

## **Las instituciones como factor de cambio económico. El caso del Centro Nacional de Registros de El Salvador**

Ricardo Humberto Olmos Guevara  
Gerente de Planificación del  
Centro Nacional de Registros de El Salvador

**Palabras clave:** economía, instituciones, cambio institucional, cambio económico, desarrollo económico.

### **Resumen**

Este estudio presenta los aportes de las instituciones al desarrollo económico de los países y particularmente de aquellos menos adelantados en el marco de la Nueva Economía Institucional (NEI). De manera específica, se desarrolla el papel de las instituciones en el cambio institucional y en el cambio económico de los países, el rol del sistema de ideas y de valores, del orden político, de los derechos de propiedad y de cómo los liderazgos institucionales pueden incidir en que las instituciones sirvan para el desarrollo. En ese marco, se establece el rol que juega el Centro Nacional de Registros y los resultados obtenidos recientemente. El estudio aborda los desafíos para modernizar el sector público en El Salvador como elemento clave para el ulterior desarrollo económico del país.

## Summary

The study presents the contributions of institutions to the economic development of countries and particularly those least developed in the framework of the New Institutional Economics. Specifically the role of institutions in institutional change and economic change in developing countries. The role of the system of ideas and values, political order, property rights and how leaders can influence the institutions that serve development.

In this context, the role played by the National Registration Center and the results obtained recently established. The study addresses the challenges to modernize the public sector in El Salvador as a key element for further economic development.

In this context the role played by the National Registration Center and the results obtained recently established. The study addresses the challenges to modernize the public sector in El Salvador as a key element for further economic development.

## Introducción

El objetivo de este estudio es aproximar los elementos teórico-explicativos que ofrece la Nueva Economía Institucional (NEI) en las causas del reducido progreso socioeconómico de países como El Salvador y que presentan economías con débiles niveles de crecimiento económico y desarrollo a través de los años. Esta perspectiva de análisis permite revelar el papel que juegan las instituciones en el cambio institucional y económico en los países menos desarrollados, particularmente para El Salvador, según la experiencia reciente del Centro Nacional de Registros (CNR).

Los recientes hallazgos del papel que juegan las instituciones en el crecimiento económico y en el desarrollo mueven a la reflexión a muchos teóricos de las ciencias

sociales que están interesados en descubrir o redescubrir la importancia de las instituciones como fuentes propulsoras del cambio institucional y económico en el tiempo.

La perspectiva de análisis teórico que se explora está vinculada con el papel de la matriz institucional en el desarrollo y en el crecimiento económico que se encuentra en la base de la perspectiva de la Nueva Economía Institucional (NEI), cuyo exponente destacado es Douglas North<sup>1</sup>. Sus resultados y avances en la teoría económica, como los resultados empíricos del CNR, son notorios y profundizan en la idea de que el cambio institucional es un aporte para explicar las debilidades y el desempeño de las economías actuales.

Este estudio es la oportunidad para revelar cómo determinados resultados y experiencias iniciales del CNR son elementos fundamentales para apoyar la idea de que los marcos regulatorios son aportes inexcusables para reducir los impactos de las fallas del mercado; además, simultáneamente, son la base para la búsqueda de los fundamentos de las sendas para encontrar el desarrollo. Asimismo, que las nuevas ideas, reglas, valores, procedimientos, entre otros aspectos, son elementos explicativos de la NEI, ya sea como impulsores o no del cambio económico. Además, esos resultados empíricos corresponden a las tareas intelectuales indelegables y de responsabilidad en el marco del funcionamiento del Estado y que amplían “la perspectiva en la atención a las externalidades, bienes públicos, la información imperfecta, que son claves del pensamiento de la NEI” (Molteni, 2006, p. 9).

Esta investigación, además, indaga y avanza en la idea de que el desarrollo económico de las sociedades depende de la existencia de un ambiente institucional favorable, por lo que debe responder a la búsqueda de las causas de la existencia de determinada institucionalidad en dirección a responder cómo se desarrollan

1 Obtuvo el Premio Nobel de Economía el 9 de diciembre de 1993.

las organizaciones apropiadas para propiciar el cambio institucional.

La NEI afirma que la existencia de instituciones ineficientes —realidad de nuestros países— no se logra con el desarrollo. De ahí la importancia de identificar las características esenciales para avanzar en descubrir las condiciones y las causas que pueden posibilitar la instalación y el desarrollo de las organizaciones de todo tipo que mejoren el funcionamiento de las instituciones y que generen sendas para permitir el desarrollo pleno de las sociedades.

Esta perspectiva de análisis es relativamente reciente y los estudios para la economía salvadoreña son casi inexistentes. Los resultados teóricos y empíricos realizados en economías como las de Estados Unidos y de Europa son más que elocuentes, pues no solamente se aplican para los resultados del funcionamiento actual de la matriz institucional en el cambio económico, sino que, además, se han realizado estudios para países menos desarrollados con economías similares a la salvadoreña, lo que muestra que este enfoque goza de mucha aplicación empírica con interesantes resultados (North *et al.*, 2002)<sup>2</sup>.

Iniciar esta incursión a veces suele ser complicada, pues se piensa que los enfoques teóricos utilizados no toman en cuenta las realidades de nuestros países, idea que suele estar equivocada, ya que los aspectos metodológicos aplicados con la teoría de la NEI abarcan países desarrollados y no desarrollados, y algunos estudios empíricos se han hecho para economías como las de América Latina y África.

La diferencia sustantiva con este enfoque es que las ideas con las que parte el cuerpo teórico de la NEI eliminan aquellos supuestos restrictivos de la economía neoclásica para inclinarse al enfoque más abierto, a otras disciplinas, a la perspectiva interdisciplinaria y holística.<sup>3</sup> En todo caso, este estudio pretende examinar cómo las instituciones formales (hábitos, valores, creencias, sistema de ideas, sistema legal, regulaciones, etc.), la reducción de los costos de transacción, el aseguramiento de los derechos de propiedad, etc., materializados en el funcionamiento y en la gobernanza de nuevo tipo, explican y contribuyen a los resultados en el CNR e inciden a su vez en sentar las bases de los cambios institucionales y de los cambios económicos en beneficio de la sociedad salvadoreña en el marco del poder explicativo de este enfoque.

En este estudio, en primer lugar, se presentan las definiciones teóricas fundamentales que nos permiten comprender el enfoque de la NEI y sus aportes en materia del cambio institucional. En segundo lugar, se presentan los elementos teóricos de cómo la matriz institucional contribuye al crecimiento económico y al desarrollo de las economías, y particularmente la relación existente entre el cambio institucional como fuente del cambio económico en los países. En la tercera parte de este estudio, se avanza la idea del papel del CNR en el cambio institucional nacional como pivote central para el cambio económico del país, y, en la parte final, se presentan las conclusiones de este estudio.

- 2 En los estudios realizados bajo este enfoque, se destacan las diversas experiencias tanto de países que antes no eran desarrollados, como Inglaterra, Europa y Estados Unidos, como de América Latina antes y después de la Independencia de esta importante región. Se comenta que “la crisis acaecida en Hispanoamérica tras su independencia —o actualmente en la antigua Yugoslavia y la región de los grandes lagos en África Central—, el orden político no es algo automático. El orden político es un bien público que debe ser cuidadosamente construido”. Es de resaltar, además, de los extensos estudios realizados en donde se destaca, por ejemplo, que “los fracasos —la península Ibérica en la historia del mundo occidental y en nuestros días gran parte de América Latina, Asia, África— se deben a la existencia de una organización económica ineficaz” Cfr. North, D. y Thomas, R. P. (1987), p. 247.
- 3 Las aportaciones neoclásicas se centran en el estudio de los individuos como un agente racional, con información perfecta y plena certidumbre, pero la realidad es que toda actividad humana, y en concreto la actividad económica, se desarrolla en un marco institucional. Cfr. Carrasco, I. y Castaño, M. S. (2012), pp. 43-53.

## 1. Principales aportes de la Nueva Economía Institucional (NEI)

El principal reto para los estudiosos de las ciencias sociales —y particularmente de las ciencias económicas— es comprender cuáles son las restricciones del crecimiento económico y del desarrollo económico de países menos adelantados, como la economía salvadoreña, y, por consiguiente, encontrar los factores institucionales que mantienen estancados a países como los nuestros, así como al resto de América Latina.

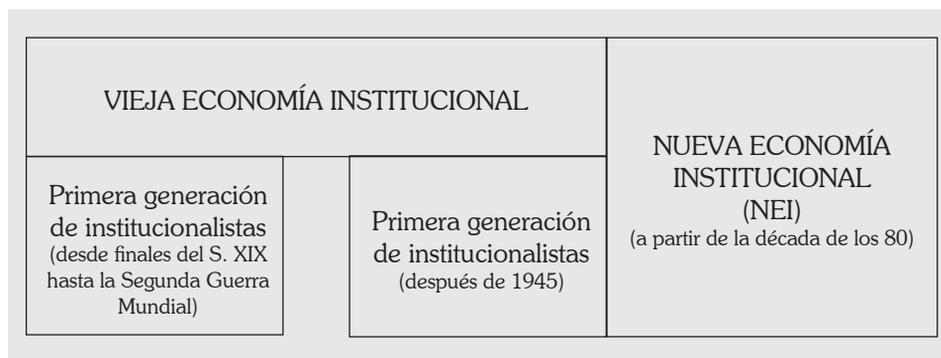
### 1.1. La evolución del pensamiento de la NEI

La evolución teórica lograda desde sus inicios por la teoría económica institucional ha sido extraordinaria, aunque sin tanto esplendor como ha sido en el caso de otras perspectivas de análisis económico y social; sin embargo, en nuestros días, se mantienen

los principales planteamientos realizados por los primeros institucionalistas; es decir, la importancia de la necesaria interdisciplinariedad para abarcar la realidad social existente habiendo pasado por la crítica a los planteamientos económicos excesivamente abstractos prevaleciente en los círculos de intelectuales de los años de principios del siglo XX, debate en el cual se inició la vieja economía institucional (Castaño y Seckler, 1975).

Posteriormente, a principios de la década de los años setenta, sin mucho reconocimiento, se abrió paso al enfoque de la NEI y se propuso un interés para explicar el fenómeno del desarrollo de las economías con el desprendimiento de determinados supuestos de la escuela neoclásica, como, por ejemplo, considerar el aporte de las instituciones en la vida económica de los países, así como la importancia de la historización de los fenómenos, elementos que descuida esa escuela de pensamiento económico.

### Esquema 1 Evolución de las teorías económicas institucionales



Fuente: Amate Fortes (2011).

Asimismo, la NEI ha puesto en duda el valor explicativo de la institución del mercado como elemento único y exclusivo en el análisis del funcionamiento de la sociedad. Por ejemplo, el paradigma tradicional y neoclásico indica que los agentes económicos que parti-

cipan en el mercado gozan de toda la información para la toma de decisiones, supuesto sobre el cual la teoría económica, vinculada con la NEI, indica que debe ser superada, pues no explica el cambio económico de las sociedades. Asimismo, esta perspectiva de

análisis afirma que hay que culminar la discusión estéril entre las instituciones del mercado y del Estado, discusión que debe ser superada, pues ambas son imprescindibles para el funcionamiento de las sociedades.

Para que ocurra el cambio económico, la NEI avanza la idea de que no solamente debe estipularse la participación de los recursos para transformar la realidad económica de las sociedades; es decir, no es solamente la articulación de los factores de producción, como la tierra, el trabajo, el capital y la tecnología, para la obtención de la produc-

ción de bienes y servicios, y que esa transformación no incluya la participación de las instituciones. Las condiciones básicas para la construcción efectiva del desarrollo, además de esos factores, deberán estipularse en el ámbito institucional, pues posibilita en primera instancia el camino hacia el cambio institucional, y, si este es adecuado, puede impulsar el cambio económico en donde, además, el talento humano juega un papel de primer orden para enrumbar las economías hacia el desarrollo. Sus elementos básicos de este paradigma se enuncian en el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Paradigma de la Nueva Economía Institucional**

Elementos teóricos de las instituciones de la NEI	Definiciones generales
Hábitos, valores, creencias	Modalidades del comportamiento humano que dirigen las actitudes y el comportamiento de los individuos. Estas evolucionan según la época y el cambio histórico.
Instituciones formales e informales	Normas legales y reglas restrictivas que rigen la sociedad y condicionan y dirigen el marco de relaciones que se producen en ella. Las instituciones formales están constituidas por las constituciones, leyes y derechos de propiedad que se regulan en el sector público. Las instituciones informales se refieren a aquellas reglas, sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones, códigos de conducta, etc.
Estado	Marco institucional de respeto a los derechos políticos, económicos y sociales para el funcionamiento de una sociedad.
Derechos de propiedad	Derechos que los individuos se apropian sobre su trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen. La apropiación es una función de las normas legales, de las formas organizacionales de cumplimiento obligatorio y de las normas de conducta dentro de un marco institucional.
Costos de transacción	Costos incurridos para realizar un intercambio económico, más precisamente en las transacciones que se ejecutan en el mercado. Se observan en toda realidad socioeconómica y particularmente en el proceso de producción y de transformación de los insumos en productos, así como en la fase del intercambio.

Organizaciones

Entidades públicas o privadas que materializan reglas, sanciones, derechos de propiedad, costos de producción, etc., y conforman las restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Entre estas se encuentran los órganos del Estado, las Iglesias, los sindicatos, la empresa privada, los clubes de servicio, las universidades y el sector público en general.

Fuente: *Elaboración propia.*

## 1.2. La visión de la NEI sobre el cambio institucional

North (1993) considera fundamental la teoría de las instituciones en el análisis económico. Una de las razones que expone es que esta permite reducir la incertidumbre en las decisiones. Además, la existencia de las instituciones permite reducir los costos de negociación para la realización de las transacciones que se dan en la economía cuando la institucionalidad es efectiva y está construida en virtud del compromiso de los agentes que participan en ese marco institucional.

Para North (1993), las instituciones están conformadas por aspectos formales que están referidos por las reglas del juego de una sociedad, donde se identifican las leyes, las constituciones, los códigos, las regulaciones, y estos afectan otros aspectos de manera directa al cambio institucional de un país y de una economía en particular. Los países han avanzado —unos más que otros— por la puesta en vigor de esos aspectos, los que han sido compartidos por quienes entran en juego en el marco institucional definido históricamente. Estos elementos o condiciones formales, a través del tiempo, pueden convertirse en límites, pero, a su vez, pueden convertirse en elementos propulsores del cambio institucional, particularmente cuando están referidos aún más por el régimen o el orden político del cual proviene ese cambio institucional. Se considera que algunos cambios institucionales generan estabilidad y reducen los costos sociales que llevan a la instalación del progreso esperado por las sociedades. En síntesis, los límites formales, según esta perspectiva, cultivan las oportunidades de generar

compromisos sociales consensuados al interior de las sociedades, siempre y cuando esas instituciones sean producto de pactos o de compromisos aceptados a lo largo del tiempo.

Asimismo, según North (1993), existen aspectos informales relacionados con convenciones, normas y conductas, así como con códigos de conducta, impuestos, entre otros. Lo importante de este planteamiento es que pone de relieve la pertinencia de tales conceptos observados a lo largo de la historia de la civilización occidental. La caracterización que hace sobre las organizaciones es clave, pues las identifica con los jugadores que participan en la vida social; es decir, son los grupos de individuos que se encuentran ligados a determinados objetivos. Por ejemplo, los cuerpos políticos que incluyen a los partidos políticos, las instituciones creadas (como las municipalidades), los gobiernos locales y centrales, los órganos que se encargan de impartir justicia, parlamentos, etc. En lo que corresponde a los cuerpos económicos, se identifican en este agrupamiento a las empresas de todo tamaño, a las corporaciones, a las cooperativas, a los sindicatos, a los campesinos, etc. En lo que corresponde a los cuerpos sociales, se incluyen las Iglesias, los clubes, las asociaciones, las ONG, los cuerpos educativos (escuelas, colegios, universidades), etc. “La caracterización de las instituciones y de las organizaciones es clave, pues permite apreciar las articulaciones e interrelaciones entre ambas” (North, 1993).

El autor ha estudiado la evolución de la sociedad occidental a lo largo de los siglos y ha logrado determinar las motivaciones en la construcción de las instituciones por el

ser humano. Por ello, ha concluido que la eficacia de las instituciones no es el resultado de determinado tipo de sociedades, sino el de haber creado, ideado y construido a lo largo del tiempo esas instituciones, así como del compromiso de haber sido compartidas para que hayan funcionado con eficacia más que otras y hayan promovido el desarrollo de los pueblos. En otras palabras, no existe una imagen estereotipada de conceptos, de definiciones *a priori* del papel de las instituciones, sino que, muy por el contrario, únicamente son el resultado de aspectos económicos, y son, además, producto de la historia económica de cada país, ya que esta identifica su surgimiento, sus roles, sus alcances y define, en el caso de la mayor parte de ellas, cómo se fueron constituyendo en algunos casos como retranca, restricción y en oposición al desarrollo de las sociedades. Esto causó el atraso de algunas regiones y, a diferencia en otros países, ha logrado resultados virtuosos y claves para el desarrollo (North *et al.*, 2002).

El cambio institucional está motivado por el papel de las ideas y de las ideologías. El rol del sistema de valores, ideas e ideologías es propuesto como la fuente del desempeño económico y de las ineficiencias de los mercados. Para ello, North *et al.* (2002) llega a determinadas conclusiones. Por ejemplo: a) las diferentes instituciones y las diferentes realidades u organizaciones políticas, económicas y sociales que conforman las organizaciones en sus múltiples interacciones y competencias pueden realizar el cambio institucional; b) las organizaciones se enfrentan a continuos niveles de competencias, por lo que deben invertir en habilidades y en aprendizajes nuevos para mantenerse en el mercado; y c) en el marco institucional previsto, las

organizaciones participan en virtud de determinados incentivos que permiten motivar a cada uno de los participantes. Además, los niveles de aprendizaje son valorados cada vez más para elevar los niveles de productividad. Finalmente, afirma que “el desarrollo económico de nuestros pueblos exige entender el cambio institucional y el cambio económico” (Caballero y Kingston, 2005, p. 334).

En las sociedades como la salvadoreña, todavía no se adjudica el poder que tiene la eficiencia institucional para la mejora en la prestación de los servicios públicos y de los bienes públicos, pues todavía son atendidos con débiles liderazgos que limitan la ampliación de su cobertura y, por tanto, la manera de resolver de forma pronta la demanda social creciente en materia de ese tipo de servicios.

En este punto, la hipótesis sobre la que North (1995) deja escuela es cuando incorpora, por una parte, los costos de transacción, y, además, señala que la teoría de las instituciones explica el papel de los derechos de propiedad, de las percepciones, de la ideología y del Estado. Sin embargo, es importante adelantar la idea de que, en muchas sociedades, este tipo de procesos están vinculados a la configuración del “marco institucional que muchas veces determina la estructura básica de la producción y tiende a perpetuar el subdesarrollo” (North, 1995, p. 93).

Considerar los costos de transacción<sup>4</sup> ha llevado a North (1995) a proponer otras pistas para el análisis, pues solo en el marco del análisis del enfoque neoclásico se considera la existencia de cero costos en el marco de la búsqueda del equilibrio en los mercados. Las investigaciones referentes sobre los

4 Un costo de transacción es un costo incurrido para realizar un intercambio económico, más precisamente una transacción en el mercado. Según la escuela neoclásica, en las economías de mercado, no se reconocen los costos de transacción, pues aseguran que no aparecen; es decir, son cero. Sin embargo, en el proceso de producción de toda realidad de la organización económica, se realizan determinados costos en la transformación de los insumos en productos, así como en la fase del intercambio. En el caso de las instituciones, se llega a afirmar que las formas más eficientes de organización económica podrían sustituir en el largo plazo a las menos eficientes por los costos de transacción elevados, pues estas ya no sirven al funcionamiento de la sociedad Cfr. North, D. (1994a), p. 49.

costos de transacción para la economía estadounidense indican que su afectación es de 45 % del producto interno bruto (PIB). Por lo tanto, el análisis de las imperfecciones de los mercados es esencial en el marco de la teoría institucional.

### 1.3. Nuevo orden político para un cambio institucional

Desde la aparición de la NEI, con las interesantes y valiosas investigaciones del planteamiento institucional, se nutre de la evidencia histórica. Esta perspectiva no olvida la importancia de la historia económica de las sociedades para identificar sus rasgos principales. ¿O acaso no es cierto que la matriz histórica institucionalizada y dejada por los españoles aún afecta las realidades históricas con mayor o menor fuerza el devenir de las sociedades como las nuestras? Y más en la época contemporánea de nuestros países. ¿No es cierto que la relación de desventaja en materia de intercambio comercial internacional es desigual entre nuestros países y entre los países más desarrollados, incluyendo las supuestas ventajas de ese comercio internacional y de la puesta en vigencia de nuevos tratados comerciales con los principales socios de El Salvador? Además, ¿no es cierto que existe una institucionalidad internacional que no abona al establecimiento de democracias en los países de América Latina, sino que, por el contrario, estas instituciones, a lo largo del tiempo, reducen oportunidades para el establecimiento de democracias reales en América Latina?

En primer lugar, el orden político establecido con las instituciones promovidas a lo largo de la colonia en América Latina nutrió el establecimiento de la matriz institucional procedente de España y de Portugal, y estas instituciones son muy diferentes a las construidas en Estados Unidos y en Canadá. En

estos países, la puesta en acción de otro tipo de instituciones hizo prevalecer y posibilitar sociedades con mayores niveles de democracia, mientras que en América Latina se observa una configuración de sociedades con un orden político autoritario, algo que afectó el ulterior desarrollo de estas sociedades.

En segundo lugar, y más recientemente con el establecimiento de determinados paradigmas, se ha conformado la institucionalidad para promover exclusivamente tratados comerciales inconsultos y no compartidos, ordenándose en su momento, como la estrategia para desarrollar los países de América Latina a través de la explotación de la vocación exportadora, poniéndose en primer orden los reducidos intereses de determinados sectores exportadores a diferencia de estrategias que permitan establecer modelos económicos autocentrados en las capacidades de producción local y resolver los problemas alimentarios de la región. Es urgente, además, contrario a esa visión, explorar otras estrategias en las que se modifique la matriz productiva de cada país. Esta temática aún está abierta para nuevas investigaciones<sup>5</sup> (Olmos, 1995).

Hay que decir que esta propuesta teórica de la NEI abre la perspectiva histórica, a diferencia de la perspectiva neoclásica, para abordar y caracterizar a “las sociedades en su devenir histórico, un nuevo orden político que asegure y garantice ante todo la vida, la familia y la fuente de subsistencia” (North *et al.*, 2002, p. 13).

Ese orden político autoritario y excluyente, instalado en América Latina desde la Colonia, condujo al establecimiento de la matriz institucional que a lo largo de los años se configuró con variantes en las sociedades de esos países. Los resultados de ese orden político generaron: a) una matriz institucional

5 Las instituciones juegan un papel en el cambio económico. En el caso de la tesis de grado, *Nuevo modelo económico. La nueva senda para el cambio estructural. El caso El Salvador*, se explica en detalle el papel del Estado como parte de la institucionalidad de cualquier país para generar crecimiento y desarrollo acelerado en los países menos adelantados.

que provocó, a lo largo del tiempo, el establecimiento de un determinado espíritu y de una mentalidad en los empresarios privados con la estricta búsqueda de beneficios de corto plazo, promoviendo al mismo tiempo una serie de derechos y de privilegios; b) una estructura de desigualdades al interior de los diferentes mercados establecidos. Por ejemplo, uno de los mercados que se configuraron con graves desigualdades y que erigieron al mismo tiempo la institucionalidad para tal fin es el mercado laboral, en el que el trabajador fue prácticamente excluido del reparto del excedente de conformidad a la participación e importancia en la generación de la producción total. Esto, además, condujo a determinadas relaciones de intercambio al interior del mismo aparato económico, como la instalación de organizaciones políticas y económicas que propiciaron el estancamiento a lo largo del tiempo; c) la configuración de una serie de instituciones cuya funcionalidad condujo a la desconfianza completa en el papel que juega el Estado en el cambio institucional y económico, así como en el régimen político subsecuentemente, al establecer un conjunto de normas y políticas con el debilitamiento del respeto a los derechos que protegen a las organizaciones; entre ellas, empresas, sindicatos, campesinos, etc., y las relaciones de intercambio, y d) la inconformidad como resultado de alguna mezcla de interiorización normativa más legalista, efectiva y real, con mecanismos externos (a los individuos) para hacer cumplir las normas sin beneficios concretos para la gente. Todo ese proceso histórico construido afectó “la estabilidad macroeconómica, el orden político, los bienes públicos, etc., en América Latina” (North *et al.*, 2002, p.14).

Tal como se argumentó anteriormente, vale la pena reafirmar que, a lo largo de la historia de los países menos adelantados, la matriz institucional se configuró bajo un orden político en el que se establecieron instituciones contrarias a la supervivencia de la familia. Por consiguiente, las fuentes de esa supervivencia no estuvieron aseguradas

por la matriz institucional creada y, muy por el contrario, solo estuvo al servicio y a la captura de rendimientos de corto plazo y de la exclusión completa de la sociedad civil, así como de la inexistencia de compromisos para que el Estado fuese el garante de mantener los consensos a través de un sistema de ideas compartidas. La naturaleza del marco institucional construido por ese orden político (en algunos casos, y particularmente para algunas regiones más que otras en América Latina) experimentó determinados niveles de estancamiento socioeconómico no solamente para la instalación de instituciones compartidas, sino que ese marco institucional provocó atrasos en las principales variables sociales y erigió así un régimen sociopolítico y económico inviable.

Se pueden mencionar dos casos de cómo los órdenes políticos pueden impulsar más rápidamente el establecimiento de condiciones para alcanzar el desarrollo. En el primer caso, en los últimos 20 años, América Latina ha logrado avances luego de transitar de regímenes políticos autoritarios a regímenes democráticos. Existe una mayor velocidad del cambio institucional y se procura un mayor acercamiento a determinadas oportunidades de agenda de país. En ella, los problemas y las restricciones al cambio económico han sido, en algunos casos, el soporte para administrar los cambios económicos requeridos. ¿Es suficiente el cambio institucional en marcha en América Latina para promover el cambio económico que requieren nuestras sociedades?

Esta perspectiva de análisis reciente, en el marco de la NEI, posibilita la oportunidad de que se pueda contribuir a promover el cambio económico a partir de la matriz institucional creada. En cada país de esta región latinoamericana, se sabe que en algunos casos existen agentes que no respetan el marco institucional creado, y eso puede alargar el proceso de cambio institucional necesario para que se consolide y para que no vuelvan espacios autoritarios de todo tipo que retrasen el

cambio económico que conduzca a los países al desarrollo económico deseado.

En el segundo caso, y en relación con la realidad histórica reciente de El Salvador, no sería extraño que más de algún sector socioeconómico elitista y de poder quisiera revertir los avances y los progresos democráticos alcanzados después de los Acuerdos de Paz suscritos en El Salvador.

En síntesis, se puede decir que el Estado colonial y de la posindependencia no generó consensos ni compromisos; muy por el contrario, se desarrolló un nivel casi nulo de compromiso y se afincó en un sistema de incentivos nocivos con la captura de rentas promovidas por el Estado en beneficio de las organizaciones (sindicatos, partidos políticos, empresarios, corporaciones privadas, etc.) al servicio de ese orden político. Al mismo tiempo, “los resultados fueron de menor estabilidad en el orden político, con una mayor dosis de riesgos y mayores volúmenes de inversión para mantener el poder, y, por consiguiente, una menor cantidad de recursos para la actividad productiva” (North *et al.*, 2002, p. 21).

En el planteamiento de las relaciones establecidas en el marco del proceso de las relaciones económicas y de las relaciones entre las diferentes organizaciones, así de como las relaciones políticas, “las sociedades occidentales han establecido diferentes instituciones que son las reglas del juego; las organizaciones y sus empresas son los jugadores” (North, 1998, p. 131).

Este marco institucional, que se establece en cada una de las sociedades, construye su historia con su naturaleza de “entramado institucional habiendo desempeñado este una función importante en el rendimiento de las economías y en algunos casos más que otros, aumentando la eficiencia y en otros casos, reduciéndolas” (North, 1995, p. 95). Tal es el caso de algunos países de América Latina en los que se establecieron procesos democráticos

con instituciones políticas que respetaron las reglas del juego institucionales pero que en algunos momentos de la historia involucionaron hacia regímenes dictatoriales.

Cada sociedad crea sus instituciones, que son el resultado de consensos, compromisos y creencias con ese sistema de ideas. Si se comparten, pueden generar condiciones para observar el cambio institucional que permita posibilidades para el desarrollo.

#### **1.4. El sistema de ideas y el cambio institucional**

Derribar la ortodoxia que ha prevalecido en determinados momentos históricos es lo más difícil, pues esa ortodoxia tiene como base hábitos, costumbres e ideas. A lo largo de la vida, los pueblos han construido ese sistema de ideas alrededor de diferentes realidades y de motivaciones centrales referidas al papel que juegan las organizaciones económicas, pues su nivel de incidencia es más fuerte que otras en la configuración de la sociedad.

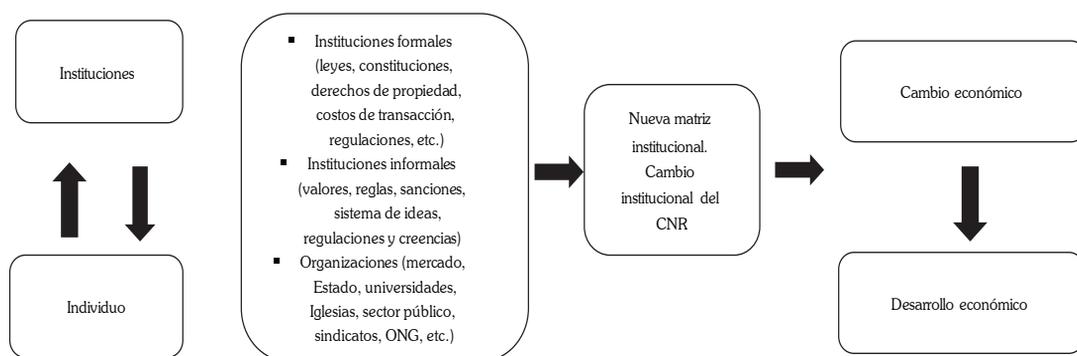
En este sentido, North (1987) plantea, por ejemplo, que muchas ideas prevalecientes durante la Edad Media hicieron y desencadenaron múltiples injusticias y engendraron pocas oportunidades para el desarrollo de nuevas tecnologías, nuevos sistemas organizacionales y nuevos modelos económicos para el avance de la sociedad. En otras palabras, no existió un cambio institucional que posibilitara de manera veloz el cambio económico. Es sugerente que todo país, en primera instancia, comprenda el poder de las ideas y el poder de las instituciones para provocar atrasos o progresos en las sociedades. Se podría argumentar con pertinencia que es clave vincular la historia económica de los países con el cambio institucional y económico, tarea nueva para las sociedades como la salvadoreña. Además, se vuelve recomendable, en materia metodológica, identificar las instituciones económicas y políticas que inciden en primera instancia en el cambio institucional, y, en

segundo lugar, reconocer aquellas organizaciones que inciden en el cambio económico para sentar las bases del desarrollo nacional.

La variedad de opiniones especializadas en materia de desarrollo económico, particularmente desde la teoría económica, ha dado un papel subalterno a las instituciones en las

explicaciones del desarrollo, no obstante la importancia que poseen para generar cambio económico en las sociedades. Este olvido involuntario es una de las debilidades de los análisis económicos vigentes que se deben superar con urgencia para lograr un diagnóstico más completo de la realidad económica salvadoreña.

### Esquema 2 Paradigma de la NEI y de la nueva matriz institucional del CNR



Fuente: Elaboración propia.

#### 1.5. ¿Es posible gestionar el cambio económico a partir del funcionamiento de las instituciones?

A veces, cargar el análisis anteponiendo una sola dirección para construir el desarrollo ha sido un error frecuentemente cometido que ha conllevado a equivocaciones de naturaleza política e histórica en muchos países. Las diferentes estructuras que prevalecen en un sistema —por ejemplo, las económicas, las políticas, las ideológicas, entre otras— fundan y retroalimentan una realidad institucional en cualquier país, y esta configuración puede mantenerse, mejorarse y llevarse hacia el funcionamiento de manera eficaz cuando esa realidad institucional construida es compartida por el marco de creencias comunes.

Para países como El Salvador, existe de manera urgente la necesidad intelectual, teórica e histórica de comprender el cambio económico. Hay que identificar, definir, ponderar y evaluar cada uno de los factores que más pesan en el cambio económico de las sociedades, y, además, de aquellos que podemos afectar en el corto plazo. Las instituciones y el cambio institucional son factores que pueden incidir con impactos y con efectos a lo largo del tiempo.

En ese sentido, se vuelve un imperativo histórico proponer y argumentar la necesidad del cambio económico para los países menos desarrollados, y, al mismo tiempo, definir las causas o las condiciones básicas para promover ese cambio económico a partir de la correcta y adecuada gestión de las instituciones. ¿O no es cierto que las ideas, en el

marco institucional, tienen suficiente poder para provocar cambios en las sociedades? ¿Existen evidencias históricas en ese sentido?

Visto desde la perspectiva histórica, la práctica y las limitadas capacidades del sistema salvadoreño de ideas de las élites autoritarias en lo económico, político y militar han socavado los intentos de democracia y han construido un sistema u orden político con instituciones al servicio de ese mismo orden. Estudiar este tipo de elementos —que van desde aspectos sociohistóricos hasta de psicología social de los grupos de poder— es fundamental para explicar la naturaleza del marco institucional construido.

La naturaleza de la institucionalidad construida, así como su funcionamiento, ha sido poco explorada y ha sido parte de las restricciones que muchas veces han condicionado y limitado el cambio institucional en las áreas educativas, de salud, de infraestructura para el desarrollo, etc. Y, más recientemente, en el caso de nuestro país, no se comprende la importancia de conducir la institucionalidad por los agentes del cambio para que potencien el cambio económico requerido. Las ideas para modernizar desde el proceso educativo han sido poco apoyadas a lo largo del tiempo, específicamente en el caso del entrenamiento en el trabajo o del cultivo del talento humano a través de la instalación de tecnológicos para vincularlos con los procesos productivos; muy por el contrario, estos han sido procesos largos, penosos y sin visión de modernización de las estructuras educativas salvadoreñas.

Las debilidades de la institucionalidad en las áreas temáticas expuestas no son las únicas que explican los límites del cambio económico, sin importar que sean esas instituciones las palancas más fuertes para impulsar en el corto plazo la productividad, la generación de nuevas ideas y los aprendizajes puestos a disposición en los procesos económicos. La gestión del cambio económico a partir de la institucionalidad en la sociedad salvadoreña y de otras economías con similar historia

económica se mantiene como una de las tareas de mayor importancia en la actual fase de desarrollo del orden político de la región. Asimismo, es una de las tareas en las que puede haber más rápidamente consensos entre todas las fuerzas políticas, y, por supuesto, con la oportunidad de aprovechar los apoyos de algunas instituciones internacionales y de la banca multilateral para generar ambiente de compromiso consensuado en áreas institucionales fundamentales.

Por ejemplo, en las áreas vinculadas con los aprendizajes de todo tipo hay que actuar y avanzar más rápidamente. El aprendizaje de la nueva tecnología, la disposición de centros de aprendizaje vinculados con la producción, la instalación de centros que provoquen nuevos tejidos productivos con nuevas unidades económicas para impactar en países pequeños como el nuestro y en países menos avanzados son tareas de primera magnitud e ineludibles. Además, en ese mismo orden de ideas, hay que identificar los productos salvadoreños exportables y propios de nuestra región que permitan su producción para mercados regionales, pero con nuevas escalas de producción y buscando las complementariedades sectoriales e intersectoriales en el aparato productivo de cada país.

El alcance de la institucionalidad creada en materia de ciencia y tecnología en nuestros países es tan limitado que no se aprovechan los resultados favorables de aplicaciones tecnológicas en otros países. Se debe promover la tecnología que ya ha sido utilizada y aplicada para modernizar procesos productivos en las diferentes ramas de producción de nuestras economías, y así dinamizar no solamente el cambio institucional, sino también la matriz productiva hacia el cambio económico en países como el nuestro.

### **1.6. El sistema de valores**

El sistema de valores en la teoría económica tradicional ha sido tratado de manera residual. Sin embargo, la perspectiva histórica

que caracteriza a la NEI considera al sistema de los valores como una especie de restricción al cambio económico, y en otras circunstancias, por el contrario, puede ser calificado como un elemento dinamizador del cambio económico y social. Regularmente, los valores y las ideas de una sociedad son elementos esenciales; sin embargo, en las sociedades como las nuestras, rara vez se han priorizado en función del cambio. No obstante, se conoce que, en algunos momentos de la historia humana, el sistema de ideas y de valores posibilitó y a veces condicionó el cambio histórico de muchos grupos, de sociedades y de grandes contingentes de personas. Esta tesis fue desarrollada muy ejemplarmente por Max Weber, quien fue uno de los clásicos que explicaron la importancia de los valores en la construcción del capitalismo de la Europa occidental (Weber, 1967).

Con esta perspectiva, se agregan los componentes inmateriales que inciden en el cambio económico para tener una visión integral desde este enfoque, a diferencia de otros sociólogos que han abordado esta temática calificando únicamente al factor trabajo, capital y tecnología como los únicos elementos que desencadenan el cambio en nuestros días.

Por ejemplo, el sistema de valores y de ideas promovido desde la perspectiva marxista y sus aplicaciones, que prevalecieron a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, condujo a la máxima expresión de cambio histórico de una sociedad soviética atrasada que alcanzó su máximo desarrollo industrial en menos de 40 años. Tal experiencia histórica del sistema de planificación centralizado desde sus inicios dio resultados favorables, aunque posteriormente ese sistema de ideas no fue flexibilizado hacia la aplicación de un nuevo marco de sistema de ideas y de valores dentro de la misma perspectiva marxista aplicada; mientras tanto, otros países lo han realizado, como es el caso de China continental.

Los resultados que se observan en la historia económica de los países reciente-

mente industrializados nos indican que los cambios económicos son el resultado de la aplicación de las cualidades del ser humano, especialmente en lo que respecta a sus ideas; en segundo lugar, se reconoce el papel de la acumulación y de la transferencia de los conocimientos humanos, especialmente en los hechos sobre los cuales se han aplicado esos conocimientos específicos y en los procesos productivos. En tercer lugar, a lo largo de la historia pesa por su importancia la matriz institucional que subyace en la sociedad.

El sistema de valores que forma parte de la naturaleza de las instituciones incide en la matriz institucional, que provoca direcciones a veces de progreso lento o de mayor velocidad en determinados momentos de la historia de las sociedades. La confluencia de estos aspectos con el sistema de ideas y demás aspectos (como las normas informales y las actitudes) pueden propiciar una mayor o menor velocidad para que se genere el cambio institucional que funcione como base para el cambio económico de una sociedad.

## **2. Rol de las instituciones en el cambio económico**

Las relaciones entre las instituciones y el cambio económico forman parte de las áreas por indagar para observar, en primer lugar, las relaciones teóricas entre ambos conceptos, y, en segundo lugar, para buscar esas evidencias que la teoría relaciona entre ambas nociones.

### **2.1. Las instituciones y el cambio económico**

La puesta en acción de determinados mecanismos democráticos de gestión en las democracias más recientes en América Latina se funda en virtud de las nuevas bases de gestión democrática de la realidad institucional formal e informal, así como de las organizaciones. Estos avances —que, a pesar de ser insuficientes, buscan mayores niveles de democracia— poseen resistencias de los grupos tecnoautoritarios de nuevo tipo

que en algunos casos pretenden mantener o eliminar los avances del cambio económico efectuado en los últimos años. Para una mejor comprensión de este progreso observado es preciso identificar y definir lo siguiente: ¿qué entendemos por cambio económico? ¿Cómo definirlo? ¿Cómo se verifica el cambio económico en nuestros días? ¿Qué indicadores podemos utilizar para identificar, aunque sea de manera general, los progresos de los países más avanzados en relación con los atrasados?

Desde la perspectiva de la NEI, el cambio económico que se vive en los diferentes países menos desarrollados es un asunto aún de difícil comprensión, pues son discusiones de gran enjundia en nuestros días. Hay que tomar en cuenta que la perspectiva de la NEI abre la posibilidad teórica de desarrollar la idea de que el cambio económico es el resultado de la puesta en vigor de la combinación de los factores del trabajo, del capital y de las incesantes modificaciones de la tecnología como condiciones básicas del crecimiento económico y del desarrollo. No obstante, no se queda solamente con ese planteamiento, sino que también indica que existen otros aportes vinculados a ese proceso de otras variables con características específicas explicativas potentes. Esto desentraña los elementos claves para el funcionamiento de los procesos de producción, como son la difusión y la aplicación del conocimiento humano a la producción, así como la participación de la matriz institucional, que se encuentra en la base del funcionamiento, y la modificación gradual e incremental para generar ese cambio económico. En este sentido, además de comprender las posibilidades históricas del cambio económico y de su naturaleza por cada país, se vuelve clave también que ese entramado institucional sea eficaz para realizar las potencialidades y generar procesos de desarrollo permanentes.

Los cambios evolutivos de la matriz institucional pueden apoyar a las sociedades hacia su desarrollo, no sin experimentar traumas dramáticos. Gracias a ello, las sociedades

podrían “manejar” procesos adaptivos o, en palabras de North, una “adaptación eficaz”. Sin duda, toda estructura institucional creada puede colaborar con los mejores incentivos para que los agentes puedan buscar las mejores elecciones para el desarrollo de sus empresas con la relación del tejido social y de sus productos. Esa búsqueda debe ser incesante en el mercado específico que se trate y conforme a la organización económica más efectiva, para así responder a la creciente demanda. En este sentido, los retos por la construcción de la matriz institucional se encuentran en las instituciones formales e informales que se identifican en las sociedades y forman parte permanente de ellas.

La historia económica, como disciplina de reciente aplicación en el ámbito de las ciencias económicas, luego de un amplio tiempo sin haber sido aplicada, se vuelve necesaria, pues es poco reconocida pero de indudable valor, y debe ser retomada para explicar las causas del atraso económico de los países y las claves para alcanzar mejores desempeños económicos en las sociedades. No hay que olvidar los aportes de otras disciplinas para avanzar y constituir los grandes desafíos con la orientación básica y estratégica que conduzca a las sociedades al desarrollo. Es ahí donde aparece la importancia del entramado institucional para que los países pequeños y pobres lo utilicen y desencadenen procesos veloces de desarrollo.

Además, la búsqueda de las causas de ese pobre desarrollo y del atraso de los países pobres debe ventilarse con el poder explicativo de los costos de producción y de los costos de negociación en el marco de las regulaciones que imponen las instituciones. Este tema, que es introducido y que responde a la visión de North, constituye un elemento sustantivo de la teoría económica institucionalista y es clave para explicar el desempeño económico y el cambio económico de los países. Estos temas, en el pasado, fueron desechados por la teoría neoclásica, ya que consideraba la existencia de cero

costos cuando es el mercado el que asigna los recursos para alcanzar el equilibrio, además de restarle importancia a la historia y a las instituciones. Las instituciones, lejos de crear incertidumbre, indica la NEI, son creadoras de certidumbres y, además, reducen los riesgos cuando se efectúan inversiones. Por tanto, se considera que los postulados neoclásicos creados son elementos de análisis económicos inadecuados para analizar y formular políticas que induzcan el desarrollo (North, 1998).

Este tipo de pensamiento neoclásico se ha traducido al plano político partidario y ha generado frecuentemente dos supuestos equivocados: el primero, que las instituciones no tienen importancia; y el segundo, que el tiempo no importa. El planteamiento equivocado de muchos políticos es que el sector público, por ejemplo, es derroche de recursos y que no sirve para el desarrollo. Ese estribillo corriente es permanentemente escuchado y mencionado con total desconocimiento de los resultados y de los análisis recientemente desarrollados. Se reconoce que las instituciones causan costos que deben ser asumidos en los diferentes mercados y empresas, y, de hecho, deben asumirse esos detalles para caracterizar la naturaleza de los mercados. La realidad económica exige procesos en los que la búsqueda de la eficiencia cuente con el apoyo de la institucionalidad para que sirva al desarrollo.

Si las instituciones son débiles, pueden restar competitividad y generar más imperfecciones a las empresas y, por consiguiente, menos eficiencia al sistema. Y esto depende de la sociedad en la que se trate. Las sociedades altamente desarrolladas tienen un marco regulatorio al que se someten las empresas, y en el terreno de las instituciones que ofrecen servicios a los ciudadanos funcionan con resultados globales efectivos para el sistema económico y responden con

elevados estándares, sin importar el tipo de bienes públicos y la región destino en la que se presten esos servicios.

## **2.2. La historia económica, instituciones y cambio económico**

La revisión de la historia económica de los países centrales y principalmente de otros países de América Latina ha dejado algunas lecciones que forman parte de la teoría de la NEI. Los principales elementos que se revelan como fundamentales y potenciales factores —que a lo largo del tiempo se fueron constituyendo como instancias institucionales y que inciden en el cambio económico— son la existencia de un Estado democrático, el aseguramiento de los derechos de propiedad y los marcos regulatorios efectivos para reducir los costos de transacción.

Por ejemplo, en lo que corresponde a los derechos de propiedad,<sup>6</sup> que es un determinante crítico de la tasa de ahorro y de la formación de capital, se reconoce su importancia como un elemento central a descubrir y redescubrir en su potencial para fortalecer las inversiones en una economía; en segundo lugar, la NEI guarda especial atención a la configuración del orden político y con ello se desencadenan las relaciones de estas instituciones creadas y que son actuantes en el ordenamiento humano de cada uno de los países. Esa construcción histórica del Estado guarda diferencias y similitudes en cada uno de los países y es clave como realidad institucional para promover o no el desarrollo de las sociedades. Lo más sintomático es encontrar en la historia económica reciente de América Latina cómo el Estado se ha convertido no solamente en la instancia política por excelencia para el desarrollo, sino que, además, se le asigna un nuevo rol en las áreas económicas y que en el pasado reciente fue cuestionado, pero poco a poco se ha ido instalando el debate

6 "Los derechos de propiedad son derechos que los individuos se apropian sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen. La apropiación es una función de normas legales, de formas organizacionales, de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta, es decir, el marco institucional" (North, D., 1990, p. 51).

del papel de indudable valor del sector público para sacar del subdesarrollo a los países menos adelantados. “Las percepciones, los valores, ideas y actitudes de estos países son elementos por ser explicados y cómo se ha orientado su existencia en el marco de la teoría sobre las instituciones” (North, 1994, p. 21).

Los marxistas, por ejemplo, explican el cambio estructural a partir de las clases como propulsoras de ese cambio. North abre una perspectiva diferente en la que las instituciones, además, pueden y de hecho realizan el cambio institucional y económico modificando estructuras. En definitiva, la “realidad” no es absoluta, “es un producto histórico de racionalización social del mundo y se compone fundamentalmente de la opinión general sobre lo correcto y lo incorrecto de las costumbres, reglas e instituciones existentes” (North, 1994, p. 27).

En lo que corresponde a los países latinoamericanos, el papel del orden político y la configuración del Estado han sido fundamentales para explicar el avance-retroceso de la sociedad, y por mucho tiempo se consideró que solo a través de una vía revolucionaria se podía transformar la sociedad actual.

Si bien es cierto que los cambios radicales pueden conducir al cambio económico con mayor velocidad, ello no constituye la norma para el cambio económico. La idea que los teóricos de la NEI afirman es que “la estructura de la organización política y económica es la que determina los resultados de una economía, así como la tasa de incremento de los conocimientos y avances tecnológicos” (North, 1994, p. 31).

A lo largo de casi cinco siglos de desarrollo y de modernización de las sociedades occidentales, la historia económica del mundo occidental indica que se han ido generando las instituciones, y el caso más conocido lo constituye el mercado, que es una de las instituciones que hoy reinan en el mundo

occidental. Pero ¿cuáles son las características principales de este tipo de institución? Seguramente ha sufrido transformaciones a lo largo del tiempo. Por ejemplo, los mercados de capitales de hace 100 años, en comparación con los actuales, son totalmente diferentes, así como otros mercados, como las relaciones establecidas entre el trabajo y el capital o el mercado de bienes y servicios, etc.

El mercado, que es una de las instituciones que prevalecen en la actualidad, no tiene la misma configuración que tuvo hace 50 o 100 años en el mundo occidental ni en cualquier sociedad (North y Thomas, 1987).

Las instituciones, en definitiva, han propiciado las relaciones personales en las diferentes relaciones impersonales a partir del mercado, en donde la creación de ese tipo de relaciones ha hecho progresar a las sociedades. El soporte y las regulaciones de ese tipo de mercado y que han tomado más tiempo son las establecidas por las instituciones políticas y por todo el andamiaje existente y la constitución misma del Estado en América Latina.

### **2.3. Retos para el avance del cambio institucional y económico**

Las lecciones que nos deja la historia económica es que el “laissez faire” no es la panacea para resolver los problemas que se deben considerar para enrumbar las sociedades latinoamericanas hacia el desarrollo. Eso significa que los mercados que se deben constituir son aquellos que gocen de una estructura vinculada con la institucionalidad del sector público para que sean organizaciones fuertes y relacionadas con las ofertas y demandas intersectoriales y para que constituyan un mercado dinámico y en pleno crecimiento. Existe suficiente consenso sobre que los gobiernos son claves y no deben excluirse de este desafío, tanto del crecimiento de los mercados como para viabilizar el marco legal para volverlos eficientes y bien estructurados, en donde las regulaciones y los derechos de

propiedad sean bien establecidos y sirvan como garantía para promover el avance de las sociedades.

La calidad de la producción de bienes y servicios y el establecimiento de los precios deben ser los que permitan a los empresarios competir exitosamente en el mercado nacional e internacional. La participación del Estado en la estructuración de los diferentes mercados será vital en lo sucesivo. Por ejemplo, las lecciones de la crisis mundial acentuadas en 2008 y las consecuencias que se viven de ella son las lecciones más cercanas en las que los mercados de diferente naturaleza deben ser orientados por el Estado. En esto se toma en cuenta que la información asimétrica existente en esos diferentes mercados ha llevado a ese tipo de ineficiencias económicas mundiales y locales.

El rol de las instituciones en el cambio económico, visto desde la perspectiva de la historia económica, ha permitido sendos descubrimientos. No es extraño que las sociedades, entre ellas la europea, hayan tenido que mejorar y volver eficientes, a través de los siglos, las instituciones constituidas para avanzar hacia resultados particulares en el logro y desarrollo de una organización económica eficiente. En efecto, fue fundamental que existieran determinados arreglos institucionales y derechos de propiedad que eran, de hecho, incentivos económicos que contribuían “a estructurar organizaciones eficientes que impactaron en el aumento de la tasa privada de retorno de los emprendimientos productivos, y, por consiguiente, a estimular el crecimiento económico” (North y Thomas, 1987, pp.1-3).

La base de todo ulterior desarrollo se debe al establecimiento de instituciones fuertes y eficientes y a la puesta en vigor de una eficiente organización económica en la que estas condiciones, a lo largo del tiempo, aseguren los incentivos para que existan retornos sociales y privados por cada inversión que se realiza.

### **3. El papel del Centro Nacional de Registros en el cambio institucional**

El sector público pasa por unos momentos de definiciones para su sobrevivencia. Debe presentar resultados que sean el deseo y la satisfacción de la sociedad, y esto no se da solamente en aspectos tan conocidos como son los derechos a la educación con las instituciones del sector público creadas para tal efecto, sino también en otros de indudable valor estratégico para el ser humano, como es el caso de la salud, la cultura y la infraestructura social que sirva al desarrollo. Se enfatiza a continuación, tal como se postuló al principio, que el alcance de esta investigación se refiere solamente a mostrar cómo la puesta en práctica de los principales postulados de la NEI contribuye a explicar los resultados recientes del sector público, tomando como base los aportes que ofrece el Gobierno central a la sociedad a través del Centro Nacional de Registros (CNR) en el país.

#### **3.1. El aporte del CNR en la construcción de la modernidad institucional**

El CNR en El Salvador está compuesto por cinco registros de elevada importancia, impacto y cumplimiento de los principios de publicidad, legalidad y seguridad jurídica de sus habitantes.<sup>7</sup>

7 El CNR es una unidad descentralizada adscrita al Ministerio de Justicia en el año de 1994 por Decreto Ejecutivo N.º 62, de fecha 5 de diciembre, publicado en el *Diario Oficial* N.º 227, tomo N.º 325, del 7 de diciembre de dicho año, cuyo objeto principal es organizar y administrar el Sistema Registral y Catastral del país. Mediante Decreto Legislativo N.º 462 de 1995, se complementó del Decreto Ejecutivo N.º 62, que creó el CNR, transformándose por ministerio de ley todas las atribuciones y facultades conferidas a la Dirección General de Registros, Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Registro Social de Inmuebles, Instituto Geográfico Nacional y el Registro de Comercio. Esto permitió consolidar las funciones registrales en una sola institu-

## Cuadro 2

### Funciones del CNR en los registros de inscripción de empresas, inmuebles y contratos de muebles en garantía vinculados con los postulados de la NEI

Matriz institucional	Funciones de inscripción
Registro de Garantías Mobiliarias	En él se amplía el crédito garantizado sobre los bienes muebles, así como las oportunidades operacionales de los empresarios.
Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas	En él se realizan las inscripciones que garantizan los derechos de propiedad de vivienda y la ampliación del crédito garantizado por los inmuebles dados en hipoteca.
Registro de la Propiedad Intelectual	En él se promocionan las innovaciones (patentes), los derechos de autor y las marcas.
Registro de Comercio	En él se registran los derechos de propiedad de las empresas y de las inversiones realizadas por los organismos privados (empresarios), lo que reduce los costos de transacción en el clima de negocios.
Registro del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional	En él se registran los derechos de propiedad de las parcelas de tierra a escala nacional y su vinculación con el registro de las propiedades.

Fuente: *Elaboración propia.*

A lo largo de los últimos 200 años, en El Salvador se estableció un modelo que promovía exclusivamente la rentabilidad privada de las inversiones. Es decir, se consagró la actividad económica para elevar las oportunidades de aquellos que tuvieran una rentabilidad mayormente de los productos exportables, lo que propició limitadas oportunidades de empleo, pues la actividad económica estuvo centralizada en el empleo agrícola. Eso significó que el sector público y la institucionalidad contribuyeran estrictamente al funcionamiento de ese modelo, y amplios sectores sociales fueran marginados del excedente generado en la producción nacional.

No obstante, se sabe que los derechos de propiedad forman parte inherente de la estructura institucional de una sociedad: “La creación de nuevos derechos de propiedad requiere un nuevo marco institucional en el que quede definida y especificada la forma en que las unidades económicas deben cooperar y competir” (North y Thomas, 1987, p. 12).

Sin embargo, la realidad histórica salvadoreña que se conformó brindó pocos aprendizajes colectivos que promovieran nuevas modalidades para generar nueva producción y para posicionar al país en la región y en el mundo. También se generaron conciencias de atrasos y de mentalidades de un país sin oportunidades y sin diferentes formas de generación de nuevos productos exportables. Esto sucedió con procesos limitados de apoyo a la industria, hasta casi los años sesenta del siglo pasado, y posteriormente al sector de los servicios en el país, procediendo en los años noventa del siglo XX a procesos radicales de libre mercado, habiendo vendido 32 empresas del Estado en el proceso de desregulación llevado a cabo durante 20 años en el país desde 1990 a 2009. En otras palabras, no se desarrollaron nuevas formas de propiedad; además, no se establecieron nuevos registros que promovieran nuevos derechos de los ciudadanos, sino que se contabilizan únicamente las reformas económicas realizadas a finales de la década de

ción. En 1999, el CNR experimentó ciertos cambios administrativos, ya que, por medio del Decreto Ejecutivo N.º 6, de fecha 1.º de junio de 1999, se determina como una unidad descentralizada adscrita al Ministerio de Economía, lo que le brinda autonomía administrativa y financiera, y cuyo director ejecutivo, a partir de ese momento, sería nombrado por el presidente de la república.

los setenta, principalmente con proyectos de “reforma agraria” realizados en el país. Esta fase histórica abierta se dio desde 1980 hasta 1989, y en ella se generaron limitadas nuevas formas de propiedad y de producción en el área agrícola, sin propiciar un ambiente de producción y de productividad relevante que fuera producto de esos nuevos derechos de propiedad. Además, esas tímidas reformas no solventaron la demanda del mercado interno ni externo por las nuevas organizaciones o agentes creados o constituidos para que pudiesen servir al crecimiento económico y al desarrollo nacional.

En los últimos 15 años, y principalmente en los últimos dos gobiernos de la izquierda política en el país, el CNR presenta resultados singulares. Esto se da a partir de la puesta en vigor de nuevos servicios, lo que reduce los tiempos de respuesta y automatiza los registros claves para la ciudadanía, así como promueve nuevos niveles de justicia y de aplicación del derecho de propiedad con nuevos bienes públicos. Solo en los últimos tres años se han ampliado los servicios con dos nuevas oficinas departamentales. Es decir, hay 13 oficinas a escala nacional y hay una propuesta para establecer la oficina departamental de Cabañas, lo que completaría las 14 oficinas en el país, tal como lo establece la ley.

También se observa el interés por mantener la solidez financiera, pues el funcionamiento del CNR se realiza sin financiamiento alguno del Presupuesto General de la Nación; por lo contrario, los recursos financieros para operar son generados de manera propia por medio de los servicios que se sirven a la sociedad. En la base del desempeño para mantener una institución sólida, está la puesta en funcionamiento de una estructura de la gestión estratégica y de la calidad con alcance a escala nacional y con la certificación en 2017 bajo la norma ISO 9001:2015 de los cinco procesos misionales a escala nacional. Esto convierte al CNR en la única institución pública certificada con sus

sedes departamentales, que brindan más de 300 servicios en todo el país.

¿Por qué se destaca el papel del CNR como paradigma del cambio institucional y del cambio económico salvadoreño? ¿La realidad institucional constituida promueve el cambio económico? ¿Es posible desencadenar procesos de crecimiento económico desde la institucionalidad y que sirvan al sector privado?

Existe consenso sobre la importancia del mercado en la economía y sobre cómo a lo largo de los años esta institución se encuentra vinculada con las libertades del ser humano. Sin embargo, “no hay que perder de vista la complementariedad de estas libertades con la que se derivan del funcionamiento de otras instituciones (ajenas al mercado)” (Sen, 2011, p. 148). Esto está unido al desempeño institucional que, por cierto, no es residual en la sociedad salvadoreña, así como tampoco es secundario el papel del CNR en los impulsos multiplicadores hacia la actividad económica.

No se puede obviar el papel del CNR y su gravitación en el crecimiento económico nacional cuando se revisan los resultados de los casos más concretos y que son fundamentos para propiciar el cambio económico o que al menos constituyen las bases para el cambio institucional y que, además, inciden en la creación de las premisas fundamentales en el camino hacia el cambio económico y acelerado. Por ejemplo, hay que destacar que existen incentivos que aseguran los derechos de propiedad y que son fundamentales para que las inversiones sean garantizadas por los empresarios nacionales o extranjeros. De este modo, pueden observar las mejores condiciones para que sus inversiones logren el mejor rédito.

### 3.1.1. Registro de Garantías Mobiliarias

El caso más notorio es la experiencia creada a partir de la constitución del Registro

de Garantías Mobiliarias (RGM), mediante la cual se generan nuevas oportunidades para todo tipo de empresas en El Salvador.<sup>8</sup>

**Cuadro 3**  
**Resultados del Registro de Garantías Mobiliarias**

Año	Inscripciones	Monto garantizado (en millones de dólares)
2015	6,282	754.7
2016	7,845	3,403.9
2017	7,535	4,334.1

Fuente: Registro de Garantías Mobiliarias del CNR (2018).

En primer lugar, se destaca que en el CNR se ha garantizado la publicidad registral en poco menos de tres años, con más de 20,000 inscripciones de garantías. Estas operaciones han fortalecido al sector privado y han respaldado alrededor de 8,492.7 millones de dólares en créditos para el sector privado en menos de tres años. Este desempeño ha pasado, en promedio, de 3.7 (2015) a 13.1 (2017) en el PIB.<sup>9</sup>

Con esto se propició un clima favorable de negocios y de nuevas oportunidades, así como de mayores niveles de inversión y de empleos a escala nacional. Hay que recordar que el Estado, en el marco de la NEI, es considerado como actor clave para el desarrollo,<sup>10</sup> ya que desde este registro se apoya al mejor funcionamiento del sistema financiero con el registro de garantías a favor del acreedor. De este modo se facilita el número de créditos

y, en consecuencia, se dinamiza la economía nacional.

Desde la perspectiva de la NEI, con la matriz institucional constituida y materializada en el nuevo RGM en el país, los impactos en la vida económica nacional parecen ser nada despreciables. Además, con el RGM se verifica la aplicación de un nuevo marco legal para el cambio institucional que apoya el cambio económico en El Salvador. La inscripción de cada uno de los contratos que garantiza el mueble a favor del acreedor está totalmente en línea para elevar la seguridad de las inversiones nacionales, con lo cual se reducen los costos de transacción para los actores privados intervinientes.

Uno de los incentivos que promueve el CNR es dar pleno cumplimiento al marco legal, mandato establecido en la Constitución

8 El RGM fue creado con el Decreto Ejecutivo N.º 488 del *Diario Oficial* N.º 190, tomo N.º 401, con fecha de emisión 19 de septiembre de 2013 y fecha de publicación 14 de octubre de 2013. Este nuevo registro, en menos de tres años, ha favorecido la economía nacional y ha garantizado para 2017 el 13.1 % del PIB.

9 Este nuevo sistema de garantías ha permitido que la mediana y gran empresa se haya favorecido inicialmente con este registro. El desafío es convertirlo en un instrumento que sea utilizado por la pequeña empresa. Cfr. Olmos, R. (2015).

10 Los países que regularmente tienen un progreso modesto en definir las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones formales —como el Estado, la justicia social, las regulaciones dentro del sector público y su funcionamiento según la Constitución— tienen mayores probabilidades de menores riesgos para provocar el cambio institucional y económico de sus sociedades. Cfr. Polanco Piñeros, R. (s/f), p.15.

de la República de El Salvador, que establece en el artículo 101 que “el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano. El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores”. Además, el CNR da cumplimiento al artículo 1, que afirma que “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común”.

En ese marco de principios constitucionales, se pueden ver los resultados más recientes con los impactos por la institucio-

nalidad creada en el sector público. Por ello, el Estado no puede ser tratado como un actor exógeno en el desarrollo de políticas que fomentan no solamente la estabilidad económica a través de los precios, sino que, además, promueven la actividad económica con políticas económicas y básicas para el desarrollo.

### 3.1.2. Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas

El Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (RPRH)<sup>11</sup> tiene el mandato de registrar las propiedades de aquellos que lo solicitan y de cumplir con el principio de publicidad registral, y con ello favorece la seguridad jurídica de los actos inscritos. Los resultados a lo largo del tiempo y que le corresponde por ley a este RPRH son más de 2.3 millones de parcelas registradas a favor de los salvadoreños.

**Cuadro 4**  
**Resultados del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas**

Año	Inscripciones	Monto (en miles de dólares)
2009	36,939	2,349.1
2010	36,205	1,441.6
2011	38,712	1,627.0
2012	39,614	2,268.2
2013	41,404	1,682.5
2014	38,809	1,520.0
2015	38,199	3,448.2
2016	36,149	1,841.2
2017	27,807	1,341.5

Fuente: Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas del CNR (2018).

Este RPRH, además, tiene un impacto permanente en la sociedad salvadoreña, ya que registra las propiedades y las hipotecas

que regularmente el sistema financiero apoya para que los hogares amplíen sus oportunidades de bienestar; además, guarda sus

<sup>11</sup> El RPRH fue creado por el Decreto Legislativo N.º 100 del *Diario Oficial*, tomo 10, publicado el 1.º de mayo de 181. En este registro, están las inscripciones de los derechos de propiedad de lotes, viviendas, terrenos, etc.

derechos de propiedad con un trámite que ha pasado de un promedio de 12 días a cuatro por cada transacción.

A lo largo del tiempo, esta área ha registrado más de 1.5 millones de viviendas a escala nacional. Las solicitudes de servicios son atendidas y resueltas en todas las oficinas del RPRH. El rol fundamental y económico del CNR es mantener la orientación de apoyo en la apuesta de brindar en las 13 oficinas departamentales<sup>12</sup> del RPRH los más de 300 diferentes servicios que se ofrecen. A escala nacional, en los últimos nueve años, ha habido un promedio de 37,000 propiedades inscritas, con aproximadamente 2,000 millones de dólares garantizados por el registro inmobiliario cada año, lo que favorece el valor público a la actividad económica nacional.

### 3.1.3. Registro de la Propiedad Intelectual

Con el Registro de la Propiedad Intelectual (RPI)<sup>13</sup>, el CNR garantiza y ofrece publicidad registral a inscripciones que corresponden a las innovaciones, así como el derecho a la propiedad de las invenciones, marcas, patentes, signos distintivos y derechos de autor.<sup>14</sup> De esta manera, se ofrece la oportunidad para que los interesados hagan uso de esos derechos, que constituyen el fundamento del desarrollo de la industria y de otras actividades económicas relevantes nacionales. A continuación, se presentan las solicitudes de patentes, marcas y depósitos de obras realizadas en los últimos años.<sup>15</sup>

12 El 15 de agosto de 2007, se inauguró la oficina del CNR en San Francisco Gotera, que atiende los aspectos referidos al RPRH y al Catastro Nacional.

13 El RPI fue creado por el Decreto Legislativo N.º 868, publicado en el *Diario Oficial* N.º 125, tomo 356 del 8 de julio del 2002. Con este decreto, se separa el RC del RPI.

14 Derechos de autor: una protección para el patrimonio de los artistas, *Diario Co-Latino*, p. 2. En el año 2015, se presentaron 1,111 trámites por parte de igual número de ciudadanos, y ya para 2016 se habían tramitado más de 500 depósitos de obra, entre los cuales se encuentran derechos de obras literarias, como cuentos, novelas y poemas, y obras artísticas, como pinturas, esculturas y *software*.

15 Se aprovecha para indicar algunas definiciones sobre el registro de las principales invenciones. Se comprende patente como el título a través del cual el Estado concede a una persona un derecho exclusivo sobre una invención por un plazo no renovable determinado (20 años). Después de este plazo, la invención pasa al dominio público. Por su parte, marca es aquel signo o combinación de signos que permita distinguir los bienes o servicios de una persona de los de otra, por considerarse estos suficientemente distintivos o susceptibles de identificar los bienes o servicios a los que se apliquen frente a los de su misma especie o clase. Y en lo que corresponde a depósito de obra, corresponde al sistema de reforzamiento y facilitación de la protección de los derechos sobre una obra (el depósito no es constitutivo de derechos, pues se entiende que la protección de una obra nace con su creación). El depósito de la obra dará fe, salvo prueba en contrario, de la existencia de la obra, interpretación, producción fonográfica o radiofónica, y del hecho de su divulgación o publicación. Se presume, salvo prueba en contrario, que las personas indicadas en el RPI son los titulares del derecho protegido que se les atribuye. Las formalidades establecidas en los artículos anteriores no son constitutivas de derechos y solo tienen carácter declarativo para la mayor seguridad jurídica de los titulares y como un medio probatorio de sus derechos. En consecuencia, la omisión del depósito no perjudica el goce ni el ejercicio de los derechos reconocidos en la presente ley.

**Cuadro 5**  
**Solicitudes para su registro en materia de propiedad intelectual**

Año	Patentes	Marcas	Depósitos de obra
2009	251	6,369	464
2010	285	7,077	594
2011	264	7,469	665
2012	223	7,492	594
2013	193	7,528	764
2014	190	7,039	662
2015	203	7,540	929
2016	203	7,150	686
2017	184	7,239	688

Fuente: Registro de la Propiedad Intelectual del CNR (2018).

En estos últimos años descritos, de acuerdo con los resultados de este registro, se ha dado la publicidad registral a las inscripciones referidas, con lo que se reafirma el interés por evidenciar los derechos de propiedad inscritos en materia de propiedad intelectual (Olmos, LPG, 2017)<sup>16</sup>. Los países que han logrado su crecimiento y desarrollo acelerado, como los del sudeste asiático (Corea del Sur, Singapur, Taiwán, China continental, entre otros), tienen un elevado valor por el componente de las innovaciones, que está ligado al proceso de producción y de intercambio de bienes, con lo que se han reducido los costos de transacción y se ha mejorado sustancialmente la producción per cápita. La promoción y la puesta en vigor de nuevas ideas, valores y decisiones empresariales en nuevos productos y servicios han contribuido a impulsos desde las transferencias de conocimiento y de tecnología, que han quedado registradas, con lo que simultáneamente se resguardan los derechos de propiedad de las empresas y de los individuos.

### 3.1.4. Registro de Comercio

El Registro de Comercio (RC)<sup>17</sup> brinda apoyo a todas aquellas actividades que surgen de la actividad mercantil y que por ley deben tener un registro y control por parte del Estado; este muestra un comportamiento estable a lo largo de los últimos nueve años. Este RC generó publicidad registral al tráfico mercantil, lo cual fomenta la actividad comercial y las inversiones nacionales y extranjeras que en términos promedio, desde 2009, crearon más de 500 empresas de personas naturales cada año. Por su parte, desde ese mismo año, se tiene más de 2,000 nuevas empresas de personas jurídicas constituidas cada año.

Una de las virtudes de este proceso de inscripciones es el de haber reducido los costos de transacción para los usuarios, pues antes de 2009 el período de construcción de este registro era mayor de 12 días para obtener una respuesta favorable. En la actualidad, el proceso está desarrollado en línea y la respuesta, lograda en proceso normal,

<sup>16</sup> Olmos, R. (2017). *Op. cit.*

<sup>17</sup> El RC fue constituido el 5 de marzo de 1973, con el Decreto Legislativo N.º 271, publicado en el *Diario Oficial* N.º 44, tomo 238.

se da en tres días hábiles. Si el interesado lo desea, el mismo día puede solicitarlo en la

ventanilla exprés, con un recargo por ese tipo de servicio.

**Cuadro 6**  
**Inscripciones en el Registro de Comercio**

Año	Empresas de personas naturales	Empresas de personas jurídicas
2009	1,945	1,784
2010	681	1,858
2011	564	1,787
2012	580	1,964
2013	476	1,988
2014	647	2,350
2015	462	2,229
2016	519	2,165
2017	645	2,228

Fuente: Registro de Comercio del CNR (2018).

La información que tiene el RC corresponde a todas las empresas formalizadas en el país. Las oportunidades para realizar alianzas estratégicas para elevar las escalas de producción a partir de nuevos incentivos podrían estar en nuevos programas y en políticas de apoyo a la creación de empresas. En ese sentido, hace falta que la información depositada en esta institución sea explotada para que, a partir, por ejemplo, de la creación de la Central de Balances, proyecto que se desarrolla en el CNR, se procure la articulación de nuevas propuestas de desarrollo sectorial en el país y se presenten las oportunidades de negocios en beneficio de los empresarios nacionales y extranjeros. Asimismo, el CNR, a través de este RC, puede propiciar la descentralización de nuevos emprendimientos de país y evitar los errores cometidos en la ejecución de Fomilenio I. Se advierte sobre el uso de los recursos del sistema de información geográfico y de los negocios para que se internalicen esos costos en los proyectos por ejecutar en el marco de Fomilenio II. No deben ser proyectos desconectados, sino que deben apoyarse en la georreferenciación de la

actividad económica y en las cuentas nacionales, para que se establezcan no solamente los multiplicadores sectoriales, sino territoriales en materia de empleo y de aprendizajes colectivos nacionales. En síntesis, se vuelve urgente la formulación de la contabilidad económica y social de los territorios denominados “en progreso”.

### 3.1.5. Registro del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional

El Registro del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional (RIGCN) tiene a su cargo las investigaciones y los estudios geográficos, elabora mapas cartográficos y catastrales, y brinda apoyo técnico para la delimitación municipal y de fronteras. Además, es responsable de realizar la ejecución del catastro del territorio nacional, con el objeto de obtener la correcta localización de los inmuebles, establecer sus medidas lineales y superficiales, su naturaleza, su nomenclatura y demás características catastrales, así como revisar los planos de los inmuebles que generarán modificaciones de linderos, antes de la inscripción

de los mismos. Este sistema de información geográfica es de vital importancia, ya que su resultado es una herramienta estratégica de planificación social, económica y ambiental

al servicio del Gobierno de El Salvador y de empresas nacionales y extranjeras con fines de inversión.

**Cuadro 7**  
**Propiedades físicas por estado de vinculación jurídica según departamento**

Departamento	Matrículas activas en el SIRYC*	Matrículas sin vinculación en el SIRYC
Ahuachapán	150,844	39,776
Santa Ana	267,476	103,276
Sonsonate	190,904	57,936
Chalatenango	106,668	77,068
La Libertad	278,545	136,682
San Salvador	453,031	309,481
Cuscatlán	80,926	61,115
La Paz	134,396	90,394
Cabañas	63,390	56,881
San Vicente	107,212	59,366
Usulután	213,871	131,387
San Miguel	241,753	241,754
Morazán	74,050	73,408
La Unión	120,248	120,248
<b>Total</b>	<b>2,483,314</b>	<b>1,558,772</b>

Fuente: Instituto Geográfico y del Catastro Nacional del CNR (2018).

\* Sistema Integrado de Registro y Catastro.

A escala nacional, los resultados consolidados de los derechos de propiedad se registran en un primer momento por el Catastro Nacional a través del levantamiento en el terreno de la ficha catastral respectiva, que es la base para la actividad que realiza el RPRH. Con ello, la escritura tiene respaldo con la parte física de la propiedad, la parcela del territorio nacional, función monopólica del Estado y que es desarrollada por este RIGCN.

Luego, a partir de la información levantada del total de parcelas nacionales, se vincula cada propiedad con el RPRH, con lo que se ofrece la garantía jurídica no solo de posesión, sino de la propiedad de esa parcela. Los resultados de esta vinculación han permitido, a lo largo de los últimos años, vincular alrededor de 2,483,314 propiedades. Mientras tanto, hace falta continuar con esa tarea para que se

garantice la seguridad jurídica de los salvadoreños que tienen una propiedad.

En síntesis, el CNR y su matriz institucional han generado resultados favorables para el cambio y el desarrollo económico. Esta labor registral acompaña, en el caso de El Salvador, al desarrollo en cada una de las ramas económicas y en sus niveles de crecimiento económico con estudios sectoriales, lo que significa renovadas capacidades con economías de escalas mayores para trascender en la identificación de aquellos productos y servicios de los habitantes del territorio nacional e internacional.

### 3.2. Desafíos para modernizar el sector público

El papel del talento humano que dirigen las instituciones es clave para que impacten en el cambio económico de cualquier país. En el sector público no existen evaluaciones independientes ni de los programas ni de los resultados, y eso no garantiza que los recursos estén siendo utilizados de manera eficiente.<sup>18</sup> La educación permanente de los técnicos que regularmente están al servicio de la ciudadanía no está siendo evaluada de manera periódica, pues no existe un sistema de evaluación de funcionarios o de empleados del sector público para determinar si son competentes en el trabajo que desempeñan.

En otras palabras, para que la gestión del sector público genere impacto en la economía y en la sociedad, la disponibilidad presupuestaria debe asignarse en virtud de programas específicos para que se evidencien esos impactos en la gente que realmente necesita esos apoyos.

¿Cómo se definen y se asignan los presupuestos (por ejemplo, el que va para el Gran San Salvador versus el que va al resto del país)? ¿Quién prioriza? ¿En virtud de qué factores se priorizan esas inversiones?

Las nuevas inversiones del sector público deben estar orientadas hacia el marco de la matriz insumo producto, ya que solo esos encadenamientos podrían propiciar los mejores incentivos para el sector privado en el territorio.

La búsqueda de los impactos según los indicadores de alcance de los objetivos y de las metas que se derivan de los mismos proyectos gubernamentales debe ser una realidad a corto plazo.

Por consiguiente, hay que elevar y evaluar sin dilación las capacidades institucionales en el sector público. Esta es una tarea pendiente, y solo si se le presta atención dará garantía para que se tengan resultados exitosos a corto plazo. Para obtener eficacia y efectividad de los programas y de los proyectos de la administración pública deben revisarse: a) las fases previas de todo el ciclo de proyectos; b) los estudios de prefactibilidad que se realizarán a escala nacional o en sectores específicos; c) los equipos técnicos responsables para ejecutar los proyectos, para sean debidamente competentes; y d) la sempiterna subejecución presupuestaria en proyectos de inversión pública.

### Conclusiones

Sin instituciones fuertes y ampliamente compartidas no es posible alcanzar el cambio económico que conduzca al desarrollo de las sociedades. En otras palabras, para alcanzar el desarrollo económico de las sociedades, debe existir un andamiaje institucional que colabore y participe para que existan mejores condiciones de vida para las familias.

En esta investigación se ha mostrado cómo las instituciones formales (hábitos, valores, creencias, sistema de ideas, sistema legal, regulaciones, etc.), la reducción de los costos de transacción, el aseguramiento de los derechos de propiedad materializados en el funcionamiento y en la gobernanza de nuevo

18 La visión reciente de la CEPAL es que se apoye el sector público para que su gestión presupuestaria sea medida en virtud de resultados. Cfr. Olmos, R. (2015). *Op. cit.*

tipo y los resultados mostrados por el CNR son elementos que inciden a la hora de sentar las bases de los cambios institucionales y de los cambios económicos que beneficien a la sociedad salvadoreña.

Sin instituciones eficientes y fuertes no se logra el desarrollo, y no toda sociedad tiene asegurado el progreso. Ello implica una fuerte dosis de soberanía en las decisiones y en la construcción de las instituciones que colaboren en el cambio institucional requerido, para así lograr el cambio económico que requiere cada sociedad. Esto significa que las reglas, las leyes y la constituciones sean comprendidas y acatadas, pero aún más importante es que las organizaciones — entre ellas, la empresa privada en cualquiera de las formas organizacionales posibles, los partidos políticos, las Iglesias o quienes participan con cuerpo social en cualquier sociedad— participen en ese marco legal compartido con el sistema de ideas que consolide esa normativa formal cuyo consenso generalizado debe ser obligatorio.

Las instituciones como el CNR, que forman parte del sector público en El Salvador, están ofreciendo resultados que permiten cumplir con la carta de derechos de los ciudadanos en materia de servicios, lo cual está estipulado en los conceptos de calidad institucional y en coordinación institucional para ampliar las fronteras de las posibilidades de la investigación empírica.

Eso significa que cada servicio que se ofrece está definido por los costos y el tiempo en que debe ser entregado (según sea solicitado por los usuarios). Ante esos compromisos, la institucionalidad debe responder de manera responsable ante la ciudadanía. No se vale que los servicios públicos sean negados a la ciudadanía. Se les debe indicar el tiempo, y si hay costos, debe ser comunicado, y que estén en relación con los servicios o al menos con los costos de producción de esos servicios. En algunos casos, como en los servicios de educación, de salud o de seguridad, deben

establecerse los estándares sobre los que se comprometa la institucionalidad para hacer prevalecer los derechos ciudadanos.

No hay que perder de vista que los costos asociados a nuevos esquemas de nuevas organizaciones son fundamentales para esos nuevos marcos institucionales. A veces se sugiere que los cambios organizacionales sean más compartidos que los cambios tecnológicos, pues están más asociados con cambios en el sistema de ideas y de valores, con el establecimiento de procesos, con la reducción y simplificación de trámites, con los costos, con la eliminación de la corrupción, etc. Además, porque impulsan más rápido la productividad que esos cambios tecnológicos.

Los cambios institucionales que se conocen en El Salvador aún son insuficientes para potenciar procesos hacia adelante. El progreso no necesariamente genera beneficios para la sociedad, pues puede haber involuciones que generen más fricciones, más estancamiento económico y menos bienestar para la población. Las oportunidades para establecer nuevos marcos institucionales y para consolidar los que estén ofreciendo resultados son tan necesarios para las economías como la salvadoreña. Parece que los Acuerdos de 1992 son ya insuficientes para que la sociedad salvadoreña progrese en el marco legal de su régimen político. Se necesita una nueva institucionalidad que propulse más institucionalidad a la ya existente, y se necesita otra ya consolidada para que incremente sus aportes para el beneficio nacional.

## Bibliografía

- Amate Fortes, I. y Guarnido Rueda, A. (2011). *Factores determinantes del desarrollo económico y social*. Málaga: Analistas Económicos de Andalucía.
- Caballero, G. y Kingston, C. (2005). Cambio cultural, dinámica institucional y ciencia cognitiva: hacia una comprensión multidis-

- ciplinar del desarrollo económico. *Revista de Economía Institucional*, 7(13), 327-235.
- Carrasco, I. y Castaño, M. S. (2012). La nueva economía institucional. *Nuevas Corrientes de Pensamiento Económico*, 865, 43-53.
- Coase, R. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Hodgson, G. M. (2003). El enfoque de la economía institucional. *Comercio Exterior*, 53(10), 895-916.
- Méndez Reátegui, R. y Alosilla Díaz, R. (2015). Nueva historia económica, instituciones y nueva historia institucional: una breve retrospectiva. *Laissez Faire*, 43, 1-13.
- Miller, R. L. y North, D. (1976). El análisis económico de la usura, el crimen y la pobreza, etcétera. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Molteni, G. (2006). Principales aportes de la Nueva Economía Institucional (NEI) y sus críticos. *Valores en la Sociedad Industrial*, XXIV(67), 8-19.
- North, D. (2002). Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica versus América del Norte. *Instituciones y Desarrollo*, 12-13, 9-59.
- (1998). Desempeño económico en el transcurso de los años. *Economía: Teoría y Práctica*, 9, 127-138.
- (1995a). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica..
- (1995b). *Institutions, Organizations and Market Competition*. St. Louis, MO: Washington University.
- (1994a). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza.
- (1994b). El desempeño económico a lo largo del tiempo. Conferencia presentada en Estocolmo, Suecia, el 9 de diciembre de 1993, al recibir el Premio Nobel de Economía en 1993. *The American Economic Review*, 84(3), 567-583.
- (1990). *The new institutional economics and development*. St. Louis, MO: Washington University.
- (1966a). *Growth and welfare in the American past: a new economic history*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- (1966b). *The economic growth of the United States 1790-1860*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- North, D. y Thomas, R. P. (1999). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- North, D. y Thomas, R. P. (1987). *El nacimiento del mundo occidental: una nueva historia económica (900-1700)*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Olmos, R. (2015). Construyendo gobiernos efectivos. *La Prensa Gráfica*, 18 de septiembre de 2015. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2015/09/18/construyendo-gobiernos-efectivos#sthash.py3P54DN.dpuf>.
- (2016a). El CNR contribuye al desarrollo del nacional. *Diario Co-Latino*. Recuperado de <http://www.diariocolatino.com/el-cnr-contribuye-al-desarrollo-nacional/LPG>.

- (2016b). El sistema de garantías mobiliarias mejora clima de negocios. *La Prensa Gráfica*, 14 de mayo de 2016. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2016/05/14/el-sistema-de-garantias-mobiliarias-mejora-clima-de-negocios#sthash.hH9XaIbG.dpuf>
- Polanco Piñeros, R. (s/f). *Aplicación de la teoría institucional de North al estudio del desarrollo económico en América Latina: comparación de México y Brasil a partir de la segunda mitad del siglo XX*. Proyecto de investigación para doctorado. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Prado Robles, G. A. (1998). El pensamiento económico de Douglas C. North. *Laissez Faire*, 9, 13-32.
- Seckler, D. (1975). *Thorstein Veblen y el institucionalismo*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (2011). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Planeta.
- Stiglitz, J. (2002). Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente. *Reforma y Democracia*, 22, 1-35.
- Weber, M. (1964). *L' éthique protestante et l' esprit du capitalisme*. París: Plon.