

TEORÍA DE LAS INSTITUCIONES E HISTORIA ECONÓMICA

1. Teoría de las instituciones: compatibilidad con los incentivos¹

Como hemos visto en un capítulo anterior, hacia principios del siglo XX, teóricos de la economía tanto de izquierda como de derecha (Barone,² von Mises en 1920, Lange en 1938, Hayek en 1935) discutieron si una reforma de las instituciones económicas es posible sin que haya pérdidas de eficiencia económica. Su debate sin conclusiones indiscutibles demostró que la estructura del análisis económico existente por entonces no resultaba adecuada para formalizar las fuertes convicciones que había de cada lado sobre este argumento vital. Para una comparación analítica de formas fundamentalmente diferentes de organización económica, se requería una estructura teórica nueva más general. Hayek sostuvo que la clave de esta nueva teoría económica debería ser reconocer que toda institución económica debe estar al servicio de comunicar información dispersa a lo largo y a lo ancho de todo el sistema sobre los deseos y los recursos de los diferentes individuos de la sociedad.³ Con esta perspectiva, las distintas instituciones económicas no serían ni más ni menos que *mecanismos de comunicación*. Hayek sostuvo también que en su momento los economistas matemáticos habían sido culpables de subestimar la importancia de la comunicación en los sistemas de mercado. Mas en este punto podemos discrepar, porque las reformas sociales fundamentales requieren de una teoría social básica, para lo cual las matemáticas deberían ser particularmente útiles. El fracaso que percibió Hayek no debe atribuirse a los modelos matemáticos *per se*, sino que es una evidencia de que se requieren modelos matemáticos muy distintos. Como apreciamos, Leonid Hurwicz fue uno de los economistas matemáticos que aceptó este desafío en un campo en el que fue líder. Hurwicz demostró cómo los modelos de la economía matemática pueden facilitar una estructura general para analizar distintas instituciones económicas, como el capitalismo y el socialismo, en términos de mecanismos para coordinar a los individuos de una sociedad. Hurwicz también señaló en 1973 que, hacia fines del siglo XIX, los institucionalistas eran renuentes a utilizar los métodos matemáticos. Esto hoy ha cambiado, a partir del momento que Hurwicz fijó un estándar para los economistas matemáticos de lo que debería ser el estudio de las instituciones como *mecanismos de coordinación*.



Oskar Lange (1904-1965)

¹ Abrevaremos en el documento de Roger B. Myerson, Fundamental Theory of Institutions: A Lecture in Honor of Leo Hurwicz, The Hurwicz Lecture, presentado en los North American Meetings of the Econometric Society, University of Minnesota, June 22, 2006.

http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=10321&Itemid=0, y de una sección de su documento Learning from Schelling's 'Strategy of Conflict', Prepared for a Conference at the University of Maryland in honor of Thomas C. Schelling, Sept 29, 2006. http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=10322&Itemid=0

² Enrico Barone, Il ministro della produzione nello stato collettivista, Giornale Degli Economisti, 1908. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=10827&Itemid=0

³ F. A. Hayek, The Use of Knowledge in Society, The American Economic Review, XXXV, No. 4. pp. 519-30, September, 1945. http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=2852&Itemid=0

Dijimos que el giro lo introdujo al formular el concepto de *compatibilidad con los incentivos* en 1972. Esta teoría cambió el modo de pensar de los economistas sobre los resultados, explicando por qué las economías de planificación central pueden fallar y cómo los incentivos individuales pueden constituir una gran diferencia a la hora de tomar decisiones. Este concepto de compatibilidad de incentivos alude a un proceso en el que todos los participantes salen beneficiados cuando revelan de forma honesta las informaciones privadas que se les solicita. Ha sido de especial utilidad para comprender situaciones de información asimétrica y para diseñar mecanismos (como las *stock options*)⁴ que permiten compatibilizar intereses de propietarios y de gerentes de las empresas.

Un antiguo debate y una nueva estructura teórica Von Mises en la polémica en contra de los sueños ingenuos sobre un paraíso socialista, había argumentado que los precios de equilibrio de mercados competitivos son necesarios para la eficiente asignación de los recursos. Contra esta argumentación, Barone y Lange⁵ no veían ningún motivo por el cual los administradores socialistas no pudieran ser igualmente coordinados mediante índices de valor fijados por un Ministro socialista de Planeamiento. Mises⁶ y Hayek expresaron un profundo escepticismo sobre la factibilidad de un planeamiento central de este tipo sin precios competitivos libres, pero su argumentación permaneció en gran medida informal, concentrándose en la cuestión de que el problema de asignación de recursos era extremadamente complejo y, por consiguiente, intratable.

Es difícil ser convincente argumentando que un problema es intratable. Después de todo, si la economía es demasiado compleja para ser analizada, ¿cómo podemos estar seguros de que el mercado competitivo hallará una solución eficiente, o de que un planificador socialista no lo hará? Para tener un argumento convincente, se requería tener un modelo simplificado en el que el socialismo (definido en forma apropiada) resultara menos eficiente que el capitalismo.

En el siglo XX se percibió una evidencia creciente del éxito económico del capitalismo y del fracaso económico del socialismo, pero a la hora de formular una teoría no debería dejarse de lado una buena pregunta simplemente porque parece existir evidencia para responderla de manera empírica. Si nuestras teorías no proporcionan una respuesta adecuada, deberíamos continuar trabajando para desarrollar teorías que sí lo hagan, porque siempre se pueden proponer nuevas estructuras institucionales que no se corresponden exactamente con aquellas para las cuales disponemos de datos. Si carecemos de una teoría general sobre por qué razones el socialismo debería fracasar, luego no tendremos forma de decir que un éxito mayor no podría ser alcanzado por un nuevo tipo de socialismo distinto de los socialismos que hemos visto en el pasado. Hoy tenemos una idea bastante poderosa de lo que faltaba en los antiguos debates. *Los antiguos economistas podían modelar las restricciones de recursos, pero no las restricciones de incentivos.* Hayek y otros formularon argumentos verbales que demuestran que eran conscientes de los problemas de incentivos, pero sus argumentos eran retóricos y sin un fuerte soporte lógico, al carecer de una estructura general para el análisis de los incentivos.

En particular, en 1954 Samuelson había mostrado que no existe mecanismo factible que garantice una asignación eficiente de los bienes públicos, porque pedirle a alguien que pague por los bienes públicos según los beneficios que él recibe da lugar a un incentivo para tergiversar sus beneficios. Esta observación pareció consistente con la opinión general de que la eficiencia sólo puede ser hallada en los mercados competitivos de los bienes privados. Pero al formalizar este argumento, Hurwicz halló *que el mismo problema surge en la asignación de bienes privados*, una vez que se

⁴ Por ejemplo, las opciones *put* y *call*, entre otros *derivados financieros*.

⁵ Enrico Barone, Il ministro della produzione nello stato collettivista, *Giornale Degli Economisti*, 1908.

http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=10827&Itemid=0; Oskar Lange, On the Economic Theory of Socialism, *The Review of Economic Studies*, Vol. 4, No. 1 (Oct., 1936), pp. 53-71 y Vol. 4, No. 2 (Feb., 1937), pp. 123-142.

⁶ Ludwig von Mises, *Socialism: An Economic and Sociological Analysis*, texto de la edición 1951 de la Yale University. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=17190&Itemid=0

dejan de lado los supuestos requeridos para la competencia perfecta.⁷ Lo que demostró fue que, con un número finito de individuos, no hay mecanismo incentivo-compatible que garantice una asignación Pareto-óptima al menos tan buena como la autarquía (es decir, la ausencia total de comercio) para toda combinación de preferencias individuales de una clase muy amplia. Fue entonces que introdujo el concepto de compatibilidad con los incentivos.

Este concepto tuvo un rápido desarrollo a partir de Hurwicz. Se llegó a entender que hay dos tipos de restricciones de incentivos en todo problema general de coordinación social: las *restricciones de incentivos de información* que dan cabida a los problemas de selección adversa de recolectar la información dispersa, y las *restricciones estratégicas de incentivos* que formalizan los problemas de riesgo moral de controlar la actividad descentralizada. Tal como Hayek había enfatizado un plan económico debe hacer uso de información descentralizada que tienen los diferentes individuos sobre sus recursos y preferencias. Si un individuo tuviera que revelar información que podría ser usada en contra de sus intereses no lo haría, y estos problemas de selección adversa son formalizados en los modelos económicos por medio de restricciones de incentivos de información. Pero los planes deben ser implementados mediante acciones descentralizadas de muchos individuos distintos, y surge el problema de lograr que los individuos acepten una guía y una dirección adecuadas cuando tienen incentivos estratégicos en conflicto. No puede esperarse que un individuo evite tener una conducta oportunista que le permita tener más (el error de muchos enfoques políticos es ignorar este dato de la realidad), y éstos son problemas de riesgo moral formalizados en los modelos económicos mediante restricciones estratégicas de incentivos.

Luego, mientras que los antiguos debates sobre el socialismo tenían lugar en una época en que los modelos económicos sólo tomaban en cuenta restricciones de recursos, ahora se ha ampliado el alcance del análisis económico de modo de considerar también las restricciones de incentivos de información y las estratégicas de incentivos. Si los argumentos intuitivos de Hayek y Mises tenían alguna validez, ahora somos capaces de proporcionar una mejor formulación en términos de un enfoque "incentivista". Mises consideraba que el problema esencial radicaba en la asignación socialista del capital, ya que la propiedad estatal de los medios de producción implica la carencia de mercados de capital. Este tipo de cuestiones sobre los mecanismos de asignar el capital constituyen un tópico de las finanzas corporativas. Por ejemplo, Jean Tirole ha desarrollado una gama de modelos que aplican el diseño de mecanismos a las finanzas corporativas.⁸ Estos modelos contemplan el riesgo moral y la selección adversa, de cuyo cotejo surge que, al investigar los fundamentos lógicos de las instituciones sociales, el primero sería más fundamental que el problema de selección adversa. Los problemas de motivar acciones ocultas de los agentes pueden explicar por qué las instituciones eficientes otorgan a los individuos derechos de propiedad, ya que como propietarios de estos derechos estarán más motivados a mantenerlos. Pero los derechos de propiedad también otorgan a la gente distintos intereses creados, lo que puede complicar que compartan su información con otros individuos. Por ese motivo, la selección adversa podría no llegar a ser tan problemática si no existiera el riesgo moral. El socialismo difiere del capitalismo en permitir menores derechos de propiedad a los individuos, pero el riesgo moral proporciona la racionalidad de que algunos derechos de propiedad estén vigentes aún bajo el socialismo. Los problemas de selección adversa pueden ser importantes tanto en el socialismo como en el capitalismo.

Más generalmente, aún si el análisis de incentivos y de otros modelos de selección adversa no revela una desventaja real del socialismo, puede ayudar a apreciar que sus supuestas ventajas pueden ser menores que lo sostenido por sus defensores al dejar de reconocer la posibilidad de una distorsión oportunista en otros sistemas distintos al capitalismo. *El análisis del diseño de*

⁷ En *On Informationally decentralized systems*, incluido en Kenneth J. Arrow y Leonid Hurwicz, *Studies in resource allocation processes*, Cambridge University Press, 1977.

⁸ Jean Tirole, *The Theory of Corporate Finance – Contents and Introduction*, 2006, Princeton University Press. http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=18520&Itemid=0

mecanismos con restricciones de incentivos de información nos ha enseñado que a los individuos que tienen información privada única debe permitírseles tener rentas de información en un mecanismo eficiente. Pero como marco conceptual, el diseño de mecanismos puede aplicarse tanto a instituciones capitalistas como socialistas, y por consiguiente nos puede ayudar a apreciar al administrador de un monopolio socialista con información privada sobre sus costos de producción (y que puede desviar los beneficios no auditados) que extrae rentas de su información, semejantes, en lo esencial, a los beneficios de monopolio en el capitalismo. Recíprocamente, los beneficios de un monopolio capitalista podrían ser regulados si sus costos fueran públicamente conocidos, y puede que sea la información privada del monopolista sobre sus costos lo que le permite esquivar esa regulación. Luego, el diseño de mecanismos nos enseña que disponer de múltiples fuentes de oferta puede resultar tan importante bajo el socialismo como lo es bajo el capitalismo. La planificación soviética puede haber sufrido al fallar en reconocer estos beneficios de descentralización de la información.

2. Teoría general de las instituciones en juegos más amplios

Remedando a Juvenal (*Sed quis custodiet ipsos custodes?*)⁹ Hurwicz recordaba en 1998¹⁰ que Juvenal, en realidad, no trataba un asunto de política o de estado, sino que buscaba convencer a un amigo de que casarse no es cometer una locura, de que uno no debe confiar en las mujeres, y de que mantenerlas encerradas bajo guardia no es una solución – porque tampoco se puede confiar en los guardias. Este pesimismo contrasta con la versión platónica de la pureza y la incorruptibilidad de los guardianes. Hurwicz trajo a colación un diálogo entre Glaucón y Sócrates sobre la confianza en los guardianes. Es absurdo que los guardianes se embriaguen. Cuando la policía se emborracha, diríamos hoy, la fiesta se sale de control. En la versión platónica es inconcebible que el guardián pierda sus cabales, porque la sociedad ha depositado la confianza en él. Una persona que se embriaga siendo guardián no puede ser guardián. Es intrínsecamente contradictorio que haya guardianes beodos. El ideal platónico no se cumple en el mundo real y las sociedades necesitan guardianes de guardianes. Se requieren instancias superiores que controlen a las inferiores. Se debe encontrar un punto intermedio que, sin caer en el extremo optimista de Platón, tampoco lleve a la regresión infinita de guardianes de guardianes que se desprende de la sátira de Juvenal. Llevado a tiempos contemporáneos, decía Hurwicz, una lectura casual de los diarios muestra que los guardianes parecen necesitar una buena dosis de vigilancia. Las actitudes del público hacia el gobierno, la aplicación de las leyes, y los líderes sindicales y empresarios nos recuerdan más a menudo la actitud pesimista de Juvenal que la actitud optimista de Platón. La cuestión clave planteada por Hurwicz era cómo deben hacerse cumplir las reglas institucionales. Para un teórico de los juegos, las instituciones son juegos, de modo que una reforma institucional puede ser analizada como un cambio de las reglas de un juego. Pero a un nivel más profundo, cabe preguntarse cómo podemos reformar o establecer en un primer momento tales juegos institucionales. Si encontramos problemas de coordinación focal en los niveles básicos del estado, deberemos reconocer el rol que desempeñan los efectos de los

⁹ Liber secundus, Saturarum VI, líneas 347–8, p. 325, en D. Junii Juvenalis Saturarum Libri V. Locución latina de Juvenal, que significa “¿Quién vigilará a los vigilantes?”, o “¿Quién guardará a los guardianes?”, “¿Quién vigilará a los propios vigilantes?”, etc. En el uso moderno, la frase se emplea para definir el problema genérico de cómo controlar a los que controlan un determinado entorno, asociándola frecuentemente con la filosofía política de Platón y el problema de la corrupción política, pero la fuente original no tiene ninguna conexión conocida con Platón o la teoría política. El contexto original trata del problema de asegurar la fidelidad matrimonial. La respuesta de Platón a esta pregunta es que ellos se cuidarán a sí mismos. Afirma que debe decirseles a los guardianes una “mentira piadosa, consistente en hacerles creer que son mejores que aquellos a quienes prestan su servicio y que, por tanto, es su responsabilidad vigilar y proteger a los inferiores”. Afirma que hay que inculcar en ellos una aversión por el poder o los privilegios, y ellos gobernarán porque creen que es justo que así sea, y no por ambición.

¹⁰ Leonid Hurwicz, But Who Will Guard the Guardians?, American Economic Review, June 1998, 98(3): 577–85 http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=11299&Itemid=0 Ver también la importante contribución de Jacob Marschak, Economics of Information Systems, Journal of the American Statistical Association, Vol. 66, No. 333 (Mar., 1971), pp. 192-219.

puntos focales al analizarlos. Hurwicz trae a cuento la importancia económica de las instituciones, que fue enfatizada al menos desde el siglo XIX por la escuela histórica alemana,¹¹ y asimismo que muchas cuestiones básicas de política contemporánea implican elegir instituciones: mercados *vis-a-vis* la planificación central, la dimensión y estructura de la seguridad social (desempleo, ancianidad, salud), los “derechos de propiedad” como soluciones a problemas de externalidades, el libre comercio mundial, y el grado de integración económica de países independientes son ejemplos obvios. La cuestión es si el papel que desempeñan las instituciones puede ser captado mediante herramientas analíticas adecuadas e incorporado en los modelos económicos, de forma que sean parte integrante del edificio teórico. “Metafóricamente, es preguntarse si las instituciones pueden ser introducidas en los modelos como variables – incluso como incógnitas – en lugar de ser una parte fija del paisaje (como es el caso de la competencia perfecta en muchos modelos usuales). Sólo cuando estén disponibles esos modelos podremos enfrentar la cuestión de poner en práctica los mecanismos de implementación, apreciar sus limitaciones y potencialidades.”

Si nos preguntamos cómo se establece una institución, nos vemos obligados a alojarla en un juego más amplio. Por ejemplo, si dos personas juegan al ajedrez, cada uno podría tomar al rey del contrario en cualquier momento, pero es disuadido por medio de jugadas ilegales que dañarían su reputación en el juego más amplio de la vida. Por consiguiente, el juego de ajedrez está inmerso dentro de un equilibrio de reputación en un juego fundamental más amplio. Pero si decimos que “los juegos son equilibrios de juegos más amplios” no estamos en lo cierto, porque si el ajedrez estuviera inmerso como equilibrio en el juego de la vida, ese equilibrio debería especificar cada estrategia de cada jugador dentro del juego de ajedrez. Siguiendo a Hurwicz, en ese artículo explica que, si nuestro *juego legal*¹² $G=(N,(C_i)_{i \in N}, (U_i)_{i \in N})$ estuviera inmerso dentro de algún *juego verdadero* H , la relación estructural debería ser tal que $H=(N,(D_i)_{i \in N}, (U_i)_{i \in N})$ con un espacio de estrategias más amplio

$$D_i \supset C_i \quad \forall i \in N$$

con funciones de utilidad que hacen extensivas las del juego legal G al dominio más amplio $D=X_{j \in N} D_j$. Sugiere que una formulación fuerte del cumplimiento exitoso podría exigir que, en el caso de cada jugador i , toda estrategia ilegal fuera de C_i debería estar dominada por alguna estrategia legal en C_i , con lo cual la mejor respuesta de cada jugador lo llevaría a jugar dentro del juego legal, aunque otros se desvíen. Las instituciones inmersas son distintas del juego verdadero porque algunas estrategias del juego verdadero no están disponibles en la institución.

Para Hurwicz siempre existen fisuras entre los espacios de lo legal y de lo ilegal. Lo legal sólo se entiende en relación con lo ilegal; la persona que se mueve en el espacio de lo legal también tiene como referente las estrategias ilegales. En otras palabras, en el momento en que los individuos eligen suele estar presente la tentación de lo ilegal. El marco de las normas legales no es intrínsecamente cerrado porque siempre se puede violar la regla. Por ello todo mecanismo de implementación está sometido a las fuerzas de atracción del campo ilegal. Este enfoque de los vínculos entre lo legal y lo ilegal abre el campo de análisis de problemas como el de la corrupción. Si la frontera que separa lo legal de lo ilegal es borrosa, se podría decir que las personas son más

¹¹ Esta escuela del siglo XIX sostenía que la historia es la fuente de conocimiento clave de las acciones humanas y de los problemas económicos, ya que la economía es específica a las culturas y no es posible su generalización en el espacio y en el tiempo. Rechazaba la validez universal de los teoremas económicos, y practicaba un cuidadoso análisis empírico e histórico en lugar de usar lógica y matemáticas. También prefería trabajar con realidades históricas, políticas, sociales y económicas, en lugar de usar modelos matemáticos. Fue liderada por tres tendencias: 1) la más antigua (Wilhelm Roscher, Karl Knies, y Bruno Hildebrand); 2) la más moderna (Gustav von Schmoller, Etienne Laspeyres, Karl Bücher, Adolph Wagner, Georg Friedrich Knapp y Lujo Brentano); y 3) la más reciente (Werner Sombart, incluyendo a Max Weber). Fuente: Wikipedia. http://en.wikipedia.org/wiki/Historical_school_of_economics#cite_ref-0

¹² En términos de Hurwicz, el dominio Y define la clase de *jugadas legales* (estrategias) y la función de resultados Θ sus consecuencias.

o menos corruptas o, visto por el lado positivo, que son más o menos honestas. Es un asunto de grado y de intensidad, y por ello pierden sentido distinciones tajantes como corrupto/incorrupto, honesto/deshonesto. Los llamados a la “corrupción cero” desconocen los aspectos contextuales de la definición y de la interpretación de la norma, y además olvidan la naturaleza hipotética de los imperativos morales. Los coqueteos con lo ilegal llevan a proponer modificaciones permanentes de la norma. La forma de implementarla va cambiando porque las personas siempre ponen en tela de juicio su pertinencia. La actitud de los individuos ante la norma es heterogénea y cubre un rango muy amplio, desde la aceptación activa hasta el rechazo activo.¹³

Hurwicz señala, no obstante, que podría suceder que un jugador que normalmente acata las leyes no quisiera acatarlas si hay otros que actúan de forma ilegal, por cuyo motivo podría ser adecuado introducir un concepto más débil de cumplimiento de la ley. Myerson ha sugerido que esta definición más débil de aplicación de la ley podría ser definir a G como *aplicable* en H cuando

$$\forall i \in N, \forall c_{-i} \in X_{j \in N - i} C_j, \forall d_i \in D_i \setminus C_i, \exists c_i \in C_i \text{ tal que } U_i(c_{-i}, c_i) > U_i(c_{-i}, d_i),$$

de manera que las acciones óptimas de cada jugador en su conjunto de estrategias legales se toman cuando se espera que las acciones de todos los demás estén situadas en sus conjuntos legales.¹⁴ Luego, G es aplicable cuando sus conjuntos de estrategias forman un conjunto cerrado en H (es decir, cerrados bajo la conducta racional, o CBCR).¹⁵ Esta definición más débil de aplicabilidad admite muchas instituciones aplicables en el entorno, porque un gran juego H puede contener varios conjuntos mínimos CBCR. Tal multiplicidad va en contra del sentido común del economista, pero Myerson ha argumentado que *un correcto modelo de las instituciones debe admitir la multiplicidad de soluciones, a raíz de que las instituciones reales están influidas por normas culturales y conceptos tradicionales de legitimidad, que no tendrían sentido si la estructura económica del juego verdadero H sólo admitiera una solución dominante.*¹⁶ Para establecer distintas instituciones con distintos patrones de conducta de los individuos, *el juego real más amplio debe tener equilibrios múltiples.* En ese caso podremos entender que una reforma institucional y los patrones inducidos de conducta como un cambio desde un equilibrio focal a otro. De hecho, de no haber equilibrios múltiples, resulta difícil entender cómo un cambio de las instituciones nacionales podría llegar a cambiar dramáticamente la situación de una nación cuya población y recursos no cambiaron sustancialmente en sus aspectos materiales.

En el esquema de Hurwicz (2008), *establecer una institución significa excluir ciertas estrategias factibles en el juego verdadero pero que son ilegales con las reglas de la institución.* Dada la forma normal del juego que describe al verdadero juego de la vida, una institución sería descrita

¹³ Jorge Iván González, Hurwicz y el Juez de última instancia, Revista de Economía Institucional, vol. 10, n.º 19, segundo semestre/2008.

<http://www.uexternado.edu.co/facecono/economia/institucional/workingpapers/jgonzalez19.pdf>

¹⁴ La notación c_i refleja que el perfil estratégico no incluye la estrategia del jugador i .

¹⁵ Kaushik Basu and Jörgen W. Weibull, Strategy subsets closed under rational behavior, Economics Letters 36 (1991) 141-146

<http://pzp.hhs.se/media/2426/strategy%20subsets%20closed%20under%20rational%20behavior.pdf>

¹⁶ Por ejemplo, las reglas legales de una constitución política están a menudo escritas en un trozo de pergamino colgado en la pared de un museo; ¿pueden ser aplicadas en un juego verdadero que involucra a millones de personas en un amplio territorio? ¿Qué impediría a cualquiera escribir otro conjunto de reglas (en un trozo de pergamino más grande) y actuar en su lugar con arreglo a las mismas? Bajo la vigencia de cualquier constitución política, un acto semejante sería castigado como sedición o traición por otros que aceptan esas reglas constitucionales. Pero aunque la traición no prospere, la definición de lo que constituye una traición depende de un consenso social arbitrario. Sabemos que un fracaso en ponerse de acuerdo en reglas constitucionales y la autoridad puede dar paso a un estado de anarquía sufrido por todo el mundo. Myerson argumenta que el proceso social de identificar cuáles son las reglas constitucionales de la política y quiénes son los líderes legítimos de nuestra sociedad desempeña el rol de un juego de coordinación con equilibrios múltiples, en el cual el resultado depende de la cultura y las tradiciones según el efecto del punto focal de Schelling, que ya hemos estudiado en un capítulo anterior.

mediante un listado de todas las estrategias no vacías de los jugadores que son *legales* para la institución. *En tal caso decimos que las reglas de la institución son aplicables si y solamente si la mejor respuesta de todo jugador siempre es una estrategia legal cuando se espera que los demás usen sus estrategias legales (tal vez aleatorizadas).* De esta forma, las estrategias legales de una institución aplicable deben constituir un conjunto CBCR según se definió previamente.¹⁷

El aspecto novedoso de este enfoque es que el efecto del punto focal de Schelling, que ya hemos visto puede ser aplicado para elegir entre equilibrios múltiples, también puede extenderse a elegir entre múltiples conjuntos CBCR. Dentro de este contexto, el efecto de punto focal nos ayuda a entender cómo dependen las instituciones de una sociedad con respecto a su historia y su cultura. Una vez que todos entienden que los demás estarán restringidos a estrategias dentro de un cierto conjunto, resulta racional que todos permanezcan en su porción de este conjunto, de manera que la conducta institucional legal sea aplicable desde el punto de vista racional.

Aplicación de las leyes Pasemos ahora de estos temas abstractos a la cuestión más básica de quién es la guarda de estos guardianes, esto es, quién obliga a los guardianes a hacer cumplir las leyes. Considérese de nuevo el problema de aplicar la institución política fundamental de una nación, como la Constitución de la República Argentina. Una constitución sólo será efectiva si hay agentes que se espera sean remunerados por implementar sus reglas. Debe designar funcionarios a los que se remunera por implementar sus reglas. En particular, perseguir la sedición y otras violaciones de la constitución, a fin de impedir que el resto de la población haga que tales jugadas sean ilegales. El art. 119 de la constitución (“Atribuciones del Poder Judicial”) determina que “la traición contra la Nación consistirá únicamente en tomar las armas contra ella, o en unirse a sus enemigos prestándoles ayuda y socorro. El Congreso fijará por una ley especial la pena de este delito; pero ella no pasará de la persona del delincuente, ni la infamia del reo se transmitirá a sus parientes de cualquier grado.” El art. 120 (“Del Ministerio Público”, integrado por el Procurador general de la Nación y un Defensor General de la Nación) establece que “el Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República.” Pero ¿qué obliga a estos guardianes a cumplir con sus funciones? El problema que llamamos riesgo moral es, precisamente, lograr que la gente haga lo que se supone tiene que hacer. Por consiguiente, el problema básico de los funcionarios de un gobierno de aplicar las reglas constitucionales es un problema de riesgo moral al más alto nivel de gobierno.

Becker y Stigler estudiaron este tipo de problemas de agencia.¹⁸ Reconocieron que los funcionarios poderosos tienen oportunidades regulares de aprovecharse mediante el abuso del poder, y que este abuso de poder puede resultar difícil de ser detectado por otros. Para disuadir del abuso de poder, el funcionario debe esperar que sea mejor aplicar las reglas correctamente, y de esa manera esperar una remuneración sustancial que perdería si se descubre que abusó del poder. Supongan que es neutral al riesgo. Luego la magnitud de la remuneración debería ser por lo menos igual al beneficio que el funcionario podría ganar si abusa del poder, dividido por la probabilidad de que tal abuso sea descubierto.¹⁹ Si la tentación es muy grande y la probabilidad es baja, no es necesario remunerar muy bien a los funcionarios poderosos. En este caso se espera que los líderes de las instituciones políticas fundamentales sean una elite muy bien retribuida, con elevada motivación dada la necesidad de preservar sus privilegios, como se ha

¹⁷ Myerson indica que en un juego amplio, el conjunto de perfiles estratégicos puede contener varios conjuntos CBCR, pero que esta multiplicidad es lo requerido para que estos conjuntos sean el modelo básico conceptual de las instituciones aplicables, para que la reforma de diferentes estructuras institucionales sea posible pero no pueda conseguirse sin una amplia coordinación de individuos.

¹⁸ Gary Becker and George Stigler, Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers, The Journal of Legal Studies, Vol. 3, No. 1 (Jan., 1974), pp. 1-18.

http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=16290&Itemid=0

¹⁹ Esto es, $R=B/p$ sería igual al costo en caso de ser descubierto (variable incierta), con lo cual B es igual al valor esperado del costo incurrido.

observado aún en partidos políticos socialistas (v. Robert Michels).²⁰ Por consiguiente nuestro concepto de constitución es incompleto si ignoramos el papel esencial de aquellos que esperan gozar de los privilegios de encumbrarse en el poder por medio de la constitución y por lo tanto están motivados a sostenerla. Desde un punto de vista meramente estructuralista, pareciera que una constitución política puede ser completamente definida por (1) un conjunto de funcionarios políticos, (2) los poderes, privilegios y responsabilidades de estas oficinas, y (3) los procedimientos para elegir a los futuros ocupantes de estas oficinas. Pero a fin de caracterizar plenamente una constitución política también deberíamos especificar (4) a los individuos que ocupan esos despachos en algún momento inicial (o que esperan estar entre los serios candidatos a ocuparlas en las próximas elecciones).

Si es cierto que las oportunidades de riesgo moral implican que los funcionarios responsables deben ser bien remunerados, la gente debería estar dispuesta a pagar por ser promovida a sus despachos. Según Becker y Stigler, una organización eficiente traslada el costo de retribuir a un funcionario hacia el funcionario *ex ante*, cobrándole una comisión por ser promovido al despacho. En efecto, a un candidato a un cargo se le pediría que destine un bono, que le sería devuelto al funcionario al jubilarse si no hay indicios de *actus reus* por parte del mismo. Este plan es una simple solución eficiente al problema fundamental de agencia en el gobierno. Pero crea un problema de riesgo moral al nivel más elevado, porque implica que el líder que controla los nombramientos en las altas esferas tendrá un incentivo a condenar a los funcionarios por *actus reus* y a revender sus despachos. Por supuesto, todo depende de la promesa de que los altos funcionarios serán debidamente juzgados, de manera que esperen ser recompensados por sus servicios y castigados por sus abusos, pero es posible que no haya nadie capaz de hacer tales juicios. Todo funcionario estará siempre preocupado por la posibilidad de que otros miembros de la estructura de poder estén tentados a condenarlo por *actus reus* y a vender sus oficinas a otro..

Luego, el problema organizativo de medir las recompensas, ya considerado por Alchian and Demsetz en el caso de los productores económicos,²¹ se plantea de modo aún de modo más fuerte en las organizaciones políticas. Incluso en éstas puede acentuarse, si no hay ningún tribunal superior de sentencia de las relaciones contractuales. En el artículo de 1998, Hurwicz reconoció que los funcionarios de guardia de una institución política soberana deben organizarse de alguna forma en un círculo de vigilancia y juicio mutuos, dentro del cual las acciones de cada individuo sean vigiladas y juzgadas por otros miembros del círculo. Pero al apelar a un individuo i a que vigile las acciones de otro individuo j, las acciones monitoreadas de j pueden implicar la vigilancia de muchos otros individuos, lo que amplía el espectro de actividades que el individuo i debe estar preparado para observar. Por consiguiente, parece inevitable considerar el aspecto colectivo del proceso fundamental de adjudicación. Dentro de una facción política que no admite ninguna corte de apelación, la pertenencia de un individuo a esa facción puede exigir encuentros regulares de la facción (o informales a fin de ponerse al tanto de los chismes).

Por lo tanto, la supervivencia de una institución política dependerá de ser conducida por alguna facción o núcleo de poder de funcionarios poderosos (un *gabinete*) que comparten una confianza básica en el juicio de los demás miembros de la facción. Los miembros de este grupo pueden constituir una corte donde tienen el derecho a ser escuchados antes de ser castigados o de perder algún privilegio. En tal corte, la evidencia de *actus reu*” contra cualquiera será oída en común, por lo que todos sus miembros deberían evaluar si se llega en forma apropiada al juicio resultante. La sanción colectiva contra los juicios injustos de la corte podría ser que los miembros de la facción dominante pierdan confianza entre sí, de modo que habrá una traslación a un equilibrio en el cual cada funcionario abusa de su poder individual en forma oportunista. Puede

²⁰ Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of Oligarchic Tendencies in Modern Democracy*, NY, 1915.

²¹ Armen A. Alchian and Harold Demsetz (1972), *Production, information costs, and economic organization*, *American Economic Review* 62.

http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=11921&Itemid=0

suponerse que en un mundo competitivo, una facción no podrá detentar el poder sobre una sociedad amplia si los miembros de la facción no pueden resolver sus problemas de *free-rider* en acciones colectivas a efectos de defenderse de los desafíos de facciones potenciales. Bajo este supuesto, cualquier miembro de una facción encaramada al poder podría sentirse protegido por la expectativa de que sus colegas no lo maltratarán sin poner en riesgo una pérdida general de confianza mutua dentro de la facción, lo que pondría en peligro todas sus posiciones privilegiadas.

3. Liderazgo y riesgo moral en el centro

Siendo más específicos acerca de cómo se forman esas facciones, debe reconocerse el papel desempeñado por los líderes como *empresarios de instituciones*. A través de la historia, los gobiernos han sido formados por líderes políticos cuyo camino hacia el poder comenzó juntando un grupo confiable de seguidores activos. Si la facción se organiza de esta manera, el privilegio de pertenecer a esa facción es asignado por el líder. Entonces el círculo de vigilancia puede cerrarse mediante una simple regla faccional – a saber, que el líder nunca quitará los privilegios de pertenencia sin un debido juicio teniendo como testigos a los otros miembros de la facción. En efecto, los dirigentes a lo largo de la historia han mantenido en general cortes o consejos, mediante los cuales altos funcionarios y otra gente cercana al líder son acercados en forma regular, y en los que el tratamiento de cualquiera por el líder pueda ser atestiguado e inspeccionado por los restantes miembros del consejo. Entonces, cada miembro del consejo puede tener confianza en obtener una recompensa apropiada de manos del líder, porque el líder necesita mantener una reputación general de recompensar en forma apropiada a todos los consejeros, que son los agentes primarios de su poder.

Hay miles de libros escritos sobre los líderes, pero en general su descripción del liderazgo está concentrada en el liderazgo como una toma de decisiones estratégica visionaria. Naturalmente, si la gente necesita coordinarse, pueden estar en búsqueda de un líder para tomar decisiones estratégicas acerca de si, por ejemplo, conviene atacar al amanecer, o al anochecer, o nunca. Pero si uno se hace la pregunta de cuál es la función esencial del líder, es necesario revalorizar el punto de vista mencionado de Alchian and Demsetz, no tanto como planificador estratégico sino más bien en el papel más modesto de un encargado honesto de la vigilancia y de *pagador* general. Un líder convierte a un grupo en un equipo efectivo por su reputación de practicar un monitoreo activo de las contribuciones de los individuos del grupo y de recompensar en forma apropiada sus esfuerzos. *El activo esencial que define a un líder es esa reputación con un grupo de seguidores, lo suficientemente escasos como para una vigilancia individual pero lo suficientemente numerosos como para lograr éxito por medio de su acción colectiva. Si un líder pierde su reputación de recompensar a los miembros del grupo, será reemplazado o el grupo perderá su capacidad de competir con otros equipos con mejor liderazgo.*

Esta idea se remonta a Jenofonte, cuya *Educación de Ciro*²² (alrededor de 360 A.C.) describe a un gran líder que establece un imperio cultivando una reputación de honestidad y recompensando en forma generosa a los capitanes que participan en el campo de batalla. Mientras que otros líderes piensan que su poder depende de los activos en su tesoro, Ciro comprende que este poder procede del crédito que tiene con sus capitanes, por lo que es mejor pagar en forma generosa que quedarse con algo para sí. Un empresario debe ser capaz de prometer en forma creíble pagos futuros a los inversores que hicieron la inversión inicial y a los administradores cuyas oportunidades de riesgo moral requieren el pago de amplias sumas en el futuro. En forma similar, un líder político debe ser capaz de prometer en forma creíble recompensas futuras tanto a quienes lo sostienen o a quienes lo llevaron al poder, como a los altos funcionarios o gobernadores sobre los cuales ejerce su poder. En un trabajo reciente, Myerson utiliza un modelo formal análogo de la fundación de un estado por líderes cuya capacidad de mantenerse en el

²² Xenophon, *Cyropaedia - The Education Of Cyrus*, Proj. Gutenberg EBook, transl. Henry Graham Dakyns, July, 2009. http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=18518&Itemid=0

poder depende de sus reputaciones en recompensar confiablemente a los capitanes que lo sostienen en contra de otros rivales en su disputa por el poder.²³

Para explorar las dificultades de mantener la reputación en remunerar de forma apropiada a los agentes de las instituciones políticas, consideremos una extensión del modelo de Becker-Stigler de riesgo moral de los altos funcionarios del gobierno. Supongan un funcionario de elevada jerarquía – un gobernador – en un estado dirigido por un único líder – el presidente. En cualquier momento, el gobernador podría hacerlo bien (es decir, gobernar en forma adecuada), mal (en forma corrupta) o rebelarse en forma abierta. El presidente no puede observar directamente si el gobernador se conduce bien o mal, pero puede observar cualquier crisis costosa que se produzca en la provincia del gobernador. Las crisis ocurren como un proceso de Poisson con una baja tasa esperada igual a α si el gobernador se conduce bien, pero a una tasa más alta $\beta > \alpha$ si se conduce mal.²⁴ Además, la mala gobernación le proporciona beneficios ocultos que valen η por unidad de tiempo. El gobernador logra ver la crisis de su provincia brevemente antes que el líder, pero puede ser llamado a la Presidencia para tener una breve reunión durante la cual es imposible la rebelión. D es el pago esperado del gobernador si entra en rebeldía (observable por el presidente). Las crisis y rebeliones son muy costosas para el líder, de manera que desea que sus gobernadores siempre se conduzcan bien, esto es, que no gobiernen mal ni entren en rebeldía. Cada individuo es neutral al riesgo y tiene una tasa de descuento igual a δ . Para disuadirlo de rebelarse, un gobernador siempre debe esperar un pago no inferior a D . A los candidatos a gobernador se les puede pedir que pongan algo de su bolsillo para ser promovidos a sus oficinas, pero la capacidad de pago de todo candidato está limitada por su riqueza (A). Supongan que el beneficio potencial de rebelarse es mayor que la riqueza privada de cualquier candidato estando en funciones, $A < D$. Por otra parte, el presidente puede estar tentado a librarse de sus compromisos con un gobernador, iniciándole juicio público por el Congreso y haciéndolo echar, lo que origina un problema de riesgo moral al nivel más elevado que resulta esencial para el problema del liderazgo político. A efectos de contemplarlo de la forma más sencilla posible, fijo un límite superior H a la deuda que se puede confiar que el presidente tenga con el gobernador. Los parámetros $\{\alpha, \beta, \eta, D, \delta, A, H\}$ caracterizan al modelo.

A fin de minimizar el costo esperado de pagar a los gobernadores, el plan de incentivos óptimo puede ser caracterizado como el valor presente esperado (descontado) de todos los pagos al gobernador en funciones, que es lo que podría ser llamado su *crédito*. A efectos de disuadirlo de una mala conducta oculta, toda crisis en la provincia debería causar una reducción del crédito del gobernador mediante una penalidad con valor esperado $\lambda = \eta / (\beta - \alpha)$.²⁵

²³ La tentación de un líder político de renegar de sus deudas pasadas con sus seguidores constituye un problema central de riesgo moral en política. Myerson, usando un modelo de teoría de los juegos, explora las consecuencias de este problema de riesgo moral sobre los líderes que compiten a fin de establecer un régimen político. En medio de la lucha por el poder, un líder absoluto que no esté sometido al juicio de terceros sólo podrá recabar un apoyo limitado. Puede lograr mejores resultados si organiza a sus sostenedores en torno a un consejo que podría causarle su caída. *En equilibrios globales a prueba de negociaciones, un líder no puede reclutar apoyos si no cuenta con tales controles constitucionales*. Las normas igualitarias hacen que el reclutamiento de seguidores sea más costoso en las oligarquías, que terminan siendo más débiles que las monarquías. El poder y las limitaciones del dirigente sobre la entrada de nuevos líderes surgen de los efectos de punto focal en juegos con equilibrios múltiples. Las relaciones de confianza entre los líderes y sus seguidores son *constituciones personales* que subyacen a todas las demás constituciones políticas. V. Roger E. Myerson (2008), The autocrat's problem and foundations of the constitutional state, American Political Science Review 102(1).
<http://polisci2.ucsd.edu/pelg/Myerson%20credibility%20problem.pdf>

²⁴ Un *Proceso de Poisson* (también conocido como *Ley de los sucesos infrecuentes*) es un proceso de sucesos independientes donde: El número de sucesos en dos intervalos disjuntos siempre es independiente; la probabilidad de que un suceso ocurra en un intervalo es proporcional a la longitud del intervalo; y la probabilidad de que ocurra más de un suceso en un intervalo suficientemente pequeño es despreciable (no se producirán sucesos simultáneos). http://en.wikipedia.org/wiki/Poisson_distribution

²⁵ Esta fórmula es derivada en Roger E. Myerson, Leadership, trust, and power, UChicago working paper. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=14747&Itemid=0

Normalmente, la sanción por una crisis debería reducir el crédito del gobernador en este monto λ . Pero el gobernador se rebelará si su crédito cae por debajo de D después de una crisis, por lo que el crédito del gobernador antes de cualquier crisis nunca podrá ser inferior a $D + \lambda$. Si se produce una crisis cuando el crédito del gobernador es menor que $D + 2\lambda$, el gobernador será llamado a juicio público, del cual resultará que, o bien al gobernador se le devolverá su crédito $D + \lambda$ con probabilidad $(U - \lambda)/(D + \lambda)$, o será exonerado (obteniendo el gobernador 0) y un nuevo gobernador será designado con un mínimo crédito factible $D + \lambda$. Por consiguiente, a efectos de disuadir la conducta oculta y la rebelión abierta, el presidente (y el Congreso) deberán aleatorizar sus decisiones entre exonerarlo y perdonarle la vida después de haber pasado una crisis. Pero el líder no estará indiferente entre ambas situaciones, porque exonerar al gobernador instalado le dará la oportunidad de revender su oficina a un nuevo gobernador por un pago $A > 0$. Luego en tal caso, el proceso de decidir sobre el destino de un gobernador en esas situaciones deberá ser vigilado activamente por otros (posiblemente por miembros del Congreso), porque en caso contrario el incentivo *ex post* del presidente siempre será la exoneración del gobernador. Lo cual significa que el presidente necesitará institucionalizar un procedimiento de juicio político formal en el que otros – cuya confianza le es necesaria – puedan observar que concedió al gobernador una oportunidad de rehabilitarse antes de ser exonerado.²⁶

El valor esperado descontado del costo del líder, en todo momento, será igual al crédito U que le debe al gobernador, más el valor esperado descontado del costo neto del líder por las promesas realizadas a otros gobernadores que serán promovidos en el futuro en lugar del que está instalado ($D + \lambda - A$ en cada promoción). Luego el plan óptimo del líder-presidente sería minimizar la frecuencia esperada de futuras exoneraciones, lo que puede lograr manteniendo en su cargo a los gobernadores el mayor tiempo posible una vez que se produjo una exoneración. Por consiguiente, en el plan óptimo de incentivos, al gobernador debería pagarle en crédito, no en efectivo, hasta que se alcance el límite de crédito H . A fin de mantener sus promesas al gobernador, su crédito debería incrementarse entre crisis sucesivas a la tasa $U' = \delta U + \alpha \lambda$ hasta que alcance el nivel límite H que es cuando el líder puede ser creíble en sus deudas. Cuando el crédito adeudado es igual a H , al gobernador debería pagársele $\delta H + \alpha \lambda$ hasta que la próxima crisis reduzca su crédito a $H - \lambda$. En tal solución, un aumento del límite de confianza H provocaría una disminución estricta del costo esperado descontado del líder, tal como fue evaluado *ex ante* al nombrar a un nuevo gobernador. Pero si se tiene un H muy alto, el líder incurrirá en grandes deudas con los gobernadores que quedarán afianzados en sus cargos.

Es decir, aunque el presidente tenga la misma tasa de descuento que los altos funcionarios de su gobierno, la necesidad de disuadirlos de abusar del poder genera una motivación del líder para convertirse en deudor de sus funcionarios. Myerson exhibe así cuán problemática puede ser la relación de deuda, ya que, para eliminar la corrupción, el presidente a veces debe despedir a funcionarios sin siquiera pagarles los precios acordados, pero las circunstancias bajo las cuales se producirán estos despidos no son predecibles (a fin de evitar la rebelión) y sólo pueden ser verificadas mediante una vigilancia activa del proceso de juicio público, en cuyo transcurso el presidente tendrá un incentivo natural a despedir más que a re-instalar a los funcionarios – porque no puede revender sus despachos. Por consiguiente, alguien tendrá que vigilar activamente los juicios públicos del presidente contra sus funcionarios de mayor nivel, y obligarlo a desempeñarse con arreglo a una regla óptima aleatoria. Pero, ¿quiénes tendrán ese poder sobre el líder de una institución política soberana? *La respuesta es: Los restantes altos funcionarios de los cuales depende el régimen, ya que tendrían un mal desempeño o se rebelarían si perdieran su confianza en las promesas del líder sobre recompensas futuras.* Por consiguiente, un líder político soberano requerirá de una corte, gabinete o consejo en el que altos funcionarios sean testigos de que otorga un tratamiento adecuado a los demás altos funcionarios. Estos altos consejos de gobierno

²⁶ Pueden presenciar la conferencia de Roger B. Myerson, Leadership, Trust, and Power: Dynamic Moral Hazard in High Office, 2008. <http://www.mediathèque.lindau-nobel.org/#/Video?id=273>

son universales en los sistemas políticos. En estos consejos, la reputación del jefe de guardias de recompensar a sus seguidores resulta vigilada por sus principales seguidores.

Por consiguiente, una teoría fundamental de las instituciones debe reconocer que las instituciones políticas son establecidas por líderes políticos, y que éstos necesitan de seguidores activos. La relación de confianza del líder con su círculo íntimo de funcionarios de alto rango y seguidores requiere que todos actúen de modo colectivo a efectos de vigilar y verificar sus juicios en contra de ellos. *Esta relación con un grupo de seguidores – que sea lo bastante reducido para que el líder pueda vigilarlos, pero lo bastante grande como para controlar de modo efectivo las instituciones más grandes del gobierno – es el activo más valioso de un líder político.* Más aún, los miembros de este grupo deben compartir un sentido de identidad, confiados en que un error del líder en castigarlos por equivocación significará la pérdida total de confianza en el líder. De tal manera, la cimentación de instituciones fundamentales por los líderes políticos debe descansar en última instancia en un sentido de identidad entre los miembros de un grupo suficientemente pequeño como para reunirse en una corte de juicios comunes a todos y oír los casos contra cualquiera de ellos. Desde esta perspectiva, se puede apreciar cómo a lo largo de la historia poderosas fuerzas políticas han sido conducidas por pequeños grupos conectados por formas estrechas de identidad, tales como relaciones familiares, o antiguos colegas de estudio, o relaciones matrimoniales, o lazos de lealtad personal con su líder, aunque estas conexiones personales no parezcan guardar una relación intrínseca con la posición de alguien en grandes cuestiones de política nacional. Como los socialistas del siglo XIX, podemos soñar con grandes reformas sociales utópicas, pero debe entenderse que las instituciones de un mundo feliz semejante deben ser construidas en base a los cimientos de facciones más estrechas, organizadas por líderes políticos cuyo imperativo primario es mantener su reputación recompensando a sus seguidores leales.

4. La Nueva Economía Institucional²⁷

Las instituciones plantean aún hoy incógnitas sobre su funcionalidad en una economía moderna. Pero en los últimos treinta años hubo progresos considerables en su estudio. Oliver E. Williamson es uno de los economistas que en épocas modernas más se ha concentrado en su análisis y recomienda que, a la espera de que surja una teoría unificada, debiéramos aceptar un enfoque plural de las mismas. En primer lugar, porque son muy complejas. La economía neoclásica no les prestó gran atención, y la teoría de la organización careció de ambiciones científicas como para abordar su estudio.

En un discurso presidencial ante la Royal Economic Society, R. C. O. Matthews declaró que “la economía de las instituciones se ha transformado en una de las áreas más activas de nuestra disciplina”. La nueva economía de las instituciones (NEI) descansa sobre dos ideas: 1º) Las instituciones son relevantes; 2º) Los factores que las determinan pueden ser analizados mediante los instrumentos de la teoría económica. Es la segunda idea la que distingue a la NEI de los antiguos enfoques.

Kenneth Arrow, hablando del cambio de enfoque de la economía institucional, dijo: *Si tenía pensadores capaces como Thorstein Veblen, J.R. Commons y W.C. Mitchell ¿Por qué la vieja escuela institucionalista fracasó en forma tan rotunda? La respuesta tal*



Oliver E. Williamson (1932-)
Premio Nobel de Economía
2009

²⁷ En este punto hemos seguido la exposición de Oliver E. Williamson, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, *The Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII (September 2000). http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=2481&Itemid=0

vez la ofrece la NEI, cuyo cometido no consiste en responder a cuestiones tradicionales de economía – como la asignación de recursos y su grado de utilización. Más bien, su papel ha sido responder a nuevas cuestiones, por ejemplo por qué las instituciones económicas han surgido de esta manera y no de otra; se superpone con la historia económica, pero tiene aparejado un razonamiento analítico más afilado que lo habitual.²⁸

A continuación se plantean cuatro niveles del análisis social y algunas propuestas que ha formulado la NEI. En la Figura 1 hay cuatro niveles (N1-N4). Los niveles superiores se conectan con los inferiores ya que cada nivel superior impone restricciones al nivel que se encuentra inmediatamente abajo. También hay feedbacks en sentido inverso. Aunque a lo largo del tiempo el sistema está completamente interconectado, vamos a ignorar estos feedbacks. La NEI se ha concentrado especialmente en los niveles 2 y 3.

El nivel más alto es el de *incrustación social*. Aquí se localizan las normas, costumbres y tradiciones. La religión desempeña un papel amplio en este nivel. Aunque el Nivel I fue analizado por historiadores económicos y estudiosos de la sociedad (Samuel P. Huntington²⁹ y Robert Putnam³⁰) la mayoría de los economistas institucionales lo considera un dato. En este nivel las instituciones cambian en forma muy lenta – en centurias o milenios – lo que lleva a Douglass North a preguntarse *por qué un sendero se revierte (como fue en España en tiempos modernos) y qué hace que las restricciones informales tengan tanta influencia sobre las características de las economías a largo plazo*.³¹ La noción de incrustación ha sido estudiada por la sociología económica; algunos autores indican que se debe distinguir entre distintos tipos de incrustación, como la cognitiva, la cultural, la estructural, y la política. Williamson dice que el origen de muchas instituciones informales es espontáneo. Su origen es evolutivo: son “adoptadas” y tienen mucha inercia.



Samuel P. Huntington (1907-2008)

El nivel N2 se refiere al *contexto institucional*. Aquí las instituciones son en parte producto de procesos evolutivos pero también plantean la posibilidad de ser diseñadas. Aquí introducimos las *reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)* (ver más adelante). Esto abre la oportunidad para fijar las reglas del juego y poner a la teoría económica en primer plano.

Restringidos por el pasado, los instrumentos de diseño del Nivel 2 incluyen a los poderes ejecutivo, legislativo, y judicial, y a las funciones burocráticas del gobierno así como a la distribución de autoridades entre distintos niveles de gobierno (federalismo). Son características importantes definir e implementar derechos de propiedad y leyes contractuales.



Robert D. Putnam (1941-)

²⁸ Kenneth J. Arrow, 1999, Foreword, en Glenn Carroll and David J. Teece, Firms, markets, and hierarchies: the transaction cost economics perspective, Oxford University Press, New York.

²⁹ Huntington es autor del libro The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order (Simon & Schuster, 1996). http://en.wikipedia.org/wiki/Clash_of_Civilizations

³⁰ Ver Robert D. Putnam, Bowling Alone: America's Declining Social Capital, Journal of Democracy, January 1995, pp. 65-78. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=16422&Itemid=0

³¹ Este tema será abordado en las últimas secciones del presente capítulo.

Ronald Coase³² y Douglass North,³³ entre otros, han destacado que tales elecciones son sin lugar a dudas importantes para la productividad económica de un país, aunque es difícil planificar un cambio que resulte gradual. En ocasiones se romperá drásticamente con los patrones establecidos – como el descontento durante una guerra civil, ocupaciones (como las que siguieron a la 2ª Guerra Mundial), amenazas (Revolución Meiji), rupturas (Europa Oriental y ex URSS), golpes militares (Chile, Argentina), o crisis financieras (Nueva Zelanda, Argentina). Entonces se abrirán algunas ventanas de oportunidad para producir amplias reformas. Estas situaciones serán más bien de carácter excepcional. Muchas veces nuestra respuesta a tales oportunidades será considerarlas un “fracaso”. Sin esas ventanas, tal vez transcurran décadas o centurias antes de que cambien profundamente las reglas del juego.

Nivel	Frecuencia (en años)	Propósito
N1 Incrustación: instituciones informales, costumbres, tradiciones, normas religiosas	10 ² a 10 ³ Teoría social	Generalmente no implican cálculo; son espontáneas
N2 Contexto institucional; reglas formales del juego – especialmente la propiedad (política, poder judicial, burocracia)	10 a 10 ² Economía de los derechos de propiedad; teoría política positiva	Tener el correcto contexto institucional Economía de 1 ^{er} orden
N3 Gobernabilidad; desarrollo del juego – en especial contratos (alineación de las estructuras de gobierno con las transacciones)	1 a 10 Economía de los costos de transacción	Tener estructuras de gobernabilidad correctas Economía de 2 ^o orden
N4 Asignación de recursos y Empleo (precios y cantidades, alineación de incentivos)	Continuo Economía neoclásica; teoría de la agencia	Tener condiciones marginales correctas Economía de 3 ^{er} orden

Figura 1

La Teoría Positiva de la Política se ocupa del desarrollo de las ramificaciones económicas y políticas en el Nivel 2. Esta teoría también proporciona lecciones para el diseño normativo de mejores políticas, aunque es esencialmente un ejercicio de análisis positivo. La mayor parte de la economía de la teoría de los derechos de propiedad se ubica a este nivel. En los 1960s fructificó este tipo de análisis, cuyo argumento fuerte era que *un sistema de empresas de propiedad privada no funciona en forma adecuada a menos que se establezcan derechos de propiedad sobre los recursos, y que alguien esté dispuesto a pagar al propietario de los mismos para utilizarlos. Desaparecen el caos, y también el gobierno, con excepción de un sistema legal que defina los derechos de propiedad y arbitre en las disputas que aparezcan, si es necesario.*³⁴ Una

³² R. Coase, The Institutional Structure of Production, The American Economic Review, Vol. 82, Iss. 4, Sept. 1982. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=8346&Itemid=0

³³ D. North, Economic Performance through Time: The Limits to Knowledge, The American Economic Review, 84:3, 1994. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=9644&Itemid=0

³⁴ R. Coase, The Federal Communications Commission, Journal of Law and Economics, 2:2, 1959. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=19416&Itemid=0 En 2003, Coase explicó en una conferencia el contenido de este artículo, cuyo mensaje consiste en utilizar un sistema de precios para determinar la asignación de un espectro radial: <http://www.youtube.com/watch?v=JpBb14SRMTc>

vez asignados e implementados los derechos de propiedad, el gobierno puede dar un paso al costado: los recursos son asignados con arreglo a las leyes del mercado.

Este enunciado muestra al mismo tiempo la fuerza y debilidad de la literatura de derechos de propiedad. Su gran fuerza es que pone a los derechos de propiedad al frente de las explicaciones. Su debilidad es que lo hace en forma exagerada. Por ejemplo, el supuesto de que el sistema legal eliminará el caos a partir de la definición y ejecución de los derechos de propiedad supone que se lo puede hacer de manera fácil y sin costos. En un artículo de 1960 Coase planteó que en muchos casos no sería así.³⁵ Es necesario ir más allá de las reglas del juego (la propiedad) para incluir al juego en sí (los contratos). A partir de aquí se abre la perspectiva de entrar en la estructura de gobernabilidad de la relación contractual que se produjo en los 1970s.

Lo cual nos traslada al tercer nivel, donde se alojan las *instituciones de gobernabilidad*. La necesidad de tratar a las leyes de los contratos (en plural) en lugar de una única ley de contratos (en singular) hace de la gobernabilidad de las relaciones contractuales el centro del análisis. Una estructura de gobernabilidad proporciona nueva forma a los incentivos. Pero pretender que éstos estén *completamente alineados ex ante* es una forma truncada de estudiar a una organización – en particular si los contratos complejos son inevitablemente incompletos y adaptarse es el problema central de toda organización económica.³⁶ Ir más allá de la teoría de la agencia hace que toda la atención se concentre en la etapa *ex post* del contrato.

Esto implica: (1) identificar y explicar las dimensiones principales en que difieren las transacciones; (2) identificar y explicar los principales atributos para describir una estructura de gobernabilidad (donde cada estructura es definida por un síndrome diferenciado de atributos; de ahí que mercados, empresas, regulación, oficinas de gobierno, organizaciones sin fines de lucro, etc. difieran de manera estructural); (3) realizar una combinación discriminatoria, de acuerdo con las transacciones alineadas con determinadas estructuras de gobernabilidad a efectos de promover la adaptación de las clases autónomas y cooperativas; y (4) verificar que las alineaciones predicadas sean corroboradas por los datos.

El tratamiento canónico de estos temas es la integración vertical, que Coase formuló en su artículo clásico de 1937 sobre la naturaleza de la empresa.³⁷ Suele darse que un tema vinculado con una cuestión de contratos sea reformulado beneficiosamente en términos de ahorrar costos de transacción. Esto sucede en el Nivel 3, donde se examina periódicamente la reorganización de transacciones entre distintas estructuras de conducción estratégica, con frecuencia de entre un año a una década, a menudo a propósito de la renovación de contratos o intervalos de renovación del equipamiento. Este nivel debe distinguirse del Nivel 4, donde opera la teoría del *análisis neoclásico*. En él se utiliza el aparato de optimalidad, a menudo consistente en análisis marginal, y la firma termina siendo descripta como una función de producción. Los ajustes de precios y cantidades ocurren de manera más o menos continua.

Se puede detectar un nivel más bajo (el nivel 0) en el que se desarrollan los procesos mentales en forma evolutiva.³⁸ La aplicación de estas ideas en economía recién está tomando forma. Finalmente, está el nivel de la tecnología. En comparación con la innovación tecnológica, el

³⁵ Ronald H. Coase, The Problem of Social Cost, The Journal of Law and Economics, Volume III, October 1960. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=2130&Itemid=0

³⁶ Friedrich Hayek, The Use of Knowledge in Society, The American Economic Review, XXXV. Nº 4, September 1945.

³⁷ Ronald H. Coase, The Nature of the Firm, Economica, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=13975&Itemid=0

³⁸ Steven Pinker, 1997, How The Mind Works. Parte importante del avance en esta dirección lo constituye el estrechamiento de los vínculos entre la economía y las ciencias físicas. Para un buen ejemplo ver J. Doyne Farmer, Martin Shubik and Eric Smith, Economics: The Next Physical Science? Cowles Foundation Discussion Paper, June 2005.

http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=331&Itemid=0

estudio de la innovación organizativa ha sufrido un gran descuido. La NEI ha intentado resolver este problema – con la idea de que *entre las verdaderas innovaciones, el uso de la organización para cumplir sus fines se encuentra entre uno de los pasos primitivos mayores dados por el hombre.*³⁹ Por ello, debe reconocerse la profunda importancia de las innovaciones tecnológicas que, trabajando en tándem con las organizativas, deberían ser estudiadas de manera combinada.

5. Ideas centrales de la Nueva Economía Institucional

Dos ideas fructíferas remarcadas por la NEI son la racionalidad acotada y la factibilidad:

Racionalidad acotada La idea de que los seres humanos tienen una limitada competencia cognitiva fue introducida por Herbert Simon, quien destacó además que como consecuencia de que la mente es un recurso escaso limitado, la especialización del conocimiento tiene consecuencias económicas. Esto lleva al campo de los contratos incompletos,⁴⁰ pero en esta área no existe unanimidad entre los economistas – aunque se reconoce que el establecimiento de derechos completos contingentes es imposible. Una modelación de la teoría de los contratos incompletos fue realizada mediante teoría de los juegos por Ariel Rubinstein.⁴¹ Los contratos sean incompletos plantean problemas adicionales en condiciones de comportamiento estratégico como la selección adversa, el riesgo moral, la holgazanería laboral, perseguir sub-objetivos, todos ellos encuadrados dentro del concepto de oportunismo.⁴² En consecuencia, un contrato que constituya una mera promesa y carezca de un compromiso creíble no será automáticamente ejecutable.



Herbert A. Simon
(1916-2001)
Premio Nobel 1978 de
economía

Otro atributo de los humanos es su capacidad de previsión consciente. Richard Dawkins,⁴³ etólogo, zoólogo, y teórico evolutivo, observa que la capacidad de simular el futuro en nuestra imaginación es lo que nos ayuda a preservarnos de las peores consecuencias genéticas.

Factibilidad Los estudiosos de la NEI han dejado de lado ideales hipotéticos – como los de omnisciencia, benevolencia, costos de transacción cero, plena credibilidad, etc. – y se han concentrado más bien en organizaciones alternativas factibles con todos sus defectos. Coase y Demsetz fueron de los primeros en oponerse a la comparación asimétrica utilizada en la literatura de los *fracasos del mercado* – según la cual los mercados presentan fracasos mientras que los gobiernos *omniscientes, omnipotentes y benevolentes* al decir de Dixit son remedios eficaces que podrían ser administrados de manera confiable.⁴⁴

³⁹ Kenneth J. Arrow, 1971, *Essays in the Theory of Risk-Bearing*, Chicago: Markham.

⁴⁰ Oliver Hart and John Moore, *Foundations of Incomplete Contracts*, NBER Working Paper No. 6726, Sept. 1998. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=18653&Itemid=0 Oliver D. Hart, *Incomplete Contracts and the Theory of the Firm*, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 4, No. 1 (1988), pp. 119-139 http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=18654&Itemid=0

⁴¹ Ariel Rubinstein, *Modeling Bounded Rationality*, MIT, 1998. <http://arielrubinstein.tau.ac.il/book-br.html>

⁴² En el campo de los costos de transacción, el oportunismo significa perseguir el interés propio con astucia, lo que involucra algún tipo de engaño deliberado y ausencia de restricciones morales. Puede suponer la retención o distorsión deliberada de información empresarial importante, eludir (trabajar menos que lo acordado), o no cumplir con promesas y obligaciones formales o informales. Se da en actividades comerciales, especialmente donde se carece de reglas y sanciones, y donde el oportunista tiene un gran poder para influir sobre el resultado de la actitud que decide tomar en la práctica.

⁴³ Richard Dawkins, *El gen egoísta. Las bases biológicas de nuestra conducta*, 1989, Salvat. http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=11922&Itemid=0

⁴⁴ Avinash Dixit, *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*, Cambridge U. Press, 1996. Una reseña de este libro puede ser hallada en Xosé Carlos Arias, *Recensiones*: Avinash K.

6. Gasto público en Argentina y la ex-URSS

En nuestro país, en noviembre de 1986 apareció una colosal publicación de FIEL, *Gasto Público – Propuestas de Reforma del Sector Público Argentino*, que comprendía 6 tomos cubriendo en forma exhaustiva las áreas de administración pública y actividad regulatoria del estado, educación, salud y seguridad social y sectores energéticos, transporte, comunicaciones, siderurgia, petroquímica, astilleros y empresas productoras de armamentos. Un principio básico guiaba el documento – que más tarde sería ampliado con el análisis de los sectores de telecomunicaciones, eléctrico y petroquímico: *Muchas veces las propuestas de reforma del Estado y la reducción del gasto público se han interpretado como una condena a la institución que él representa, a los gobernantes que lo dirigen, o a los funcionarios y agentes que sirven en su gestión. Por el contrario, ninguna de las reformas que aquí se sugieren se inspiran en ese criterio, sino que buscan revalorizar la función pública y facilitar a los gobernantes el cumplimiento de los objetivos de crecimiento y bienestar que todos anhelamos.*

Bajo la coordinación de dos economistas (Enrique Szewach y Norberto Iarezza), el trabajo se proponía un tema que hasta entonces había desafiado a las mentes más brillantes de la profesión por su carácter complejo: indagar los factores que constituían un obstáculo al crecimiento dentro de la órbita del Sector Público y reformular sus funciones y estructura para lograr esta correspondencia. Un equipo completo trabajó varios meses para lograr este objetivo.⁴⁵

Poco tiempo después fueron incorporados los sectores faltantes y la publicación adquirió las características de un libro bajo el título *El Fracaso del Estatismo – Una propuesta para la reforma del sector público argentino* (FIEL, Sudamericana-Planeta, 1987).

Desde el principio el estudio estableció el método a seguir: se identificaron objetivos y metas que llevaron a la intervención del estado en cada sector bajo análisis; a partir de allí, se analizaron críticamente los diversos medios utilizados para cumplir dichos objetivos; se extrajeron luego los elementos que caracterizaron el fracaso de dichos instrumentos y, por último, sin perder de vista los recursos y las restricciones existentes, se elaboraron las propuestas que se ofrecen en el estudio, apuntando a los mejores resultados posibles.

El estudio constituyó, por consiguiente, una aplicación del *análisis costo-eficiencia*, en el cual debe decidirse por el mejor instrumento para alcanzar un fin pre-establecido, encuadrado dentro de un diagnóstico referido al fracaso de algunos instrumentos del pasado para lograr dicho fin; análisis que, en última instancia, no descartaba la realización de un *análisis costo-beneficio* para apuntar a los mejores resultados posibles que no superen las restricciones existentes. Fue una aplicación de instrumentos de la nueva economía institucional a la realidad política de Argentina.

Todos estos elementos fueron recogidos en un Apéndice de carácter más conceptual. El tema de este apéndice era: *¿Qué decía la teoría económica sobre el punto en cuestión?*⁴⁶

Dixit - The making of economic policy. A transaction-cost politics perspective, and Donald Wittman - The myth of democratic failure. Why political institutions are efficient, *Revista de Economía Aplicada*, Número 14 (vol. V), 1997, págs. 165 a 171. <http://www.revecap.com/revista/numeros/14/pdf/arias.pdf>

⁴⁵ Bajo la dirección de Iarezza y Szewach, el equipo contó con la colaboración de un equipo de economistas y especialistas en distintas áreas, integrado por María E. Aguilera, Fernando Aranovich, Daniel Artana, Adalberto Zelmar Barboza, Juan Luis Bour, Enrique A. Bour (a cargo del apéndice de teoría económica), Juan C. Casas, Juan Luis Catuogno, Miguel de Santiago, Roberto C. Door, María Echart de Bianchi, Estudio Lanús de la Serna y Asociados, Ezequiel Holmberg, Julio A. Kelly, Gustavo Roberto Kippes, Daniel Marcú, Alberto E. Mondet, Carlos Pérez Rovira, Jorge Oscar Sereno, Isidro Soloaga, Luis Soto, Mario A. Wieggers, Luis Zemborain y Roberto Juan Zorgno, "además de otras personalidades y expertos cuya plausible modestia de no ser mencionados aquí compromete nuestro profundo respecto".

⁴⁶ Enrique A. Bour, *El Fracaso del Estatismo - Una propuesta para la reforma del sector público argentino*, Apéndice (1987). http://ebour.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=71

Los elementos del diagnóstico Y la respuesta era clara. Luego de una primera sección en la cual se revisaba la posibilidad empírica de realizar una estimación de la ineficiencia originada en el régimen económico existente (por ejemplo, en análisis de casos para estimar el efecto de las regulaciones sobre los agentes económicos) y en la cual se concluía que el tema de la ineficiencia constituía un área de trabajo accesible a la contrastación empírica, se analizaba en la siguiente sección el *fracaso del colectivo*.⁴⁷

Se venía de un experimento extraordinario a nivel mundial (Scarf).⁴⁸ Uno de los objetivos finales de la reforma económica de la Unión Soviética había sido la introducción de mercados competitivos para reemplazar los métodos de la planificación central vigentes en las últimas siete décadas. Precios para todos los bienes y servicios en los mercados competitivos de la economía, que dejaban de ser fijados por agencias de planificación del gobierno, serían determinados por el juego conjunto de la oferta y la demanda, reflejando el valor económico subyacente. Fábricas, maquinarias y otras formas del capital, así como la tierra, materias primas, stocks de productos terminados y otros factores de producción serían apropiados individual o a través de alguna entidad colectiva. El papel de los incentivos privados en la elección de técnicas productivas sería expandido considerablemente, y las disparidades en la distribución del ingreso serían toleradas – y aún alentadas – si resultaban de habilidades específicas, empresariales o formas socialmente útiles de actividad económica. Hubo muchos ejemplos en el siglo XX en que los principales factores de producción de un país fueron abruptamente nacionalizados y las técnicas de planificación económica reemplazaron formas más tempranas de organización económica basadas en la propiedad privada. Pero en ningún caso hubo un intento de dejar de lado los instrumentos de la política económica centralizada a favor de formas de mercado, en un país del tamaño y diversidad de la Unión Soviética.

Argentina, país de considerable extensión y con una estructura productiva aún incipiente, era uno de los países que podrían ser más beneficiados por un diagnóstico similar, ya que – tal vez como producto de la tradición colonial – la centralización de la política económica es característica de la falta de consideración de problemas específicos localizados o de preferencias y tecnologías diversas, lo cual involucra un considerable *derroche de información y de esfuerzos*.

Empresas y Burocracias Cualquier teoría económica estándar, y no sólo la neoclásica, arranca con empresas. Habitualmente, ésta no es más que un punto o, en todo caso, una caja negra. Pero las empresas no son puntos, porque tienen una estructura interna, que debe haber surgido por algún motivo. Esto significa ir más allá de conceptualizar a la empresa como una función de producción (que es una construcción tecnológica) para considerarla como una estructura de gobernabilidad (que es una construcción organizativa) donde la estructura interna tiene objetivos y efectos. Hay distintos modos alternativos de gobernabilidad– como mercados spot,⁴⁹ contratos a largo plazo incompletos, empresas, burocracias, etc. – con características distintivas que los hacen apropiados según qué condiciones imperen.

En la Figura 2, puede apreciarse de manera heurística cómo cambia la elección de la estructura de gobernabilidad cuando uno se mueve desde el mercado a la jerarquía (*h* representa los riesgos contractuales y *s* las garantías). Puede interpretarse como un desplazamiento desde lo más simple a lo más complejo. Comenzamos con los contratos autónomos, considerados como las transacciones ideales en derecho y economía: *afilados mediante un acuerdo claro; afilados*

⁴⁷ El tema de la ineficiencia era por entonces dominante en las discusiones, aunque buena parte de las conclusiones no se verían afectadas si el tema dominante fuera uno de equidad.

⁴⁸ Herbert Scarf, *Equilibrium Economics and Soviet Economic Reform*, Cowles Foundation Discussion Paper, November 1990. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=3551&Itemid=0

⁴⁹ El mercado *spot* o en efectivo es un mercado de acceso público, en el que se negocian mercancías o instrumentos financieros para su entrega inmediata. Está en contraste con un *mercado de futuros* en el cual la entrega se verifica en una fecha posterior.

*mediante una ejecución clara.*⁵⁰ Este paradigma entra en problemas cuando aparece el riesgo contractual. Si un tribunal es incapaz de verificar si alguna circunstancia resulta de conocimiento común de ambas partes en un intercambio, se puede inducir a que ciertas operaciones sean desplazadas hacia una operación intra-empresaria en lugar de empresas diferentes. Otras fuentes de riesgo contractual son la existencia de derechos de propiedad débiles, calidad no revelada, riesgos de salud y de seguridad, etc. Estos riesgos ponen en compromiso la integridad de los contratos y dan lugar a puntos muertos contractuales, falta de adaptación y distorsión del proceso de inversión. Como en otras situaciones, la ineficiencia invita a utilizar sustitutos. De allí la aparición de medidas a fin de mitigar los riesgos minimizando los costos, introduciendo gobernabilidad adicional. Cuando las transacciones son excluidas del mercado y colocadas bajo una propiedad unificada (la empresa) aparece el uso de la jerarquía para efectuar la coordinación y dirimir disputas mediante *fiat* (directivas). Se utilizan formas más complejas de gobierno para transacciones cuyos riesgos contractuales sean particularmente difíciles de apreciar.

Dentro de este esquema, la oficina pública puede pensarse como una forma organizativa de último recurso. Cuando todo falla – los mercados spot, los contratos a largo plazo incompletos, las empresas, las regulaciones – siempre queda la alternativa de la organización pública. Criticar a estas organizaciones porque tienen incentivos de menor poder, más reglas y regulaciones y mayor seguridad laboral que una empresa privada es erróneo, porque estas características han sido *injetadas en forma deliberada en las oficinas públicas para que sean más aptas y manejar algunas transacciones especialmente dificultosas. Sin embargo, también se requiere vigilarlas.*

Operacionalización ¿Cuáles son los mecanismos por medio de los cuales opera la teoría propuesta y cuáles sus implicancias refutables? La teoría de los derechos de propiedad de la firma de Grossman y Hart se pregunta por las razones del grado de integración de la empresa, enfatizando los beneficios del *control* cuando hay dificultad en redactar contratos completos.⁵¹ La empresa es definida como compuesta por activos. La teoría enfatiza dos tipos de derechos contractuales: derechos específicos y derechos residuales. La idea es que cuando resulta demasiado costoso hacer una lista de todos los derechos específicos sobre activos en el contrato, puede resultar óptimo que una de las partes compre todos los derechos residuales. La propiedad se define como la compra de esos derechos residuales. El aporte de Grossman-Hart-Moore constituyó una contribución significativa que permitió avanzar hacia una teoría formal.

Aspectos empíricos Éstos son los trabajos explicativos y predictivos. Desde los 1980s se ha acumulado una cuantiosa evidencia que dio lugar a documentos congruentes entre sí. Según Joskow, “el trabajo empírico en esta área se encuentra en mejor situación que mucha investigación aplicada de organización industrial en general.”⁵²

La NEI se concentra en forma predominante en dos de los cuatro niveles: N2 y N3, que son el contexto institucional y las instituciones de gobernabilidad. Entre ambos abarcan mucho terreno. Las características formales del contexto institucional – leyes, sistema político, judicial y burocracia – son cruciales para determinar el desarrollo de una nación y para establecer comparaciones inter-temporales dentro y entre las naciones. Muchas cuestiones vinculadas con la política pública descansan en un razonamiento combinando ambos niveles. Por ejemplo, en el área de la privatización de las telecomunicaciones, Levy and Spiller examinaron los arreglos institucionales en cinco países poniendo la lupa sobre los contratos, de los cuales surgían

⁵⁰ Ian Macneil, The Many Futures of Contracts, Southern California Law Review, 47:2, 1974.

⁵¹ Sanford J. Grossman and Oliver D. Hart. 1986. The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. Journal of Political Economy 94(4): 691-719.

http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3450060/Hart_CostsBenefits.pdf?sequence=4; Oliver Hart and John Moore, On the design of hierarchies: coordination versus specialization, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, London School of Economics and Political Science, Oct. 1999. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=1854&Itemid=0

⁵² Paul Joskow, 1991, The Role of Transaction Cost Economics in Antitrust and Public Policy Regulatory Policies, Journal of Law and Econ. Org., 7: Special Issue.

cuestiones como la credibilidad contractual.⁵³ Un estudio de reforma del sistema urbano de aguas de Claude Menard and Mary Shirley halló que, si bien la propiedad no es determinante, debe ser examinada conjuntamente con otros mecanismos de gobernabilidad.⁵⁴ Algo similar obtuvieron John McMillan and Christopher Woodruff con el caso de contratos comerciales en Vietnam.⁵⁵

Sin embargo, los economistas de la NEI no pretendieron llegar a todos los rincones, por ejemplo las reformas económicas de Europa Oriental y de la ex-URSS. Esto fue señalado por Coase: *El valor de incluir factores institucionales dentro del cuerpo de la corriente dominante en economía está claro con los acontecimientos recientes en Europa Oriental. A estos países ex-comunistas se les recomendó transformarse en economías de mercado, y sus líderes querían lo mismo, pero sin instituciones apropiadas no hay economía de mercado posible. Si hubiéramos sabido más acerca de nuestra propia economía, habríamos estado en una mejor posición para dar consejos.*⁵⁶ Pero la realidad plantea muchas veces necesidades de respuesta urgente, cuando hay que tomar decisiones difíciles. Por ejemplo, en el caso de Rusia. El equipo de Maxim Boycko, Andrei Shleifer y Robert Vishny respondió a la necesidad de realizar una reforma con la recomendación de que la economía rusa fuera privatizada rápida y masivamente. Fueron invocadas consideraciones de *Realpolitik* así como de teoría económica para apoyar esta recomendación. El principal objetivo era *despolitizar* la vida económica; la privatización lo hace posible porque les quita a los políticos su capacidad de asignar bienes. Los dos actores estratégicos de este programa de reformas fueron la burocracia oficial, vista como *el enemigo contra el que hay que luchar a cualquier precio*, y los interesados directos – gerentes, empleados, y gobiernos provinciales. El equipo de Boycko reorganizó los derechos de los interesados de modo consistente y generoso, y de esa manera se aseguró su apoyo al programa de privatización. Estos autores escribieron un documento muy interesante sobre el proceso de privatización de la industria soviética.⁵⁷

La recomendación de una privatización masiva y rápida se apoyaba en la teoría económica de la empresa, en particular el mencionado documento de Grossman and Hart, que ve a la propiedad como un sistema de derechos de control. Después de la privatización de las empresas estatales, seguiría presumiblemente una reestructuración efectiva por nuevos grupos de interesados. Confiando en que el futuro se cuidaría a sí mismo, el programa de privatización masivo comenzado en la primavera de 1992 habría alcanzado una terminación *triumfal* en junio de 1994, para cuya fecha $\frac{2}{3}$ de la industria rusa estaban bajo control privado.

Pero este veredicto resultó prematuro, porque como demostraron Bernard Black, Reinier Kraakman and Anna Tarassova,⁵⁸ aunque la privatización fue exitosa para las empresas pequeñas, fue profundamente problemática, y con elevados niveles de corrupción en otras. Estos riesgos podrían haber sido anticipados, anticipando los riesgos asociados con la *implementación ex-post*. Una mayor apreciación de los problemas del contexto institucional de Rusia habría conducido a pronunciamientos más prudentes. Se podía discutir si un mayor respeto por las reglas del juego (incluyendo la eficacia en la implementación de las leyes rusas) hubiera mejorado

⁵³ Brian Levy and Pablo Spiller, 1994, The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation, J. Law Econ. Org., 10:2, 1994. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=11889&Itemid=0

⁵⁴ Reforming Contractual Arrangements: Lessons from Urban Water Systems in Six Developing Countries, 1999. Véase Mary M. Shirley, The Politics and Economics of Reforming Urban Water Systems, The World Bank, April, 2000. http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251814020192/shirley_draft.pdf

⁵⁵ John McMillan and Christopher Woodruff, Dispute Prevention without Courts in Vietnam, February, 1999. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.46.4715&rep=rep1&type=pdf>

⁵⁶ Ronald Coase, The Institutional Structure of Production, op. cit.

⁵⁷ Maxim Boycko, Andrei Shleifer and Robert Vishny, Privatizing Russia, Brookings Papers on Economic Activity, 2:1993. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=18565&Itemid=0

⁵⁸ Bernard Black, Reinier Kraakman and Anna Tarassova, Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong, Stanford Law Review, vol. 52, 2000. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=9642&Itemid=0

las reglas. Después de todo, el proceso de reforma habría tenido que avanzar a un paso más moderado y lento, con mayores deliberaciones. Con todo, Williamson considera que los esfuerzos realizados por el equipo de Boycko fueron heroicos, y que la NEI debería ser incluida como parte de cualquier cálculo de reformas.

En síntesis, (i) Las instituciones del nivel N1 (incrustación) son una parte importante pero aún subdesarrollada de la teoría; (ii) La economía evolutiva, que abarca la selección, la ecología de poblaciones y la onto-génesis está en marcha; (iii) La *dependencia de la trayectoria* es una condición real e importante pero está sujeta a diversas interpretaciones; (iv) Los méritos de una privatización son reales pero no uniformes, y es necesario evaluarlos con respecto a las reglas del juego y a su desarrollo; (v) Una empresa puede ser descrita a varios niveles como el tecnológico, el contractual y según la perspectiva basada en la competencia de los conocimientos; (vi)Cuál es la mejor perspectiva para describir a un ser humano es aún un debate abierto, aunque la psicología evolutiva ofrece aquí promesas; (vii) A la política se la juzga con referencia a un ideal según algunos⁵⁹ y en términos institucionales comparativos según otros;⁶⁰ (viii) La burocracia sigue siendo una condición poco estudiada y comprendida, sea cual fuere la aproximación utilizada; (ix) Los enfoques sobre el ordenamiento privado de los contratos han sido cada vez más frecuentes, pero las reglas legales siguen siendo importantes y su relación con el ordenamiento privado todavía no está bien desarrollados; (x) La teoría positiva política realizó avances sustanciales, aunque una plena comprensión todavía constituye un desafío; (xi) Los argumentos de eficiencia han prevalecido sobre las interpretaciones de poder porque las últimas son tautológicas, pero las cuestiones vinculadas al poder siempre están entre las consideraciones; (xii) En conclusión, queda un amplio campo de temas por abordar con el nuevo enfoque – incluyendo refinamientos conceptuales, extensiones, nuevas aplicaciones, mejores hipótesis, más pruebas empíricas y una teoría más formalizada.

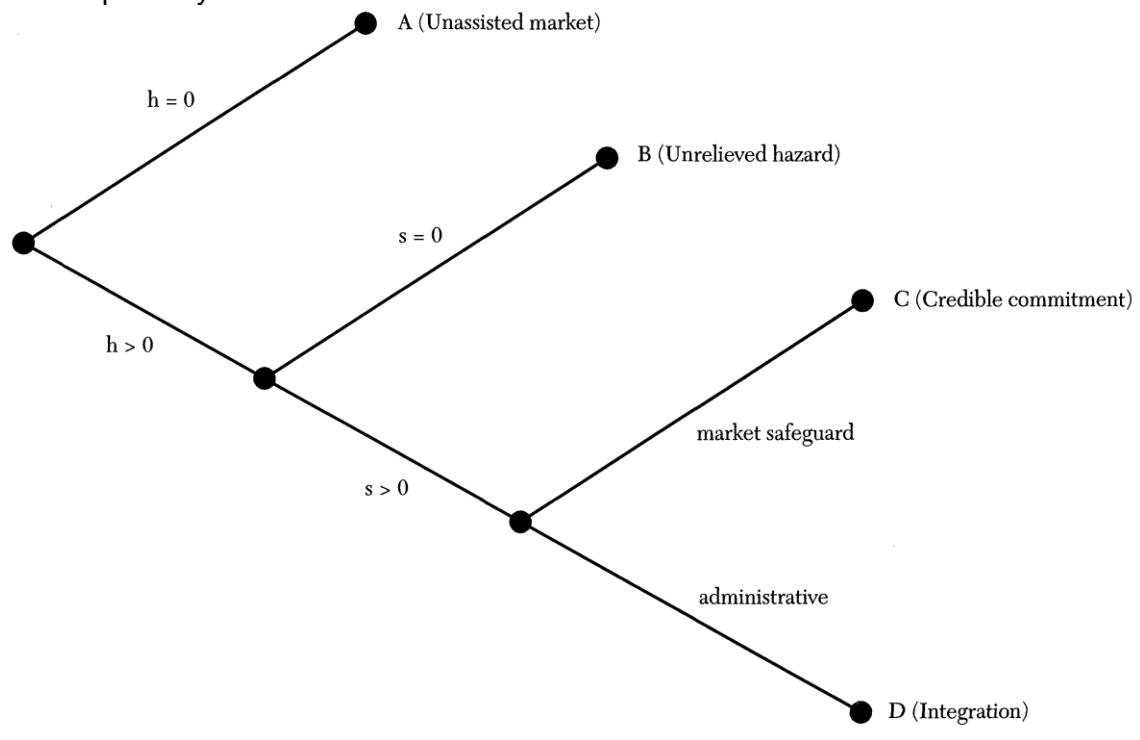


Figura 2 – Esquema simplificado de contratos, según O. Williamson

⁵⁹ Douglass North, A Transaction Cost Theory of Politics, J. Theor. Politics, 2:4, 1990.

⁶⁰ Oliver Williamson, Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective, J. Law Econ. Org., 15:1, 1999. [http://www.edegan.com/pdfs/Williamson%20\(1999\)%20-%20Public%20and%20Private%20Bureaucracies.pdf](http://www.edegan.com/pdfs/Williamson%20(1999)%20-%20Public%20and%20Private%20Bureaucracies.pdf)

7. Douglass North, instituciones e historia económica⁶¹

Las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales, como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones, y los “códigos de conducta”, como así también reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). En el curso de la historia, las instituciones fueron inventos de los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre del intercambio. En forma conjunta con las restricciones usuales de la economía definen el conjunto de elección y por consiguiente determinan los costos de transacción y de producción y, por consiguiente, la rentabilidad y factibilidad de llevar adelante la actividad económica. Evolucionan de manera incremental, estableciendo una conexión entre el presente y el futuro; en consecuencia, la historia es principalmente un relato de la evolución institucional donde la conducta histórica de las economías sólo puede ser comprendida como parte de un relato en secuencia. Las instituciones facilitan la estructura de *incentivos* de una economía; a medida que la estructura va cambiando, dan forma a la dirección de cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento, o el declive.



Douglass C. North (1920-)
Premio Nobel de economía 1993

¿Por qué es necesario limitar la interacción humana mediante instituciones? Esta cuestión puede ser planteada mediante teoría de los juegos. Los individuos que maximizan su riqueza hallarán que resulta fructífero cooperar con otros jugadores si el juego se repite, si poseen información completa sobre las estrategias de los otros jugadores en el pasado, y si el número de jugadores es reducido. Pero demos vuelta el juego: el juego es difícil que se sostenga si no se repite (o hay un final del juego), si se carece de información sobre los otros jugadores, y si hay muchos jugadores. Estos casos polares reflejan contextos de marcado contraste de la vida real. Hay muchas instituciones simples de intercambio que permiten realizar transacciones a costo reducido de transacción en las primeras condiciones. Pero en las últimas condiciones las instituciones que permiten bajar los costos de transacción y producir en un mundo de especialización y división del trabajo requieren resolver los problemas que plantea la cooperación humana.

Definir y hacer cumplir acuerdos de intercambio requiere recursos. Aunque todos tengan la misma función objetivo (p. ej. maximizar beneficios de su empresa), las transacciones requieren recursos sustanciales; pero si añadimos individuos que maximizan su riqueza e información asimétrica sobre lo que se intercambia (o sobre la conducta de los agentes), los costos de transacción resultan un factor crítico del rendimiento económico. Las instituciones y la efectividad en hacer cumplir lo pactado (conjuntamente con la tecnología empleada) determinan el costo de hacer una transacción. Las instituciones efectivas aumentan los beneficios de una solución cooperativa, o el costo de desertar, usando términos de teoría de los juegos. En términos de costos de transacción, las instituciones reducen estos costos y los de producción por intercambio, de modo que son realizables los beneficios potenciales del comercio. *Una matriz institucional efectiva tiene instituciones económicas y políticas como partes esenciales.*

⁶¹ Ver Douglass C. North *Institutions*, The Journal of Economic Perspectives, 5 (1), Winter 1991.
http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=8486&Itemid=0 e *Institutions Matter*, 1994, Economic History.
http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=12033&Itemid=0

La literatura sobre instituciones y costos de transacción se ha concentrado principalmente en las instituciones como soluciones eficientes a los problemas de organización en un entorno competitivo. Luego el intercambio de mercado, las franquicias, o la integración vertical son contemplados dentro de esta literatura como soluciones eficientes a los problemas complejos que enfrentan los empresarios en diversas condiciones competitivas. Aunque este trabajo es valioso, deja de lado responder a por qué las economías se comportan en forma tan distinta a través del tiempo y en la actualidad. Las restricciones económicas formales o derechos de propiedad están especificados y puestos en vigor mediante instituciones políticas que la literatura supone simplemente son datos del problema. Sin embargo, la historia económica ha sido en su mayor parte el relato de economías que no lograron producir reglas económicas del juego (de aplicación efectiva) a fin de inducir el crecimiento económico sostenido. *La cuestión central de la historia económica y del desarrollo económico es dar cuenta de la evolución de instituciones políticas y económicas que dan lugar a un ambiente económico inductor de productividad creciente.*

Instituciones que logran capturar los beneficios comerciales Es familiar la idea de que la historia económica es el tiempo como una serie de etapas escalonadas. Las economías tempranas practican el intercambio local dentro de un pueblo (e incluso dentro de un coto de caza o de una sociedad recolectora). Gradualmente el comercio se expande más allá del pueblo: en primer lugar, a la región, acaso como área de mercadeo como el *bazaar*, después a una mayor distancia, mediante *caravanas* o *caminos de acceso*, y eventualmente a la mayor parte del mundo. En cada etapa, hay una especialización creciente de la economía y una división del trabajo en aumento que cada vez produce tecnología más productiva. Este relato de una evolución gradual de la autarquía local a la especialización y división del trabajo se debe a la escuela histórica alemana. Empero, la evolución histórica real de las economías pudo haber sido muy distinta de semejante sucesión de etapas. En un trabajo previo, North señaló que varias economías regionales comenzaron como economías de exportación y se desarrollaron en torno al sector exportador, contrastando con la teoría de la historia formulada por la escuela histórica alemana, en la cual la evolución siempre tiene lugar desde la autarquía local mediante una evolución gradual de la especialización y la división del trabajo.⁶²

Comencemos con el intercambio en un pueblo o incluso en una simple sociedad cazadora-recolectora, en la cual las mujeres recolectan y los hombres cazan. La especialización en ese mundo es rudimentaria y la auto-suficiencia caracteriza a casi todos los hogares individuales. El comercio a pequeña escala del pueblo puede existir dentro de una red social “densa” de restricciones informales que facilitan el intercambio local, con bajos costos de transacción. (Aunque los costos básicos de organización tribal y del pueblo pueden ser altos, no se verán reflejados en costos adicionales del proceso de hacer transacciones.) La gente se entiende bien entre sí, y la amenaza de violencia constituye una fuerza continua que tiende a preservar el orden debido a sus implicancias para los restantes miembros de la sociedad.⁶³ Sin embargo, a medida que el comercio se extiende más allá del pueblo, aumentan las posibilidades de conflicto. Aumenta el tamaño del mercado y los costos de transacción crecen rápidamente debido a que la densa red social está siendo reemplazada; de ahí que sean necesarios más recursos para medir y ejecutar los contratos. De no haber un estado que obligue a su cumplimiento, usualmente preceptos religiosos impondrán estándares de conducta a los jugadores. No es necesario apuntar que su efectividad en reducir los costos de transacción es muy variable, dependiendo del grado en que estos preceptos sean considerados vinculantes.

El desenvolvimiento del comercio a gran distancia, mediante caravanas o largos viajes en barco, produce una ruptura de las características de la estructura económica. Implica una especialización sustancial del intercambio de individuos cuyo sustento proviene del comercio y del desarrollo de

⁶² Douglass C. North, Location Theory and Regional Economic Growth (Journal of Political Economy, June 1955, LXIII).

⁶³ Para un resumen de la literatura antropológica que trata del comercio en las sociedades tribales, North sugiere Elizabeth Colson, Tradition and Contract: The Problem of Order. Chicago, 1974.

centros comerciales, que pueden ser lugares temporarios de concurrencia (como las ferias tempranas de Europa) o pueblos o ciudades más permanentes. Este mundo está caracterizado por algunas economías de escala – por ejemplo, en la agricultura de las grandes plantaciones. La especialización geográfica comienza a surgir como característica importante, como así también cierta especialización del empleo. Hay dos problemas de costos de transacción distintos que plantea el crecimiento del comercio a grandes distancias. Uno de ellos es el problema clásico de agencia, resuelto históricamente utilizando a familiares o parientes en el comercio a grandes distancias: un mercader sedentario envía a un pariente con el cargamento para negociar su venta y obtener un cargamento de regreso. El resultado de estos arreglos depende del costo de medir lo realizado, de la fuerza del parentesco y del precio de defeccionar. Con el crecimiento del comercio en tamaño y volumen, los problemas de agencia se transforman en un dilema importante.⁶⁴ El segundo problema es negociar y hacer cumplir un contrato en lugares extranjeros donde no existe una manera fácil de lograr un acuerdo y hacerlo cumplir. Hacer cumplir significa no solamente que el acuerdo se lleva a cabo dentro de sus términos, sino además que hay protección de los bienes y servicios transportados de piratas, bandidos, etc. Este segundo problema fue resuelto mediante fuerzas armadas de protección al barco o a la caravana o el pago de peajes o dinero de protección a grupos locales coactivos. La negociación y ejecución del contrato en el extranjero⁶⁵ implican típicamente desarrollar pesos y medidas estándar, unidades de cuenta, un medio de cambio, escribanos, cónsules, tribunales de leyes mercantiles, y enclaves de mercaderes en el exterior protegidos por medio de príncipes a cambio de dinero. Al reducirse los costos de transacción y facilitar así incentivos para el cumplimiento de los contratos este complejo de instituciones, organizaciones, e instrumentos se puede realizar transacciones y emprender el comercio a gran distancia. Una mezcla de cuerpos voluntarios y semi-coactivos, o al menos de cuerpos que aíslan a los mercaderes que no cumplen con sus acuerdos, hace posible el comercio a gran distancia. Esta expansión del mercado involucró productores más especializados. Las economías de escala resultan al principio de las organizaciones productivas jerárquicas, con trabajadores de tiempo completo en un lugar céntrico o en un proceso de producción en secuencia. Surgen pueblos y algunas ciudades centrales, y la asignación de la población muestra adicionalmente un aumento sustancial de la participación de la fuerza laboral en la industria y los servicios, si bien continúa la preponderancia tradicional en el sector agropecuario. Estos estadios evolutivos reflejan también un cambio sustancial de la urbanización de la sociedad.

Pero estas sociedades requieren la ejecución de contratos impersonales y efectivos, porque los vínculos personales, las restricciones voluntarias y el aislamiento ya no resultan efectivos al surgir formas más complejas e impersonales de intercambio. No es que las alternativas sociales y personales dejen de ser importantes; aún lo son dentro del mundo interdependiente de hoy en día. Pero si no hay contratos impersonales efectivos, hay ganancias suficientes por “defeccionar” como para impedir el desarrollo de complejos intercambios. Esto se ilustra con la creación de un mercado de capitales y con la interacción entre instituciones y tecnología empleada.

Un mercado de capitales entraña seguridad de los derechos de propiedad a través del tiempo y sencillamente no la habrá si los gobernantes pueden confiscarlos arbitrariamente o alterar su valor en forma significativa. *Establecer un compromiso creíble de que los derechos de propiedad están asegurados a través del tiempo requiere, o bien un gobierno que se abstenga de usar la fuerza de coacción, o bien que el poder del gobierno sea constreñido a fin de evitar una confiscación arbitraria de activos.* La primera alternativa no fue muy exitosa por largos períodos cuando había

⁶⁴ Los comerciantes judíos del océano Mediterráneo del siglo XI “resolvieron” el problema de agencia gracias a las relaciones de comunidad cerrada que mantenían entre sí que redujeron los costos de información y les permitieron actuar como grupo, aislándose y adoptando represalias contra los agentes que violaban sus códigos comerciales. V. Avner Greif, Reputation and Economic Institutions in Medieval Trade: Evidences from the Geniza Documents, Journal of Economic History, Vol. 49, No. 4, Dec. 1989, 857-882. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=18467&Itemid=0

⁶⁵ Ver John M. Toth, Contract Enforcement Considerations, July 2006, para un análisis de los problemas de litigar en el extranjero de las compañías norteamericanas. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=18475&Itemid=0

amplias crisis fiscales de los gobernantes, tal como ha reflejado la historia argentina reciente. La segunda entrañó una reestructuración profunda de la política como sucedió en Inglaterra a consecuencia de la Revolución de 1688, que terminó con la supremacía parlamentaria sobre la corona.

La tecnología asociada al crecimiento de la industria entrañó capital fijo en planta y equipo de producción, producción ininterrumpida, una fuerza de trabajo disciplinada, y una red de transporte desarrollada: en resumen, mercados de productos y factoriales efectivos. Derechos de propiedad seguros apoyan a estos mercados, gracias a un sistema político y judicial que hace posibles bajos costos de contratación, las leyes flexibles facilitan una amplia gama de estructuras organizativas, y se crean estructuras de gobierno complejas que ponen coto a los problemas de agencia de una estructura jerárquica.⁶⁶ En el último estadio, que es el observado en las sociedades modernas, aumenta la especialización, la agricultura requiere una pequeña parte de la fuerza laboral, y los mercados se extienden a nivel nacional y mundial. Las economías de escala implican la organización a gran escala, no sólo en la industria sino también en la agricultura. Cada cual vive emprendiendo una función especializada y descansando en la vasta red de partes interconectadas para facilitar la multiplicidad de bienes y servicios que le son necesarios. La distribución por ocupación de la fuerza laboral se va trasladando gradualmente de la industria a los servicios. Las sociedades son en su mayor parte urbanas.

Entonces la especialización requiere una proporción creciente de recursos sociales asignados a las transacciones, de modo que este sector pasa a tener una participación elevada dentro del producto bruto interno. Esto sucede porque la especialización comercial, financiera, bancaria, de seguros, así como la mera coordinación de la actividad económica, requieren una proporción *in crescendo* de la fuerza laboral.⁶⁷ Luego, surgen formas muy especializadas de organizaciones de transacción. La especialización internacional y la división del trabajo requieren instituciones y organizaciones para proteger los derechos de propiedad a través de las fronteras internacionales, de tal forma que operar en los mercados de capital (así como otras formas de intercambio) tenga lugar mediante un compromiso creíble de los jugadores.

Estas etapas muy esquemáticas parecen superponerse entre sí dentro de una cooperación creciente. ¿Es así? ¿Existe una conexión necesaria que lleva a que los jugadores se trasladen de formas menos complejas a formas más complejas de intercambio? Lo que está en juego en esta evolución no es sólo si los costos de información y economías de escala en conjunto con el desarrollo de una mejor ejecución de los contratos permitirán y alentarán formas más complejas de intercambio, sino además si las organizaciones tienen el incentivo de adquirir conocimiento e información que las inducirá a evolucionar en una dirección socialmente más productiva. *En realidad, la historia demuestra que no existe una razón necesaria para que ocurra así.* En la práctica, gran parte de las tempranas formas organizativas ya mencionadas aún existen en distintas partes del mundo: todavía hay sociedades tribales primitivas; los Suq⁶⁸ son economías-

⁶⁶ Ver Douglass North, *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981, en particular el capítulo 13; y Alfred Chandler, *The Visible Hand*. Cambridge: The Belknap Press, 1977. El ensayo de Joseph Stiglitz, *Markets, Market Failures, and Development* (*American Economic Review*, 1989, 79) detalla algunas cuestiones teóricas. <http://www.dial.prd.fr/articles/chap6/Stiglitz,%201989.pdf>

⁶⁷ El sector de transacciones (proporción de los costos de transacción que fluía a través del mercado y que es, por consiguiente, medible) de la economía de los U.S. era 25% del PIB en 1870 y 45% del PIB cien años después. (John J. Wallis and Douglass C. North, *Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870—1970* in Engermann, Stanley, and Robert Gallman, eds., *Income and Wealth: Long-Term Factors in American Economic Growth*. Chicago: University of Chicago Press, 1986). <http://www.nber.org/chapters/c9679.pdf> En 2000, esta participación alcanzó en Argentina un 9.2%, tomando al conjunto del sector Servicios.

⁶⁸ Los suq son barrios comerciales de una ciudad árabe o bereber. A menudo el término es utilizado para indicar una ciudad arabizada o musulmán. También se refiere a los mercados semanales de pueblos pequeños en los cuales la neutralidad entre tribus permite el intercambio. En árabe moderno se refiere a mercados tanto en sentido físico como en sentido económico abstracto (por ejemplo, un árabe podría estar

bazaar que aún florecen en distintas partes del mundo; y la desaparición de las caravanas – como así también la de las otras dos formas de intercambio “primitivo” – reflejó fuerzas externas antes que evolución interna. En contraposición, el desarrollo del comercio a larga distancia europeo inició un desarrollo sucesivo hacia formas de organización más complejas.

Cuándo no evolucionan las instituciones En todo sistema de intercambio, los actores económicos tendrán incentivos a invertir tiempo, recursos y energía en adquirir conocimiento y capacidades que mejoren su nivel material. Pero en algunos contextos primitivos, el conocimiento y la capacidad que valen la pena no dan como resultado la evolución institucional hacia una economía más productiva. Se puede ejemplificar mediante tres tipos de intercambio: la sociedad tribal, una economía regional con comercios de bazaar y el comercio a larga distancia mediante caravanas, que es improbable que evolucionen por sí mismos. Como se dijo previamente, *el intercambio en una sociedad tribal descansa en un denso entramado social*. Colson (obra citada) describe a este entramado así: *Las comunidades en las cuales vivía toda esta gente estaban gobernadas por un balance delicado de poder, siempre en peligro y que nunca era considerado firme: cada uno estaba permanentemente tratando de proteger su propia posición en situaciones en las que debía demostrar que tenía buenas intenciones. Los usos y costumbres parecen flexibles y fluidos cuando a uno se lo tiene que juzgar si hizo una acción buena o una mala según el caso considerado... Pero esto sucede porque lo que se está juzgando es al individuo y no al crimen. En semejantes condiciones, un estándar “flotante” aceptado es equivalente a un alegato de poder ilegítimo y se transforma en parte de la evidencia en contra de uno*. Lo que implica el análisis de Colson así como el de Richard Posner⁶⁹ sobre sus análisis de las instituciones primitivas es que todo desvío e innovación son vistos como amenazas para la supervivencia del grupo.

Hay otra forma de intercambio que existió durante miles de años, y aún existe en África del Norte y el Medio Oriente, que es de los Suq, en los cuales hay un amplio intercambio, relativamente impersonal, pero con altos costos de transacción.⁷⁰ Sus características básicas son una multiplicidad de pequeñas empresas con 40/50% de la fuerza laboral del pueblo incorporada al proceso de intercambio; bajos costos fijos en términos de renta y maquinaria; una división del trabajo que está muy finamente estipulada; una enorme cantidad de pequeñas transacciones cada una más o menos independiente de las demás; contratos cara a cara; y bienes y servicios no homogéneos. *No existen instituciones dedicadas a recopilar y distribuir información del mercado*: no hay cotizaciones, información sobre productos, agencias de empleo, guías para el consumidor, etc. Los sistemas de pesos y medidas son intrincados y no están estandarizados en forma completa. La capacidad de negociación es muy elaborada, y es el determinante primario de quién prospera en el bazaar y quién no. Se regatea sobre cualquier aspecto o condición de intercambio, en forma omnipresente, agotadora e incesante. Comprar y vender son dos actividades virtualmente sin diferenciar; el comercio implica una búsqueda continua de socios específicos, no la mera oferta de bienes al público en general. La regulación de las disputas implica el testimonio de testigos confiables por cuestiones de hecho, no la ponderación de principios competitivos jurídicos. El control de los gobiernos sobre la actividad de los mercados es marginal, descentralizado y en gran parte retórico. En resumen, las características centrales de los Suq son (1) elevados costos de medición; (2) esfuerzos continuos por la clientelización (el desarrollo de relaciones de intercambio repetidas con otros socios, aunque sean imperfectas); y (3) una negociación intensa en cada margen. *Esencialmente, el juego consiste en hacer que los costos para la contraparte de realizar transacciones sean más altos. Se gana dinero teniendo mejor información que la que tiene el adversario*.

refiriéndose al suq de la parte vieja de la ciudad y también al suq de petróleo, hablando de un concepto de mercado libre). (Wikipedia <http://en.wikipedia.org/wiki/Souq>).

⁶⁹ Richard A. Posner, A Theory of Primitive Society, with Special Reference to Law, Journal of Law and Economics, Vol. 23, No. 1 (Apr., 1980), pp. 1-53.

⁷⁰ Hay una extensa literatura sobre los Suq. Un análisis sofisticado sobre el que se basó North está concentrado en Sefrou, Marruecos, incluido en C. Geertz, H. Geertz, and L. Rosen, Meaning and Order in Moroccan Society. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

Resulta sencillo entender por qué la innovación puede amenazar la supervivencia en una sociedad tribal, pero es más difícil entender por qué estas formas “ineficientes” de comercio continúan entre los Suq. Pero ésta es precisamente la cuestión. *Lo que falta en los Suq son los puntales de instituciones fundamentales que den lugar a organizaciones viables y rentables.* Entre éstas, una estructura legal efectiva y un sistema de tribunales para hacer cumplir los contratos que a su vez dependen del desarrollo de instituciones políticas que creen la infraestructura necesaria. En su ausencia, no existen incentivos para cambiar el sistema.

La tercera forma de comerciar es la *caravana*, que ilustra las restricciones informales que hicieron posible el comercio en un mundo en el cual era esencial la protección y no existían estados organizados. Geertz y otros (obra citada) facilitan una descripción del comercio mediante caravanas en Marruecos hacia fines del siglo XIX: *En sentido estricto, una zettata⁷¹ (palabra que proviene del bereber “tazettat”, “pequeño trozo de paño”) es un pago por peaje, un dinero pagado a algún poder local... para tener su protección al pasar por una localidad donde ejerce su poder. Pero de hecho es, o más correctamente fue, algo más que un simple pago. Para entrar físicamente al mundo tribal, el comerciante en tránsito (o al menos sus agentes) también tenía que entrar culturalmente. Era parte de complejos rituales morales, costumbres con fuerza de ley y el peso de la santidad, centrados en torno a las relaciones invitado-anfitrión, cliente-patrón, solicitante-oferente, exiliado-protector, suplicante-divinidad – de los cuales hay de todo un poco en el Marruecos rural. Pese a la variedad de formas particulares por medio de las cuales se manifestaron, las características de la protección en las sociedades bereber del Atlas Alto y Medio son claras y se mantuvieron constantes. La protección es personal, sin calificaciones, explícita, y concebida como el vendaje que un hombre otorga a la reputación de otro. La reputación puede ser política, moral, espiritual, o aún idiosincrática, o, a menudo, todo junto. Pero la transacción esencial es que un hombre que cuenta “se levanta y dice” (quam wa qal, según el dicho clásico) a aquellos para los que cuenta: “este hombre es mío; si ustedes lo hieren me están insultando; si ustedes me insultan responderán por ello.” La bendición (el famoso baraka), la hospitalidad, el santuario y el paso seguro son parecidos a algo así: dependen tal vez de la noción paradójica de que aunque la identidad personal sea radicalmente individual tanto en sus raíces como en sus expresiones, no es imposible que sea sellada sobre el yo de otra persona. Si bien los caciques tribales hallaban rentable proteger a los mercaderes de caravanas no tenían ni la capacidad militar ni la estructura política para extender, desarrollar y hacer aplicar en forma permanente los derechos de propiedad.*



De la Usura, *Stultifera Navis* (La Nave de los Locos) de Brant, grabado en madera atribuido a Albrecht Dürer

Evolución institucional en la Europa temprana En contraste con diversos sistemas primitivos de intercambio, el comercio de larga distancia en la Europa moderna temprana desde el siglo XI al XVI fue la historia de una organización crecientemente compleja que finalmente condujo al nacimiento del mundo occidental. Primeramente serán descritas las principales innovaciones y luego serán exploradas sus fuentes principales.⁷²

⁷¹ Pedro Paulo Thiago de Mello, Mercadores de significados: O bazar como porta de entrada ao universo marroquino, 2004. http://www.ifcs.ufrj.br/~lemetro/suq_de_sefrou_definitivo.pdf

⁷² Una descripción mucho más detallada y un análisis de la evolución del comercio europeo pueden ser apreciados en James Tracy, *The Rise of Merchant Empires*. Cambridge: Cambridge University Press, especialmente Volumen II. Para un análisis estratégico de un aspecto de este resurgimiento del comercio

Innovaciones Las innovaciones que redujeron los costos de transacción consistían en cambios organizativos, instrumentos, y técnicas específicas y características de ejecución que bajan los costos de realizar intercambios a lo largo de grandes distancias. Estas innovaciones tuvieron lugar en tres márgenes de costo: (1) las que aumentaron el grado de movilidad del capital, (2) las que disminuyeron los costos de información, y (3) las que distribuyeron los riesgos. Estas categorías se superponen en cierta medida, pero ofrecen una manera útil de distinguir los factores de reducción de costos de las transacciones. Todas las innovaciones tuvieron lugar desde muy temprano; en su mayoría fueron tomadas de las ciudades-estado italianas o bizantinas medievales y luego reelaboradas. Entre las innovaciones que mejoraron la movilidad del capital se encuentran las técnicas y métodos que evolucionaron para evadir las leyes de usura. La variedad de formas ingeniosas con que el interés fue disfrazado en los contratos de préstamo iba desde “penalizaciones por pago tardío”, a la manipulación de los tipos de cambio y a los primeros préstamos hipotecarios; pero todas aumentaban los costos de contratar. Lo costoso de las leyes de usura era que los contratos fueran difíciles de redactar mediante el disfraz de intereses complejos y torpes, y también que la ejecución de esos contratos era más problemática. Al aumentar la demanda de capital y generalizarse la evasión, las leyes de usura fracasaron y el cobro de tasas de interés fue permitido, reduciendo los costos de contratación y de ejecución.

En igual sentido obró una segunda innovación, la evolución de la letra de cambio (una orden escrita de una persona – librador o emisor – a otra – girado o librado – para que pague una determinada suma en el futuro a un tercero – beneficiario), y en particular el desarrollo de técnicas e instrumentos que permitieron su negociabilidad así como el desarrollo de métodos de descuento. Su carácter negociable y su descuento, a su vez, dependían de la creación de instituciones que permitieran su uso y el desarrollo de centros en que tales eventos pudieran tener lugar: primero en las ferias, como las ferias de Champagne⁷³ que desempeñaron un papel prominente en el intercambio económico en Europa de los siglos XII y XIII; a continuación por medio de los bancos; y finalmente a través de entidades financieras especializadas en el descuento. Estos desarrollos institucionales dependieron del volumen creciente de la actividad económica. Además de las economías de escala necesarias para perfeccionar las letras de cambio, también resultaron críticos una mejor ejecución de los contratos y la interrelación entre el desarrollo de la contabilidad y los métodos de auditoría, y su utilización como evidencia en el cobro de deudas y la ejecución de los contratos fue un factor importante del proceso.⁷⁴

Aún resta mencionar una tercera innovación que afectó la movilidad del capital asociada con el problema de tener control sobre los agentes a larga distancia. La solución tradicional del problema, en la época medieval y en la temprana modernidad, fue utilizar parientes y vínculos familiares para mantener estrechamente asociados a agentes y principales. A medida que los imperios mercantiles fueron creciendo, extender el control de la conducta discrecional a quien no fuera familiar del principal requirió el desarrollo de procedimientos contables más elaborados para vigilar la conducta de los agentes. *Los desarrollos más importantes en materia de costos de información fueron la impresión de los precios de los distintos bienes, así como de manuales que facilitaban información sobre pesos, medidas, aduanas, derechos de almacenamiento, sistemas postales, y, en particular, el complejo sistema de tipos de cambio entre las diferentes monedas europeas y el mundo con el que se comerciaba.* Naturalmente, estos desarrollos fueron primariamente función del volumen del comercio internacional y, por ende, consecuencia de las economías de escala.

ver P. R. Milgrom, D. C. North, and B. R. Weingast, *The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Medieval Law Merchant, Economics and Politics*, March 1990, Vol. 2, No. 1.

<http://economics-files.pomona.edu/Andrabi/courses/Econ154/Milgrom.pdf>

⁷³ http://en.wikipedia.org/wiki/Champagne_fairs

⁷⁴ Cf. B. S. Yaney, *Scientific Bookkeeping and the Rise of Capitalism*, *Economic History Review*, Second Series, 1949, II; R. Watts and J. Zimmerman, *Agency Problems, Auditing, and the Theory of the Firm: Some Evidence*, *Journal of Law and Economics*, October 1983, XXVI.

La innovación final fue transformar en riesgo a la incertidumbre. *Incertidumbre* es una situación en la que no puede ser evaluada la probabilidad de un evento y por consiguiente no se puede llegar a una forma de asegurarse contra esa ocurrencia. Por otro lado, *riesgo* implica la capacidad de discernir una determinación actuarial de cuán verosímil es un evento y, por consiguiente, de asegurarse contra el mismo. En el mundo moderno, el seguro y la diversificación de cartera son los métodos usados para convertir en riesgo a la incertidumbre, logrando reducir, mediante la provisión de una cobertura contra la variabilidad, los costos de transacción. En el mundo medieval y moderno temprano, tuvo lugar precisamente la misma conversión. Por ejemplo, los seguros marítimos fueron evolucionando desde contratos individuales esporádicos que cubrían pagos parciales por pérdidas a contratos emitidos por firmas especializadas. De Roover escribió:⁷⁵ *En el siglo XV el seguro marítimo quedó establecido sobre base firme. La letra de las pólizas quedó estereotipada y cambió muy poco en los siguientes 300 o 400 años... En el siglo XVI ya era una práctica común utilizar formularios impresos con algunos espacios en blanco para poner el nombre del barco, el nombre del contraamaestre, el monto asegurado, la prima y otros pocos ítems que podrían cambiar según el tipo de contrato.*

Otro ejemplo de desarrollo del riesgo discernible actuarial se dio en la organización comercial que distribuyó el riesgo mediante la diversificación de su cartera de inversiones en instituciones que permitieron que muchos inversores emprendieran actividades riesgosas. Por ejemplo, la *commenda* tenía como fin establecer la cooperación entre un socio que viajaba, llamado *tractator*, y otro que invertía y quedaba en tierra, llamado *stans*. Estas figuras contractuales, que servían para un solo viaje, promovían la asociación voluntaria entre quien suministraba el capital y un socio que aportaba su trabajo, compartiéndose y reduciéndose así los riesgos y obteniéndose una mejor información. El *commendator* o *socius stantus* realizaba el aporte en 100%, es decir proveía el capital o las mercaderías o el buque; mientras que el *tractator* o *commendatario* utilizaba dichos bienes para efectuar la expedición marítima. La distribución de los dividendos era 75% para el *commendator* y el resto para el *commendatario*. Con todo, el *socius stantus* asumía todo el riesgo de la empresa, ya que si la expedición fracasaba él soportaba todas las pérdidas. Éste, a su vez, no se daba a conocer frente a los terceros, solo se tenía conocimiento del *tractator*. La *commenda* permitió múltiples combinaciones, reagrupamiento de socios capitalistas o recaudación de fondos entre prestamistas de los socios mercaderes. Así, un hombre de negocios pudo convertirse, al mismo tiempo, en socio capitalista y socio mercader frente a la misma persona. Este tipo de contratos evolucionó desde sus orígenes judíos, bizantinos y musulmanes por su utilización en manos de italianos,⁷⁶ hasta la sociedad de responsabilidad limitada, lo que permite apreciar la historia de la institucionalización del riesgo.⁷⁷

Estas innovaciones e instrumentos evolucionaron por el juego conjunto de dos fuerzas económicas fundamentales: *las economías de escala* asociadas con el volumen creciente del comercio, y el desarrollo de *mejores mecanismos para ejecutar los contratos* a costos más bajos. Hubo causalidad en ambos sentidos, esto es el volumen creciente del comercio de larga distancia aumentó la tasa de rendimiento de los mercaderes al encontrar un mecanismo efectivo para ejecutar los contratos. A su vez, el desarrollo de estos mecanismos redujo los costos de contratar y significó que el comercio fuera más rentable, y por esa vía permitió aumentar su volumen.

El proceso de desarrollar nuevos mecanismos de ejecución llevó mucho tiempo. Aunque había tribunales para dirimir las disputas contractuales, lo significativo fue el desarrollo de mecanismos

⁷⁵ F. E. De Roover, Early Examples of Marine Insurance, Journal of Economic History, November 1945, 5. Ver http://en.wikipedia.org/wiki/Marine_insurance

⁷⁶ Abraham Udovitch, At the Origins of the Western Commenda: Islam, Israel, Byzantium? Speculum, April 1962, XXXVII.

⁷⁷ Ver Henry Hansmann, Reinier H. Kraakman, and Richard C. Squire, Law and the Rise of the Firm, January 2006, Yale Law & Economics Research Paper, SSRN. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=12055&Itemid=0

de ejecución por los propios mercaderes. La ejecución parece haber comenzado con el desarrollo de códigos internos de conducta de las órdenes hermanas de las gildas mercantiles; los incapaces de aplicarlas sufrían la amenaza del ostracismo. Otro paso adicional fue la evolución de las leyes mercantiles. Los mercaderes llevaban en sus viajes de larga distancia códigos mercantiles de conducta, de manera que las leyes de Pisa se trasladaron por vía marítima como códigos de Marsella; Oleron y Lubeck proporcionaron leyes al norte europeo, Barcelona al sur de Europa; y de Italia provino el principio legal del seguro y las letras de cambio. El desarrollo de métodos contables más sofisticados y de registros notariales facilitó evidencia para establecer los hechos en las disputas. La mezcla gradual de estructura voluntarista de ejecución de los contratos mediante las organizaciones mercantiles internas con la ejecución por el estado constituye un episodio importante de la evolución para mejorar la ejecución contractual. El estado fue un jugador importante en todo el proceso, y siempre existió una interrelación continua entre las necesidades fiscales del estado y su credibilidad en cuanto a sus relaciones con los mercaderes y con la ciudadanía en general. En particular, la evolución de los mercados de capital recibió una influencia crítica de las políticas estatales, ya que desde el momento en que el estado estaba limitado por compromisos a no confiscar activos o a no utilizar su poder coercitivo a fin de aumentar la incertidumbre del intercambio, fueron posibles la evolución de instituciones financieras y la creación de mercados de capital más eficientes. La restricción de la conducta arbitraria de los dirigentes y el desarrollo de reglas impersonales para limitar con éxito tanto al estado como a las organizaciones voluntarias fue la pieza clave de todo el proceso. El desarrollo de un proceso institucional por el que la deuda gubernamental puede circular devino parte de un mercado de capital normal, y el ser financiado mediante fuentes regulares de tributos también fue una parte crítica.⁷⁸ Fue en Holanda, más precisamente en Ámsterdam, donde estas diversas innovaciones e instituciones se combinaron para crear un antecesor del sistema moderno de mercados eficientes que posibilitaron el crecimiento y el surgimiento del comercio. La política de inmigración abierta atrajo a la gente de negocios. Se desarrollaron métodos eficientes para financiar el comercio a largas distancias, así como casas financieras que redujeron los costos de practicar el *underwriting* de este comercio.⁷⁹ El desarrollo de técnicas para distribuir riesgos y transformar a la incertidumbre en riesgo actuarial discernible, así como la creación de grandes mercados que permitieron reducir los costos de información, y de instrumentos negociables de deuda del gobierno fueron parte de esta historia .

Historias contrastantes de estabilidad y cambio En estas historias opuestas de estabilidad y cambio subyace el enigma de explicar los cambios de las condiciones económicas. En el primer caso, la actividad de maximización de los actores no induce un incremento del conocimiento y de la capacidad que modifique la estructura institucional como para inducir una mayor productividad. En el segundo caso, la evolución es una historia de cambios incrementales inducidos por los beneficios privados que serán realizados mediante cambios organizativos e institucionales.

¿Cuál fue la diferencia entre el contexto institucional de Europa occidental y el de los otros ejemplos? La respuesta tradicional de los historiadores económicos ha sido la competencia entre las unidades políticas fragmentadas acentuada por los cambios de tecnología militar que obligó a

⁷⁸ Douglass C. North and Barry R. Weingast, The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England, *The Journal of Economic History*, Volume 49, Issue 4 (Dec., 1989), 803-832. http://www.jbradford-delong.net/movable_type/refs/Mozilla_Scrapbook3/North,%20Governin%E2%80%A6blic%20Choice.pdf J. Tracy, *A Financial Revolution in the Hapsburg Netherlands: Renters and Rentiers in the Country of Holland, 1515-1565*. Berkeley: University of California Press, 1985.

⁷⁹ *Underwriting* es el contrato celebrado entre una entidad financiera y una sociedad comercial, por medio del cual la primera se obliga a pre-financiar, en firme o no, títulos valores emitidos por la sociedad, para su posterior colocación. Su existencia se debe a la necesidad de las empresas de obtener recursos financieros y en la actualidad su utilización es cada vez más asidua. Si bien el contrato de *Underwriting* se caracteriza por la prefinanciación de los títulos valores, es también parte de la esencia del contrato la prestación de un servicio de asesoramiento previo a la decisión de emitir los títulos.

los gobernantes a buscar más ingresos (negociando con sus electores) con el fin de sobrevivir.⁸⁰ La respuesta es que la competencia política por sobrevivir en la Europa moderna temprana era más aguda que en otras partes del mundo. Pero North señala que ésta es sólo parte de la respuesta, ya que no da cuenta de los resultados contrastantes en la propia Europa occidental. *¿Por qué se produjo el gran declive de España, la gran potencia del siglo XVI europeo, mientras que Holanda e Inglaterra sí se desarrollaron?*

Para comenzar a responder es necesario calar más profundo en dos cuestiones clave (y vinculadas entre sí) del rompecabezas: la relación entre el contexto institucional básico, con su consiguiente estructura organizativa, y el cambio institucional; y la naturaleza del cambio económico que depende del camino seguido como consecuencia de los rendimientos crecientes característicos de una estructura de instituciones. En el análisis institucional que propone North, la dirección y la forma adoptada por la actividad económica reflejaba oportunidades reveladas por la estructura institucional de las costumbres, los preceptos religiosos y las reglas formales (incluyendo su aplicación efectiva). Si examinamos la organización del comercio entre los Suq o en las ferias de Champagne, en cada caso el comerciante se sentía restringido por el contexto institucional, así como por las restricciones tradicionales comunes de la teoría económica.

En todos los casos invertía en adquirir conocimiento y capacidad a fin de aumentar su riqueza. Pero en el primer caso, la mejora del conocimiento y de la capacidad implicaba mejor información sobre las oportunidades y mejores capacidades de negociación que otros mercaderes, dado que las oportunidades de rentabilidad provenían de una mejor información y de ser un mejor negociador que otros mercaderes. Ninguna de esas actividades involucraba alterar el contexto institucional básico. Por otra parte, si bien un mercader de una feria medieval europea obtendría un beneficio en adquirir semejante información y capacidad, también lo haría buscando la forma de establecer vínculos con sus colegas mercaderes, estableciendo tribunales mercantiles, induciendo a los príncipes a que protegieran los bienes del bandolerismo a cambio de un pago, o diseñando esquemas para descontar las letras de cambio. Su inversión en conocimiento y capacidad terminaría en forma gradual e incremental de alterar el contexto institucional básico. Observen que *la evolución institucional no sólo involucró a organizaciones voluntarias que expandieron el comercio e hicieron que el intercambio resultara más productivo, sino además al estado que tomó a su cargo la protección e hizo cumplir los derechos de propiedad a medida que el intercambio impersonal significó que la aplicación de los contratos se tornaba más costosa para organizaciones voluntarias que carecían de un poder coactivo efectivo*. Otro aspecto esencial de la evolución institucional entraña una constrictión de la conducta arbitraria del estado sobre la actividad económica.

La *dependencia de la trayectoria* es más que el proceso incremental de evolución institucional en el cual el contexto institucional de ayer da lugar al conjunto de oportunidades de hoy de las organizaciones y empresarios individuales (políticos o económicos). La matriz institucional consiste de una red interdependiente de instituciones y de las consiguientes organizaciones políticas y económicas caracterizadas por rendimientos crecientes masivos.⁸¹ Esto significa que

⁸⁰ V. Douglass C. North and Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History* (Excerpt), Cambridge University Press, 1973.

http://assets.cambridge.org/97805212/90999/excerpt/9780521290999_excerpt.pdf

⁸¹ El concepto de *dependencia de la trayectoria* fue desarrollado por economistas que trataron de explicar la adopción de procesos de adopción tecnológica y la evolución industrial. Estas ideas teóricas fueron muy influyentes sobre la economía evolutiva (p.ej., R. Nelson and S. Winter, *An evolutionary theory of economic change*, Harvard University Press, 1982). La denominación de dependencia de la trayectoria tiene origen en un documento de Paul David (*Clio and the Economics of QWERTY*, *American Economic Review*, 1985, 75, 332—37) a fin de explorar el sendero que adopta el cambio tecnológico. También puede ser aplicado con semejante poder explicativo en materia de cambio institucional. En ambos casos los rendimientos crecientes son clave de la dependencia de la trayectoria, pero este último caso es más complejo por el rol crucial de las organizaciones políticas en el proceso. Ver también W. Brian Arthur, *Positive Feedbacks in the Economy*, *Scientific American*, 262, 92-99, Feb. 1990; *Competing Technologies, Increasing Returns, and*

las organizaciones existen por las oportunidades brindadas por el contexto institucional. Hay externalidades de red que surgen porque hay costos de montaje inicial (p.ej. la nueva creación de la Constitución de los U.S. en 1787), efectos de aprendizaje como los descritos anteriormente, efectos de coordinación mediante contratos con otras organizaciones, y expectativas adaptativas que surgen porque prevalecen los contratos basados en las instituciones existentes.

Por lo tanto, cuando las economías evolucionan, no hay nada dentro del proceso que asegure el crecimiento económico. Lo habitual es que la estructura de incentivos provista por el contexto institucional básico genere oportunidades para que evolucionen las organizaciones subsiguientes, pero la dirección del desarrollo no siempre ha sido promover las actividades que aumentan la productividad. *En lugar de ello, muchas veces la rentabilidad privada ha sido mejorada por medio de la creación de monopolios, la restricción a la entrada y a la movilidad factorial, y organizaciones políticas que establecieron derechos de propiedad tendientes a redistribuir más que a aumentar el ingreso. Las historias contrastantes de Holanda e Inglaterra por un lado, y de España por el otro, reflejaron los distintos conjuntos de oportunidad de los actores en cada caso.* A fin de apreciar la importancia de la dependencia de la trayectoria, podemos extender la versión histórica de España e Inglaterra a la historia económica del Nuevo Mundo y observar los marcados contrastes en la historia de las áreas al norte y al sur del Río Grande. En Norteamérica, las colonias inglesas se formaron en siglos en los cuales el Parlamento y la corona estaban en crisis. La diversidad religiosa y política de la madre patria tuvo su paralelo en las colonias. El desarrollo general en dirección al control político local y el aumento de las asambleas no presentó ambigüedades. De modo similar, los colonos obtuvieron derechos de propiedad seguros en los mercados de productos y factores. La guerra con los franceses y los indios de 1755-63 es un tema conocido. Los intentos británicos de imponer una tasa muy modesta sobre los sujetos de las colonias, así como la migración hacia occidente, produjeron una reacción violenta que culminó en acciones de individuos y de organizaciones, que condujeron a la Revolución, la Declaración de Independencia, los artículos de la Confederación, la Reglamentación del Nordeste, y la Constitución, una secuencia de expresiones institucionales que conformaron un patrón de evolución consistente a pesar de lo precario del proceso. Si bien la Revolución creó a los US, la historia post-revolucionaria sólo se entiende como la continuidad de restricciones formales e informales que provenían de antes de la Revolución y se modificaron de modo incremental.⁸²

Ahora volvamos nuestra atención al caso español (y portugués) de América Latina. En las Indias hispánicas, la conquista llegó cuando declinaba la influencia de las cortes castellanas y la monarquía de Castilla, sede del poder de España, se afianzaba firmemente estableciendo el control burocrático centralizado sobre España y sobre las Indias españolas.⁸³ Los conquistadores impusieron una religión uniforme así como una administración burocrática uniforme sobre una sociedad agrícola pre-existente. La burocracia detalló cada aspecto que debía ser cumplido por la política y la economía. Hubo crisis recurrentes alrededor de los problemas de agencia. La maximización de la riqueza de las organizaciones y de los empresarios (políticos y económicos) entrañó el control de – o la influencia sobre – la maquinaria burocrática. En tanto que las guerras de independencia del siglo XIX de América Latina fueron una lucha por el control de la burocracia y de la política entre el control de las colonias y el centro imperial, a pesar de ello la lucha estuvo imbuida por los sesgos ideológicos que surgían de las revoluciones americana y francesa. La independencia trajo aparejada la creación de constituciones inspiradas en la de US, pero con

Lock-In by Historical Events, The Economic Journal, Vol. 99, No. 394., Mar., 1989, pp. 116-131. http://dimetic.dime-eu.org/dimetic_files/Lect%204%20to%20Cowan%20-%20Arthur.pdf La idea básica es que las normas tecnológicas inferiores pueden persistir sólo por el legado acumulado. Un ejemplo de ello es el teclado QWERTY vs el teclado Dvorak. Hay debate sobre la importancia de la dependencia de la trayectoria en determinar cómo se producen las normas. http://en.wikipedia.org/wiki/Path_dependence#cite_ref-10

⁸² J. R. T. Hughes, A World Elsewhere: The Importance of Starting English. In Thompson, F. M. L., ed., Essays in Honor of H. J. Habakkuk. Oxford: Oxford University Press, 1989.

⁸³ La historia subsiguiente de crecimiento y declinación de España puede ser consultada en North and Thomas (1973, ob. cit.).

resultados radicalmente diferentes. En contraste con los de US, los esquemas federales y esfuerzos de descentralización latinoamericanos tuvieron una cosa en común luego de las revoluciones: *ninguno funcionó*. Hubo un retorno, país por país, al control burocrático centralizado que caracterizó a América Latina en el siglo XIX.⁸⁴ Los caminos divergentes que Inglaterra y España establecieron en el Nuevo Mundo no lograron la convergencia pese a que mediaron factores de influencias ideológicas comunes. En el primer caso, hubo una evolución de los factores institucionales que hizo posibles complejos intercambios impersonales que resultan necesarios para la estabilidad política así como para capturar los beneficios económicos potenciales de la tecnología moderna. En el último caso, las relaciones “personalistas” aún son clave para gran parte del intercambio político y económico. Son consecuencia de un esquema institucional en evolución que produjo un crecimiento económico errático de América Latina, sin estabilidad política ni económica ni la realización de las potencialidades de la tecnología moderna.

Todo el esquema comparativo anterior suscita más preguntas sobre las instituciones y el rol que desempeñan en la performance de las economías. ¿Bajo qué condiciones un camino podrá revertirse, como sucedió con la renovación de España en tiempos modernos? ¿Qué otorga a las restricciones informales una influencia tan dominante sobre las características de largo plazo de las economías? ¿Qué relación hay entre las restricciones formales y las informales? ¿Cómo hace una economía para desarrollar restricciones informales que lleven a los individuos a limitar su comportamiento de tal forma que hagan que los sistemas políticos y judiciales sean fuerzas efectivas para lograr la ejecución de terceros? Está claro que hay que recorrer un largo camino a recorrer para obtener respuestas completas, pero el estudio moderno de las instituciones ofrece la promesa de una nueva comprensión dramática de los resultados y del cambio económico.

⁸⁴ Un resumen de la experiencia latinoamericana puede hallarse en Claudio Véliz, *The Centralist Tradition of Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1974; o W. P. Glade, *The Latin American Economies: A Study of Their Institutional Evolution*. New York: American Book, 1969. Pueden leer la Introducción del libro de Claudio Véliz en <http://www.derechoinformatico.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/16624/17295> Sugiero también que lean el comentario de Mario Vargas Llosa a ese libro en *La tradición centralista*, *El País*, 30 de enero de 1981, donde sostiene: *El centralismo que describe no es ideológico, sino una tradición pragmática, un estilo de organización que resulta más visible en la práctica que en la teoría, algo que fue resultando en razón de determinadas circunstancias históricas y sociales exteriores a América Latina y no por deliberada elección. La prueba de que el centralismo está desprovisto de ideología la da el hecho de que, con prescindencia de las intenciones de gobernantes y dirigentes, todas las grandes conmociones vividas por los países latinoamericanos en el siglo XX se han traducido -sin excepción- por el fortalecimiento de la estructura vertical del poder político, es decir, del centro. La argumentación más prolija, documentada y apasionada del libro... está encaminada a demostrar que durante la conquista y la colonia se echaron las bases de un sistema centralista que la emancipación no alteró en absoluto; por el contrario, bajo toda la retórica de liberación del yugo colonialista de la época, desde el primer momento las flamantes repúblicas acentuaron y robustecieron sistemáticamente la tradición centralista inaugurada bajo el dominio hispánico y portugués, perfeccionándola hasta convertirla en su naturaleza, en un sentido casi ontológico... Claudio Véliz nos muestra a los intelectuales y a las clases dirigentes de los países latinoamericanos del siglo XIX fascinados por Francia, Inglaterra, Estados Unidos y, en el siglo XX, a los mismos intelectuales y a los ideólogos y dirigentes revolucionarios igualmente hechizados por modelos ideológicos venidos de aquellos mismos países (más la URSS y China Popular) y, tratando, una y otra vez, de trasplantar al continente aquellas instituciones, partidos, doctrinas, tácticas, para alcanzar a través de ellas -es decir, a través del sistema federal norteamericano, o del liberalismo económico inglés, o del radicalismo positivista francés, o de la socialdemocracia europea, o la democracia cristiana alemana o italiana, o el socialismo soviético o chino-, la modernidad, el desarrollo económico, la justicia social, y fracasando en cada intento. La razón principal de estos fracasos ha sido, para Véliz, la ceguera que esas élites sociales e intelectuales han mostrado para con las características del suelo histórico propio. Aquellas plantas que sembraban morían o nacían anquilosadas porque la tierra no era propia para ellas. Al mismo tiempo que esas minorías se empeñaban en calcar sus países sobre el modelo de París, Londres, Nueva York, Moscú o Pekín, la sociedad latinoamericana seguía desarrollándose dentro de ciertas pautas, fijadas siglos atrás (sin sospechar la longevidad que tendrían) por los conquistadores. Aunque tal vez haya que decir administradores en vez de conquistadores.* http://www.elpais.com/articulo/opinion/AMERICA/LATINOAMERICA/DESCUBRIMIENTO_Y_CONQUISTA_DE_AMERICA/tradicion/centralista/elpepiopi/19810130elpepiopi_8/Tes

*¿Por qué son importantes las instituciones?*⁸⁵ Una política de desarrollo exitosa requiere comprender la dinámica del cambio económico si se desea que las políticas aplicadas tengan las consecuencias buscadas. Un modelo dinámico de cambio económico involucra como parte integral de ese modelo un análisis político ya que éste especifica y aplica las reglas formales. Aunque aún estamos lejos de haber alcanzado un modelo de tales características, hubo una evolución dentro de la nueva economía institucional que, aunque incompleta, sugiere políticas de desarrollo radicalmente diferentes que las que tenían los tradicionales economistas del desarrollo o los economistas ortodoxos neoclásicos. Los economistas del desarrollo típicamente trataron al estado en forma exógena o como un actor benigno del proceso de desarrollo. Los economistas neoclásicos han supuesto que las instituciones (económicas tanto como políticas) no revisten mayor importancia y que el análisis estático incorporado en los modelos de eficiencia en la asignación de recursos debería ser la guía de las políticas; esto es, que “deben fijarse los precios correctos” eliminando los controles de cambio y de precios. De hecho, el estado nunca puede ser tratado como un actor exógeno en la política de desarrollo y fijar los precios correctos sólo consigue las consecuencias deseadas si funcionan los derechos de propiedad y de aplicación que entonces producirán las condiciones competitivas que resultarán en mercados eficientes.

La clave de un mercado eficiente es que los costos de transacción sean bajos. Los costos de transacción son los costos involucrados en medir lo que se intercambia y de aplicar los acuerdos. Los bienes y servicios o la conducta de los agentes tienen múltiples atributos valiosos y la capacidad de medir esos atributos a bajo costo es condición necesaria para capturar los beneficios del comercio que eran el factor clave para Adam Smith en *Wealth of Nations*. Pero, además, la condición suficiente es que los contratos que incorporan el proceso de intercambio puedan ser ejecutados a costo despreciable. Estas condiciones no se dan en los países del tercer mundo, y por consiguiente no existen mercados o éstos son acosados por elevados costos de transacción. Como los costos de transacción influyen sobre la tecnología empleada, tanto los costos de transacción y de transformación serán más altos en los mercados factoriales y de los productos de esas economías. La imposibilidad de reducir los costos de especificación de los atributos intercambiados y de ejecución de los acuerdos en los mercados económicos es, en última instancia, una función de los mercados políticos de esas economías porque la política determina los derechos de propiedad y los instrumentos y recursos para ejecutar los contratos.

Una cosa es definir las características de los mercados eficientes en un momento del tiempo y otra muy distinta es modelar cómo los mercados evolucionan a través del tiempo. Para eso, debemos explorar la interacción entre instituciones y organizaciones a través de la historia. Antes de seguir adelante es esencial distinguir claramente entre instituciones y organizaciones. Las instituciones son las reglas del juego de una sociedad – más formalmente, las restricciones impuestas por los seres humanos para estructurar la interacción humana. Están compuestas por reglas formales (estatutos, códigos, regulaciones), restricciones informales (convenciones, normas de conducta, y códigos de comportamiento auto-impuestos), y las características que las hacen aplicables. Por otro lado, las organizaciones también especifican restricciones que estructuran la interacción humana dentro de la organización, pero además son grupos de acción. Están compuestas por individuos ligados entre sí con un propósito común de alcanzar objetivos. Incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el senado, el consejo de una ciudad, un organismo regulatorio); económicos (empresas, sindicatos, granjas familiares, cooperativas); sociales (iglesias, clubs, asociaciones atléticas); y educativos (escuelas, colegios, universidades, centros de entrenamiento vocacional). *Al perseguir sus objetivos las organizaciones son la fuente primaria de cambio institucional.* Estas definiciones dan lugar a cinco proposiciones que definen las características esenciales del cambio institucional:

⁸⁵ En este punto comienza el segundo artículo de Douglass C. North, *Institutions Matter*, 1994, *Economic History*. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=12033&Itemid=0

1. La *interacción prolongada* de instituciones y organizaciones en un estado económico de escasez y por consiguiente la competencia son claves para el cambio institucional.
2. La *competencia obliga a las organizaciones a invertir continuamente en capacidad y conocimientos para sobrevivir*. Las habilidades y los conocimientos que adquieran los individuos y sus organizaciones darán forma a las percepciones en evolución sobre oportunidades, y por lo tanto sobre las elecciones que alterarán en forma incremental a las instituciones.
3. El *contexto institucional* dictará los tipos de capacidades y de conocimientos que serán percibidos como los que prometen el máximo pago.
4. Las percepciones derivan de las construcciones mentales de los jugadores.
5. Las *economías de ámbito*,⁸⁶ las *complementariedades*, y las *externalidades de red*⁸⁷ de una matriz institucional hacen que el cambio institucional sea mayormente incremental y dependiente de la trayectoria.

Elaboremos un poco estas proposiciones. El cambio económico es un proceso ubicuo, continuo e incremental que es consecuencia de las elecciones, de individuos y de empresarios de organizaciones, que son hechas todos los días. Si bien muchas de estas decisiones son rutinarias,⁸⁸ algunas alteran los “contratos” existentes entre los individuos y las organizaciones. A veces esta recontractación puede tener lugar dentro de la estructura existente de derechos de propiedad y reglas políticas, pero en otros casos surgen nuevas formas de contratos que requieren cambiar las reglas. Con frecuencia el intercambio es guiado por normas informales de conducta, pero a veces estas normas son gradualmente modificadas o se marchitan. En ambos casos las instituciones sufren una modificación gradual. Las modificaciones se producen porque los individuos se dan cuenta de que podrían mejorar reestructurando el intercambio (político o económico). El cambio de las percepciones puede ser exógeno a la economía – p.ej. cuando cambia el precio o una calidad de producto competitivo en otra economía que altera las percepciones de los empresarios de cierta economía sobre sus oportunidades rentables. *Pero la fuente fundamental de cambio es mediante el aprendizaje de los empresarios de organizaciones*. Puede ser que haya algún aprendizaje como consecuencia de la curiosidad, pero en general la velocidad de aprendizaje reflejará la intensidad de la competencia entre organizaciones. La competencia es una consecuencia ubicua de la escasez y de ahí que múltiples organizaciones de una economía deben aprender para sobrevivir. Si la competencia es anulada por el poder monopolístico este incentivo se reducirá.

La tasa de aprendizaje determina la velocidad del cambio económico, y el tipo de aprendizaje determina qué dirección tomará. El tipo de aprendizaje es función de los pagos esperados de distintos tipos de conocimiento y por lo tanto refleja los modelos mentales de los jugadores, e incorpora de inmediato en el margen la estructura de incentivos en la matriz institucional (que consiste de la estructura de instituciones interconectadas o conjunto de reglas formales de una economía). *Si la matriz institucional premia a la piratería (o, más generalmente, a las actividades*

⁸⁶ Las *economías de ámbito* o de *scope* son conceptualmente similares a las economías de escala. Mientras que las *economías de escala* de una empresa se refieren primariamente a la disminución del costo promedio (o costo unitario) al aumentar la escala de producción de un único tipo de producto, las economías de ámbito se refieren a la reducción del costo promedio de una empresa que produce dos o más bienes. El término fue introducido por John C. Panzar and Robert D. Willig (1977). Economies of Scale in Multi-Output Production, Quarterly Journal of Economics, 91(3), pp. 481-493. Las economías de ámbito permiten que la diversificación de la producción sea eficiente si están basadas en el uso común y recurrente de conocimientos patentados o en un activo físico indivisible. Por ejemplo, cuando aumenta el número de productos, se puede llegar a más clientes por peso gastado. En algún punto, los gastos adicionales de publicidad en nuevos productos puede comenzar a ser menos efectiva (un caso de des-economías de ámbito). http://en.wikipedia.org/wiki/Economies_of_scope Ver David J. Teece, Economies of scope and the scope of the enterprise, Journal of Economic Behavior & Organization, Volume 1, Issue 3, September 1980, Pages 223–247. [http://www.sp.uconn.edu/~wwwciom/Teece%20JEBO%20\(1980\).pdf](http://www.sp.uconn.edu/~wwwciom/Teece%20JEBO%20(1980).pdf)

⁸⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Network_effect

⁸⁸ Ver Sidney G. Winter and Ralph R. Nelson, An Evolutionary Theory of Economic Change, 1982

redistributivas) más que a la actividad productiva, luego el aprendizaje tomará la forma de aprender a ser un mejor pirata.

Es típico que el cambio sea incremental, reflejando percepciones evolutivas continuas y ubicuas de los empresarios dentro de una matriz institucional caracterizada por externalidades de red, complementariedades y economías de ámbito entre las organizaciones existentes. Como las organizaciones existen porque hay una matriz institucional, habrá continuamente un grupo de intereses a fin de asegurar la perpetuación de esa estructura institucional – asegurando así la dependencia de la trayectoria. Empero, habrá revoluciones cuando emerjan organizaciones con diferentes intereses (como consecuencia de la insatisfacción con el rendimiento de las existentes) y el conflicto fundamental entre organizaciones sobre cambio institucional no sea mediatizado a través del contexto institucional existente.

Remedios de las ineficiencias Una cosa es describir las características del cambio económico, y otra muy distinta es aplicar la medicina correcta para mejorar el resultado de las economías. Simplemente ignoramos cómo transformar a una economía renqueante en una economía exitosa, pero hay algunas características fundamentales de las instituciones que sugieren algunas pistas.

1. Las instituciones están constituidas por reglas formales, normas informales y las características que las tornan ejecutables, y lo que determina el resultado económico es la mezcla de reglas, normas y características de aplicación. *Mientras que las reglas formales pueden ser cambiadas repentinamente, las normas informales cambian sólo en forma gradual.* Como las normas “otorgan legitimidad” a todo el conjunto de las reglas formales, el cambio revolucionario nunca será tan revolucionario como lo desearían sus partidarios, y los resultados serán distintos a los anticipados. Más aún, las sociedades que adopten reglas formales de otra sociedad (como los países latinoamericanos que adoptaron una constitución similar a la de Estados Unidos) tendrán resultados muy distintos que los del país original, porque las normas informales y las características de aplicación serán distintas. Esto implica que transferir las reglas políticas y económicas de las economías de mercado occidentales exitosas al 3º mundo y a los países orientales de Europa no es condición suficiente para lograr un buen resultado. *La privatización no es una panacea para resolver un rendimiento económico pobre.*

2. *Lo que formaliza los resultados económicos es la política, porque define y hace aplicables las reglas económicas del juego.* Luego, en el núcleo de toda política de desarrollo deben existir políticas que creen y hagan cumplir derechos de propiedad eficientes. Desafortunadamente, empero, la investigación de la nueva economía política (la nueva economía institucional aplicada en política) se ha concentrado casi exclusivamente en los US y en otros países desarrollados. Aunque se sabe mucho sobre las características de la política en los países del tercer mundo, se carece de una teoría acerca de esa política. Menos aún se sabe sobre las consecuencias de modificar radicalmente la estructura institucional de las sociedades europeas orientales. Empero, lo que se ha dicho antes sobre las instituciones sugiere ciertas implicancias:

a. Las instituciones políticas (esto es, las reglas que especifican la estructura y el modo de toma de decisiones de la política) *serán estables sólo si están apoyadas por organizaciones interesadas en que se perpetúen.* Por consiguiente, un aspecto esencial de la reforma político/económica es la creación de estas organizaciones. Estas organizaciones políticas tendrán poder coactivo para especificar y hacer ejecutar las reglas económicas.

b. Resulta esencial tanto el cambio de las *instituciones* como de los sistemas de *creencias* para una reforma exitosa, dado que serán los modelos mentales de los actores los que formalizarán las elecciones. Por consiguiente, el sistema de creencias y la manera en que evolucionan serán los determinantes de última instancia de la matriz institucional.

c. La evolución de las normas de conducta que sostienen y otorgan legitimidad a las nuevas reglas es un proceso largo, y si se carece de normas que las refuercen, las políticas tenderán a ser inestables.

d. Aunque el crecimiento económico pueda tener lugar a corto plazo en un régimen autocrático, el crecimiento económico de largo plazo involucra el desarrollo del estado de derecho y, probablemente, la protección de las libertades civiles y políticas.

e. Las restricciones informales – como las normas de comportamiento, convenciones, y códigos de conducta – constituyen una condición necesaria (mas no suficiente) para lograr buenos resultados económicos. *Las sociedades con normas favorables al crecimiento económico a veces pueden prosperar aún bajo reglas políticas adversas o inestables.* La clave es el grado de aplicación de las reglas políticas adversas. Se sabe poco sobre la evolución de los sistemas de creencias y de las restricciones informales consiguientes, aunque las religiones fueron claramente un componente básico de los sistemas de creencias.

3. Entender la interacción entre instituciones cambiantes, las consecuencias para el bienestar de grupos diversos de participantes de una sociedad, las percepciones resultantes de esos grupos, el grado de acceso de los distintos grupos a expresarse políticamente, y por consiguiente las repercusiones políticas de las instituciones transformadas que conducirán al cambio institucional subsiguiente requiere una modelación dinámica de estos cambios a través del tiempo. Pensar en tales términos dinámicos en lugar del enfoque *one shot analysis* resulta esencial para hacer buena política. Mientras estos modelos no sean desarrollados en el contexto de un conocimiento íntimo de las características (dependientes de la trayectoria) de las economías individuales no tendremos éxito en alcanzar los resultados deseados.

4. *La dependencia de la trayectoria significa que los grados de libertad que tiene el tomador de decisión para cambiar la dirección de las economías están restringidos por la matriz institucional y las creencias de los jugadores.* De todas las implicancias del análisis institucional de políticas ésta es la más importante. Resulta esencial disponer de un íntimo conocimiento de la estructura institucional y de la forma en que evoluciona para comprender qué sería posible. *El supuesto implícito de la teoría neoclásica de que las instituciones no importan y que pueden ser ignoradas en la receta de políticas es de por sí una receta para el desastre.*

5. *Las políticas deberían guiarse por la eficiencia adaptativa más que por la eficiencia asignativa.* La eficiencia asignativa es un concepto estático dentro de un conjunto dado de instituciones; la clave de una buena performance continua es una matriz institucional flexible que se vaya ajustando con la evolución de los cambios tecnológicos y demográficos así como con los shocks al sistema. La característica esencial es crear una política estable con normas complementarias. Los sistemas político-económicos exitosos desarrollaron estas características a lo largo de grandes lapsos de tiempo. Por ejemplo, el mundo occidental evolucionó hacia instituciones políticas y económicas estables a lo largo de cientos de años. Se sabe muy poco sobre cómo crear estos sistemas a corto plazo, e incluso si ello es posible. Empero, es dudoso que las políticas que dan lugar a eficiencia asignativa sean siempre las más recomendables para las economías renqueantes. Las políticas que sean percibidas como inequitativas engendrarán reacciones políticas que pueden paralizar e incluso revertir las reformas efectivas.