de los años setenta del siglo XIX Edison desarrolla los generadores y condensadores relacionados con el sistema de iluminación eléctrica), y la utilización de nuevos bienes de equipo (maquinaria eléctrica). El barco a vapor sustituye progresivamente al barco de vela, Bell obtiene la patente del teléfono en 1876 y se amplían los mercados internacionales. Las políticas de estado aparecen en Francia y en 1917 surge el socialismo de estado en Rusia.

¿Existen cambios a la hora de definir las constituciones durante el periodo de la revolución eléctrica? Entre finales del siglo XIX y principios del XX se producen innovaciones importantes con la creación de los partidos políticos, relacionados con organizaciones como los movimientos sociales, los sindicatos, y las asociaciones religiosas. Además, siguen manteniendo su presencia los grandes propietarios de tierras, las grandes empresas y, posteriormente, las empresas multinacionales. También, conviene señalar cómo las entidades financieras están cada vez más presentes en la economía internacional.

Las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) están impulsando la *revolución informacional*, a través de la formación de cadenas de valor, la transformación de las grandes empresas en redes y la formación de regiones urbanas policéntricas (OECD, 2010; Parr, 2004). Entre las actividades motoras del cambio productivo cabe destacar las industrias de alta tecnología (como la microelectrónica, la biotecnología, la robótica o la industria aeroespacial); pero, también, las actividades industriales que se han reestructurado y han introducido innovaciones (como la confección o el automóvil), las actividades agrarias que producen bienes tradicionales de calidad (como el vino, la fruta o la madera), así como los productos transgénicos como la soja (Porter, 1990).

Dentro del proceso de crecimiento y cambio estructural que caracteriza a la revolución informacional cabe señalar, por último, el desarrollo que han ido adquiriendo los servicios avanzados para las empresas (como el marketing, las comunicaciones, la asistencia técnica y los nuevos productos del sistema financiero); además de los servicios de ocio, cultura y salud. En este proceso el desarrollo y la difusión de las tecnologías de la información y la mejora de los transportes facilitaron la articulación de los mercados, y estimularon la integración internacional de las economías, la internacionalización de la producción y la expansión de las economías emergentes (Ferrer, 1996). Pero, como indican Porter y Kramer (2011), todo ello está afectando a la evolución del propio sistema capitalista.

Así pues, a lo largo de la historia del capitalismo las constituciones han ido incorporando la evolución del sistema económico y los cambios en el liderazgo de los grupos sociales. Han sido un instrumento que la burguesía industrial y comercial utilizó para superar a las élites políticas y económicas dominantes en el antiguo régimen, así como un medio de defensa frente a los otros grupos sociales, han sido una referencia de las clases medias, de las mujeres, y de los

trabajadores en su pugna por mejorar su posicionamiento en la sociedad, y un marco ineludible de los intereses económicos del Estado y de los grupos económicos internacionales.

Puede entenderse la Constitución como un acuerdo entre grupos económicos, políticos y sociales, establecido para un periodo de tiempo en función de las pugnas y conflictos, que van desde los puramente dialécticos a los militares (Lasalle, 1984). Por lo tanto, entre las características más significativas de una constitución cabe señalar las siguientes. a) se trata de un acuerdo de carácter político en forma legal; b) propone un equilibrio de los intereses de los grupos que intervienen en el acuerdo según el posicionamiento de cada uno de ellos en el momento de su elaboración; c) no refleja necesariamente los intereses de todos los grupos, sino tan solo de los que han intervenido en el proceso de definición de la constitución; d) establece para el futuro las relaciones de fuerza de los grupos que han participado en su redacción.

De lo anterior se puede concluir que el carácter histórico de toda constitución afecta a sus contenidos y propiedades. Por un lado, el nivel de crecimiento y de desarrollo económico de un país determina qué grupos económicos, políticos y sociales detentan el poder en cada momento histórico. Estos grupos marcan el carácter político y social de la sociedad y son el motor de sus cambios, influyendo en el sistema económico. Por lo tanto, se puede afirmar que la realidad económica y social condiciona la constitución y que, al mismo tiempo, el sistema constitucional y las instituciones son un factor determinante de la propia dinámica económica y social.

4. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

¿Qué papel juega la Constitución en la transformación y evolución del sistema económico en la actualidad? ¿Tiene características específicas en función de la complejidad del sistema productivo de cada país? ¿De qué forma participan los grupos económicos, políticos y sociales en su formulación? ¿Cómo se articulan las políticas públicas en la Constitución?

Hoy, en plena revolución informacional, la reflexión económica se centra en el aumento de la productividad y en los mecanismos que favorecen el progreso y la transformación productiva de las economías en un sistema cada vez más integrado internacionalmente (Castells, 1996). La conceptualización acuñada después de la segunda guerra mundial (Arrow, 1962; Kuznets, 1966; Solow, 1956) sostiene que el desarrollo se refiere a procesos de crecimiento y cambio estructural que persiguen satisfacer las necesidades y demandas de la población y mejorar su nivel de vida y, específicamente, se proponen impulsar el progreso económico y social. El crecimiento económico es posible gracias a la acumulación de capital y a la adopción y difusión de las innovaciones y el conocimiento en los procesos productivos (Romer, 1986; Lucas, 1988).

Todo sistema productivo, al mismo tiempo que produce bienes y servicios que son necesarios para el mantenimiento de la población, crea las condicio-

nes para que el proceso productivo sea autosostenido y continúe funcionando cuando el excedente, generado al vender los bienes y servicios en los mercados, se transforma en ahorro e inversión. Para que la dinámica del proceso productivo continúe, es necesario que los bienes de equipo y los recursos humanos se reproduzcan, y se mantengan las relaciones entre trabajo y capital.

Desde esta perspectiva, la Constitución podría considerarse en un doble sentido (Bassols, 1985). Por un lado, la constitución sería el marco en el que cristaliza el Estado a nivel jurídico, político e ideológico, y al que han de adaptarse las empresas y los ciudadanos en la toma de las decisiones económicas y políticas. Desde una perspectiva más concreta, sería un instrumento de poder en tanto en cuanto la constitución cumple una función jurídica dentro de la sociedad, y, como sistema político, se situaría como instrumento y símbolo de la democracia, que, según Persson y Tabellini (2005), adopta diferentes formas de gobierno como el sistema presidencial, mayoritario, y el sistema parlamentario, proporcional.

La constitución incide sobre la calidad de los recursos humanos y el capital humano. Por un lado, condiciona el entorno social y material en el que se realiza el trabajo, y, por lo tanto, influye en el nivel que alcanzan los salarios (base material para la sostenibilidad social). Además, recoge las características educativas, culturales y éticas a las que debe de ajustarse la sociedad, que tienen una gran incidencia sobre la formación de los recursos humanos. En última instancia, la constitución contribuye a que la mano de obra adquiera las habilidades que el sistema productivo demanda como son la cualificación profesional, la capacidad para el trabajo en equipo y su participación en la organización de las empresas.

La Constitución no es ajena a la influencia del Estado en el proceso de acumulación de capital y desarrollo (Álvarez Conde, 2008). Por un lado, los sistemas jurídico, político e ideológico del Estado, configuran el entorno en el que se reproducen las relaciones entre el capital y el trabajo, ya que condicionan el volumen de salarios y los beneficios en el proceso productivo. Además, como marco de actuación del Estado que es, condiciona la mejora de los bienes de equipo utilizados, las investigaciones tecnológicas y la adopción de conocimiento y nuevas tecnologías por parte de las empresas, e incide en la dinámica de las relaciones de producción. Por último, la Constitución como marco del sistema político y jurídico (en sentido estricto) actúa directamente sobre la sostenibilidad económica, social y medioambiental, manteniendo la diferenciación de los grupos sociales y su posición en el proceso productivo, defendiendo la propiedad privada y la libertad de empresa, reforzando el sistema de distribución de la renta, e, incluso, potenciando el funcionamiento económico a través de las políticas públicas (Vogel, 1979).

De la discusión anterior se concluye que la Constitución juega un papel clave en el proceso de acumulación de capital y en el progreso económico y social. Así, el pacto constitucional entre los grupos económicos, políticos y sociales, en última instancia, contribuye al mantenimiento de las relaciones en las que se asienta el sistema económico y, por lo tanto, condiciona las ac-

tividades productivas tanto en lo que se refiere a los métodos de producción como a las relaciones entre capital y trabajo. La constitución, en este sentido, garantizaría que el proceso de desarrollo se pudiera seguir manteniendo en las condiciones existentes en el momento de la firma del acuerdo constituyente.

La economía constitucional está relacionada con la economía política clásica (Buchanan, 1989). En lo que respecta al sistema productivo vigente en la sociedad, las constituciones modernas adoptan una definición clara sobre la ordenación entre los principios de igualdad y de libertad, y la articulación entre la propiedad privada y la propiedad pública. Evidentemente en los países en los que el sistema capitalista está firmemente arraigado, el principio de libertad está claramente protegido mientras que el de igualdad constituye un desafío. Por otro lado, la propiedad privada es el principio regulador del sistema productivo, aunque durante las diferentes fases de los ciclos económicos, dada la importancia del sector público en el mantenimiento y reproducción de las condiciones de producción, la propiedad pública y la planificación y las políticas del Estado cobran mayor significación.

En función de los principios indicados anteriormente, los grupos que intervienen en la elaboración de la constitución condicionan los criterios y normas que han de servir de base para las actuaciones económicas de las empresas, de los actores económicos y, en particular, del Estado (Bassols, 1985; García de Enterría, 1988). En este sentido, se pueden seguir dos planteamientos, o bien especificar el modelo económico a seguir o bien indicar los criterios generales a los que se debe de ajustar el funcionamiento de la economía.

Cuando se opta por el modelo de crecimiento económico, se especifican los mecanismos que los agentes económicos y la sociedad han de adoptar con el fin de favorecer el proceso de crecimiento y cambio estructural y la articulación de las políticas económicas del Estado. Pero, cuando no se hace explícito el modelo económico, se indican tan solo los criterios generales de la economía, y se crean los organismos que garantizan el funcionamiento del sistema económico y que permiten alcanzar objetivos concretos (como son el crecimiento económico, la estabilidad monetaria, el pleno empleo, la disponibilidad de infraestructuras de transporte y comunicaciones, la conservación del medioambiente).

Normalmente, como sucede en la Constitución Española, las constituciones suelen seguir esta segunda alternativa (Rodríguez Bereijo, 1992). Así en los artículos (del 128 al 137), correspondientes a Economía y Hacienda se especifican las actuaciones económicas del Estado en lo que se refiere tanto a sus relaciones generales con los demás actores del sistema productivo como a las características de la propia economía (como son los presupuestos del estado, los impuestos, el gasto público, el déficit, la deuda pública). El desarrollo de las normas contenidas en el marco constitucional se realiza mediante leyes que desarrollan aquellos artículos que precisan una formulación detallada, por lo que lo decisivo, además del marco jurídico, es que las leyes se ejecuten y se hagan cumplir.

La utilización de la Constitución como documento económico es tan antigua como la constitución misma. Como señala Beard (1913), la constitución americana, al mismo tiempo que cuidaba el equilibrio entre los distintos grupos económicos, especificaba los poderes conferidos al gobierno federal. Así establece los mecanismos para recaudar impuestos; señala la capacidad de financiación de las fuerzas militares y navales para la defensa frente al exterior y la estabilidad de las comunicaciones internacionales; concede al Congreso el control sobre el comercio interestatal y exterior, y le permite establecer leyes proteccionistas; finalmente, le da al congreso la potestad para intervenir en la creación de nuevos estados. En resumen, la constitución americana se ocupaba de la imposición, del control comercial, de la guerra y de la regulación de los territorios, pero sin poner en cuestión el principio de la propiedad privada.

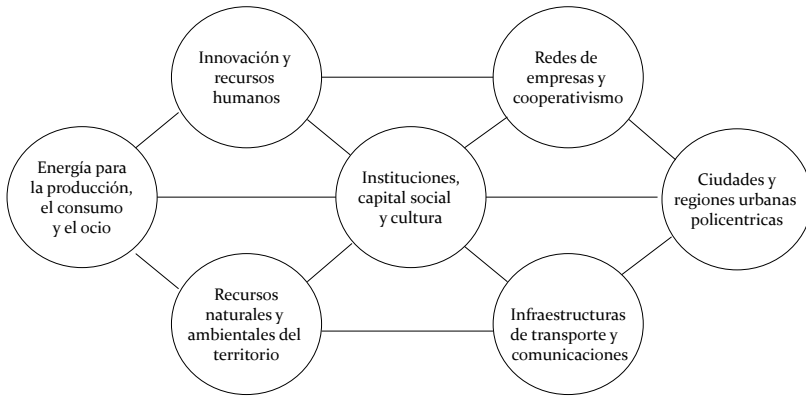
5. DINÁMICA INSTITUCIONAL Y DESARROLLO

¿Hasta qué punto las instituciones, y por lo tanto la constitución, estimulan el desarrollo? ¿Se trata del efecto que produce cada uno los factores de producción sobre el proceso de acumulación de capital o de la interacción de las fuerzas de desarrollo? ¿Cómo se puede interpretar el efecto de las instituciones en la dinámica económica y social de los países y territorios? ¿Cómo afecta la corrupción al desarrollo?

El desarrollo endógeno es una interpretación que permite analizar cómo las instituciones estimulan la interacción de las fuerzas que generan el progreso económico y social (Vázquez, 2002). Sin duda, los factores económicos y productivos afectan y condicionan los procesos de acumulación de capital, pero no lo hacen de manera aislada, sino que es la interacción entre ellos lo que genera los efectos sobre el aumento de la productividad y el crecimiento. Así, por ejemplo, los bajos niveles de investigación científica y técnica de las últimas décadas en España están afectando a la adopción y difusión de las innovaciones lo que debilita la capacidad de desarrollo de los demás factores, limitando el progreso económico y social. Es decir, la sostenibilidad del desarrollo depende del sentido y la importancia de los efectos que produce la interacción entre las fuerzas del desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, los procesos de crecimiento y cambio estructural de los países y de los territorios se intensifican cuando todas las fuerzas que afectan a los procesos de crecimiento económico actúan conjuntamente, creando sinergias entre ellas y reforzando su efecto sobre la productividad y los rendimientos del capital y del trabajo. Se puede decir, entonces, que los mecanismos y las fuerzas del desarrollo forman un sistema, que permite multiplicar el efecto de cada uno de ellos, ampliando su resultado mediante la generación de rendimientos crecientes.

GRÁFICO 2: DINÁMICA INSTITUCIONAL Y DESARROLLO



Los procesos de acumulación de capital requieren la actuación combinada de los mecanismos de desarrollo y, en particular, de los impulsados por las instituciones. La dinámica productiva la realizan las redes de empresas que se van formando a medida que evoluciona la economía de los territorios (Hakanson y Johanson, 1993). Pero, no es posible que las redes de empresas funcionen eficazmente y promuevan la reducción de los costes de transacción y la realización de las economías de escala y de diversidad, si las instituciones que condicionan las relaciones entre las empresas no favorecen la confianza entre los actores y la libre competencia entre los agentes económicos, y si el cumplimiento de los contratos que acuerdan las empresas no está garantizado (Rodríguez-Pose, 2013).

La energía juega, a su vez, un papel relevante en la actividad productiva y sus resultados dependen del sistema institucional (Dubach, 2002; Giampietro *et al.*, 2012). Las normas y las reglas condicionan las actividades de la industria eléctrica (generación, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad) tanto en los casos en los que funciona un modelo energético integrado verticalmente, de carácter público, como cuando se trata de un modelo desintegrado como consecuencia de la privatización de algunas de las actividades eléctricas. Además del marco regulador es importante, también, el papel que desempeñan los organismos reguladores, en particular, cuando es necesario controlar los efectos de la privatización de algunas de las fases del proceso de producción y de la comercialización de la energía eléctrica. Por último, el papel del Estado es, sin duda, clave en tiempos como los actuales en los que la utilización de las energías renovables es cada vez más importante.

Los procesos de desarrollo de los países y territorios, por otro lado, demandan recursos naturales y ambientales para poder realizar los emprendi-

mientos económicos y productivos, por lo que es necesario fortalecer las políticas orientadas a regular su sostenibilidad (Ostrom, 1990; Martínez Alier y Roca Jusmet, 2001). Dado que el aprovechamiento de los recursos naturales facilita la actividad empresarial y productiva en los territorios, es necesario que las organizaciones públicas y, en particular, los organismos locales utilicen normas y reglas compatibles con las regulaciones internacionales. Hasta los años setenta, por otro lado, las economías industrializadas ignoraban la degradación del medioambiente y sus efectos sobre el bienestar de la población, y en la actualidad, a su vez, las economías emergentes no actúan siempre de manera eficaz controlando las emisiones de gases con efecto invernadero. Por ello, gracias al apoyo de los organismos internacionales, cada vez es más frecuente que los países potencien los sistemas de gobernanza en los que las reglas formales y las prácticas informales faciliten la protección del medioambiente y el acceso a los recursos naturales.

La creación y difusión de las innovaciones, a su vez, encuentran dificultades para reducir los costes de producción y potenciar la presencia de las empresas en los mercados, si el sistema institucional no estimula la interacción entre los actores y el aprendizaje colectivo, a través de la cooperación y de los acuerdos entre las empresas y organizaciones (Freeman y Soete, 1997). Además, el entorno socio-institucional facilita el buen funcionamiento del sistema nacional de innovación, a través de las redes de empresas, de las organizaciones dedicadas a la investigación y a la difusión del conocimiento, de las oficinas e institutos gubernamentales, de los sindicatos y las organizaciones empresariales (Pérez, 1986; Nelson, 1993). El contexto institucional, en definitiva, hace referencia a un sistema legal y administrativo que crea un ambiente social y cultural proclive a la innovación, y a un sistema de patentes que regula los derechos de propiedad intelectual.

Por último, las economías ocultas y las externalidades existentes en las ciudades afloran con facilidad cuando el contexto institucional responde a las necesidades y demandas de los actores económicos, sociales y políticos, y cuando las instituciones facilitan el encuentro y la cooperación entre las empresas y los agentes económicos (Lasuen, 1973). Las relaciones entre los actores siguen códigos de conducta, formales e informales, creando un espacio de redes de proximidad (espacial, cultural y organizativa) a través de las relaciones económicas, políticas y sociales que tienen lugar en las ciudades (Maillat, 1998). En el caso de las regiones urbanas policéntricas, las relaciones interurbanas precisan de políticas y regulaciones que favorezcan la complementariedad productiva de las localidades y territorios, la regulación de los mercados y la coordinación de las normas formales (Pain y Hall, 2006).

Así pues, el progreso económico y social está condicionado por la relación que existe entre las propias instituciones económicas y políticas y por el modo de coevolución de ellas en cada periodo histórico (Caballero y Gallo, 2008). El enfoque del nuevo institucionalismo permite identificar la dinámica y las relaciones entre las instituciones que se derivan de la democracia liberal (división de poderes, independencia judicial, descentralización del estado, con-

senso político), y las instituciones que caracterizan al modelo de economía de mercado (derecho de propiedad, libertad de mercado, regulación financiera, independencia del banco central, política monetaria y fiscal). Cuando las instituciones económicas y políticas crean un ambiente de confianza, como ocurrió en España con la Constitución de 1978, las empresas encuentran el entorno adecuado para tomar sus decisiones de inversión, asumir los riesgos y enfrentar los desafíos que supone el aumento de la competencia en los mercados.

El fortalecimiento de las instituciones es particularmente necesario cuando, como ha sucedido en España a partir de los años noventa del siglo XX, la corrupción se extiende por todo el país (Salinas y Salinas, 2007). La corrupción afecta a los objetivos del desarrollo, reduciendo la eficiencia económica y aumentando la desigualdad social; además, debilita el proceso de acumulación de capital, ya que la reducción de los beneficios genera la caída de las inversiones y limita la adopción de innovaciones. Todo ello produce un impacto negativo sobre la productividad de las empresas, la competitividad territorial y, por lo tanto, sobre los niveles de renta. Sin embargo, cuando se opta por el empleo de las instituciones inclusivas, en lugar de por el de las extractivas, es posible orientar las iniciativas de manera que las empresas compartan el valor creado con las comunidades y el territorio donde se localizan (Porter y Kramer, 2011).

6. COMENTARIOS FINALES SOBRE LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO

En la exposición anterior se presentan las cuestiones que surgen de la lectura económica de la Constitución. Una constitución se configura como un acuerdo entre grupos sociales cuyo objetivo último es el de proponer una organización política y social que garantice las condiciones necesarias para que el proceso de acumulación de capital se realice. El acuerdo se establece en función de las relaciones de poder, lo que implica que los grupos más influyentes tomen posiciones que condicionan la evolución de la economía y de la propia sociedad. Así, la Constitución Económica funciona como el sistema político e ideológico del Estado, en el que se apoya el progreso económico y social. Se trata, por lo tanto, de un sistema normativo que les permite a las sociedades democráticas superar los desafíos (económicos, políticos y sociales) de los procesos de desarrollo.

Entre los desafíos económicos cabe destacar los siguientes: la adaptación de la Constitución a la dinámica económica y, por lo tanto, a la evolución de los ciclos económicos; el mantenimiento de la economía de mercado, que puede adoptar el modelo de economía social de mercado; la búsqueda del bienestar de la población, de manera que la pobreza se reduzca y mejore la igualdad en la distribución de la renta; la independencia del banco central de las influencias que el poder ejecutivo y los grupos económicos y sociales puedan ejercer sobre él; la creciente integración del sistema productivo en la economía internacional.

La Constitución se enfrenta, también, a retos políticos importantes: el fortalecimiento de la democratización del Estado y, por lo tanto, de la participación ciudadana dando un mayor papel a las nuevas fuerzas sociales en cada momento histórico; la organización descentralizada del estado y la presencia de la sociedad civil y de las administraciones en la toma de decisiones económicas y sociales; la defensa de la propiedad privada de los ciudadanos y de la propiedad pública de las administraciones; la independencia del poder judicial; la reducción de la corrupción y el aumento de la transparencia en los países y territorios.

La desigualdad, según se refleja en la discusión anterior, es una cuestión central en las constituciones, que plantea importantes desafíos económicos y políticos. El análisis histórico muestra cómo la definición del marco legal responde a los niveles de desigualdad dentro de la sociedad. Es más, en sus contenidos, se indica cómo la negociación entre las elites y los grupos sociales afecta a la distribución del poder, tanto en las cuestiones que afectan al sistema de organización, sea presidencialista o parlamentario, como cuando se abordan cuestiones relacionadas con la descentralización de la gobernanza en las regiones y comunidades territoriales, o con el tratamiento que se da a las áreas rurales y a las urbanas.

Además, entre los desafíos destaca, también, la complejidad de la cooperación entre las administraciones y de la coordinación de las políticas del Estado con las de las administraciones locales y regionales, sobre todo cuando existen deficiencias en la definición de las competencias administrativas. También es crucial para el desarrollo de los países la articulación de sus políticas con las de otros países con los que se realizan intercambios comerciales y en donde se localizan filiales de sus empresas, ya que afectan al funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, lo que condiciona las estrategias de las empresas, las inversiones y las innovaciones, y el progreso económico y social. En este sentido, la Constitución abre también un camino para que las iniciativas y las políticas públicas faciliten las relaciones territoriales, entre las administraciones centrales, las de las regiones y las de los municipios.

Además, como se ha indicado anteriormente, la Constitución es piedra angular para el funcionamiento del sistema capitalista y, por lo tanto, su evolución constituye un objetivo en las relaciones democráticas. Ahora bien, dadas las condiciones en las que se basan los pactos constitucionales, es un marco normativo que condiciona el posicionamiento dentro del sistema económico de los grupos sociales y de los grupos políticos presentes en el acuerdo. El objetivo de conseguir una sociedad más participativa a través de los principios que figuran en la Constitución es operativo cuando no interfiere en el funcionamiento del sistema económico y fortalece las propias estructuras democráticas de la sociedad.

No conviene olvidar, por otro lado, que los cambios institucionales son lentos. Por un lado, dado que el desarrollo económico altera las relaciones de poder dentro de un país, se precisa realizar ajustes institucionales cuya realización requiere tiempo. Además, se trata de cambiar y adaptar las normas

formales e informales, y sus sistemas de aplicación, lo que necesita tiempo para que las organizaciones y la sociedad adopten nuevas reglas y convenciones. Lo nuevo y lo viejo conviven a pesar de sus diferencias y, frecuentemente, las instituciones antiguas y modernas permanecen en el tiempo, de tal manera que el proceso de cambio institucional se alarga y puede llegar a no realizarse completamente.

La dinámica actual del proceso de globalización ha introducido retos importantes en lo que afecta a la integración económica internacional y a la transformación de las instituciones. Por un lado, el sistema productivo pierde fuerza cuando se reducen las inversiones directas de las empresas multinacionales y se activan los movimientos a corto plazo del capital financiero internacional. Así mismo, el entorno político tanto en las economías desarrolladas como en los países emergentes se ha hecho más inestable, lo que afecta a las relaciones de poder entre los grupos económicos y sociales. Al mismo tiempo, se retrasan los cambios en las constituciones y, por lo tanto, no se introducen las reglas que facilitarían la dinámica económica y política en la fase actual del capitalismo.

La globalización es un proceso en evolución que afecta, de forma diferente, al desarrollo de los territorios. La respuesta a los desafíos que plantea requiere transformar los instrumentos del desarrollo endógeno. En las regiones y localidades innovadoras, las políticas de desarrollo de abajo hacia arriba siguen siendo apropiadas para la recuperación económica, cuando se fortalecen los emprendimientos y la actividad productiva se diversifica estimulada por las demandas locales y globales. Para ello, las iniciativas abordan los retos del desarrollo sostenible empoderando a los actores locales, implicando a las empresas locales, y coordinando a los actores con competencia en el territorio. De esta forma, la resiliencia del territorio y las iniciativas locales facilitan la interacción de las fuerzas del desarrollo, lo que contribuye a la recuperación y al progreso económico y social. Ello requiere que las instituciones se adapten a la nueva realidad en el marco de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson, A. J. (2012): *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Publishers, New York.
- Akerlof, A. G. y Shiller, J. R. (2009): *Animal Spirits. How Human Psychology Drives the Economy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Alvarez Conde, E. (2008): *Curso de Derecho Constitucional. Volumen I*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Arrow, K. J. (1962): "The Economic Implications of Learning by Doing". *Review of Economic Studies*, 29, 155-173.
- Bassols Coma, J.M. (1985): *Constitución y Sistema Económico*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Beard, A. C. (1913): *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, Macmillan Co., New York.

- Bobbio, L. (2002): *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.
- Brennan, G. y Buchanan, J.M. (1985): *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press.
- Buchanan, M. J. (1989): *Explorations into Constitutional Economics*, Texas A&M University Press, College Station.
- Caballero, G. y Gallo A. (2008): "Las dinámicas institucionales del éxito y del fracaso económico: un análisis histórico y comparativo de España y Argentina (1950-2000)". *Revista de Economía Mundial*, 20, 99-137.
- Carpio García, M. (2003): La unidad del orden económico y los principios de unidad de mercado y de unidad de política económica. En Balado, M. y García Regueiro, J.A. (eds.) *La Constitución Española de 1978 en su XXV Aniversario*, Editorial Bosch, Barcelona.
- Castells, M. (1996): *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I: The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Cambridge MA, USA.
- Dorn, J.A. (1987): "Government, the Economy and the Constitution". *Cato Journal*, 7 (2), 283-303.
- Dubach, K. N. (ed.), (2002): *Equity and Environment in Electricity Reform*, World Resources Institute, Washington D.C.
- Esteban Alonso, J. de. (1987): *Constituciones españolas y extranjeras*, Taurus Ediciones, Madrid.
- Fernández Díaz, A. (2003): "Descentralización, Globalización y Justicia". En Balado, M. y García Regueiro, J.A. (eds.) *La Constitución Española de 1978 en su XXV Aniversario*, Editorial Bosch, Barcelona.
- Ferrer, A. (1996): *Historia de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Freeman, C. y Soete, L. (1997): *The Economics of Industrial Innovation*, The MIT Press, Cambridge MA, USA.
- García de Enterría, E. (1988): *La Constitución cómo Norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas, Madrid.
- Giampietro, M., Mayumi, K. y Sorman, A.H. (2012): *The Metabolic Pattern of Societies*, Routledge, London.
- Granovetter, G. (1985): "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91 (3), 481-510.
- Hakansson, H. y Johanson, J. (1993): The Network as a Governance Structure. Interfirm Cooperation beyond Markets and Hierarchies. En G. Grabber (ed.) *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*, Routledge, London.
- Hauriou, A. (1980): *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Kuznets, S. (1966): *Modern Economic Growth*, Yale University Press, New Haven CT, USA.
- Lasalle, F. (1984): *¿Qué es la Constitución?*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Lasuen, J. R. (1973): "Urbanization and development. The temporal interaction

- between geographical and sectoral clusters". *Urban Studies*, 10, 163-188.
- Lewis, A. (1955): *The Theory of Economic Growth*, George Allen & Unwin, London.
- Lucas, R. E. (1988): "On the mechanics of economic development". *Journal of Monetary Economics*, 22 (1), 129-144.
- Maillat, D. (1998): "Interaction between Urban Systems and Localized Productive Systems". *European Planning Studies*, 6, 117-129.
- Marshall, A. (1890): *Principles of Economics*, Macmillan, London.
- Martínez Alier, J. y Roca Jusmet, J. (2001): *Economía Ecológica y Política Medioambiental*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Meier, M. G. (2005): *Biography of a Subject. An Evolution of Development Economics*, Oxford University Press, New York.
- Nelson, R., (ed.) (1993): *National Systems of Innovation: A Comparative Study*, Oxford University Press, Oxford.
- North, D.C. (1986): "The New Institutional Economics". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 142 (2), 230-237.
- North, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, D.C. (2005): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, New Jersey, USA.
- OECD (2010): *Perspectives on Global Development. Shifting Wealth*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris
- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*, Cambridge University Press, New York.
- Ostrom, E. (2005): *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton NJ, USA.
- Ostrom, E. (2010): "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems". *American Economic Review*, 100, 641-672.
- Pain, K. y Hall, P. (2006): "People and Places: Interrelating the 'Spaces of Flows' and the 'Spaces of Places' ". En Hall, P. y Pain, K. (eds.) *The Polycentric Metropolis*, Earthscan, London.
- Parr, J. B. (2004): "The Polycentric Urban Region: A Closer Inspection". *Regional Studies*, 38, 231-240.
- Pérez, C. (1986): "Las nuevas tecnologías, una visión de conjunto". En C. Osminami (ed.) *La tercera revolución industrial*, Grupo Editor Latinoamericano, México.
- Persson, T. y Tabellini, G. (2005): *The Economic Effects of Constitutions*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nation*, Free Press, New York.
- Porter, M. y Kramer, M. (2011): "Creating Shared Value". *Harvard Business Review*, January- February, 1-17.
- Puy Fraga, P. (1996): *Economía Política del Estado Constitucional. Fundamentos de Economía Constitucional*, Cedecs Editorial, S.L., Barcelona.
- Rodríguez Bereijo, A. (1992): "El sistema tributario en la Constitución". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36, septiembre-diciembre.

- Rodríguez-Pose, A. (2013): "Do Institutions Matter for Regional Development?" *Regional Studies*, 47 (7), 1034-1047
- Romer, M. P. (1986): "Increasing Returns and Long Run Growth". *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1037.
- Salinas Jiménez, M. y Salinas Jiménez, J. (2007): "Corrupción y actividad económica: una visión panorámica". *Hacienda Pública Española*, 180 (1), 109-137.
- Schumpeter, J. A. (1934): *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge MA, USA (primera edición en alemán, 1911);
- Solow, R. (1956): "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 78, 65-94.
- Stiglitz, E. J. (1986): "The New Development Economics". *World Development*, 14 (2), 257-265.
- Stiglitz, E. J. (1989): "Financial Markets and Development". *Oxford Review of Economic Policy*, 5 (4), 55-68.
- Vázquez Barquero, A. (2002): *Endogenous Development: Networking, innovation, institutions and cities*, Routledge, London.
- Vázquez Barquero, A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Vogel, K. (1979): "La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional". *Hacienda Pública Española*, 59, 15-23.
- Ware, D. J., Rueda, E., Gil, F. Garrity, J., y Layton, J. (2009): "ICT and the Sustainable Competitiveness of Cities". *The Global Information Report 2009-2010*. World Economic Forum.
- Williamson, O. E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York.

