

## Instituciones e Historia Económica (North)<sup>1</sup>

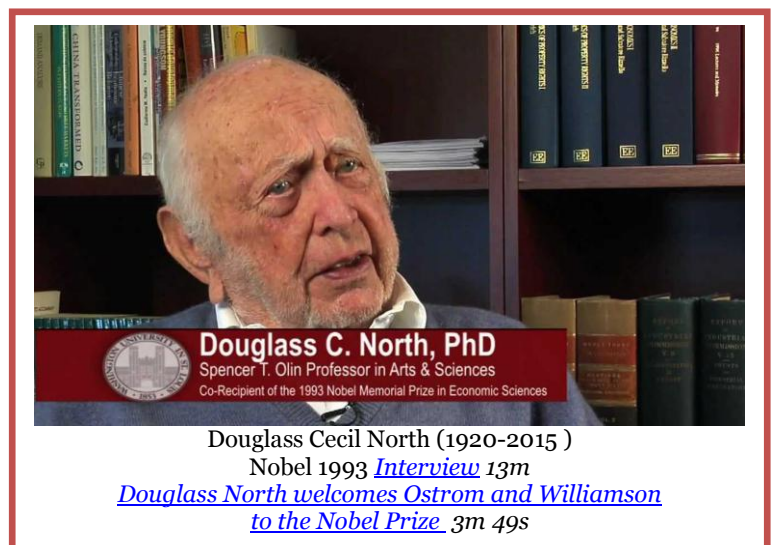
### 1. Instituciones

Las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. **Incluyen restricciones informales, como sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones, y “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 forma 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.**

### 2. ¿Por qué es necesario limitar la interacción humana mediante instituciones?

Esta pregunta puede ser abordada mediante teoría de los juegos. Quines 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 negocia (o sobre la conducta de los agentes) **los costos de transacción son un factor crítico**



<sup>1</sup> Ver Douglass C. North [Institutions](#), The Journal of Economic Perspectives, 5 (1), Winter 1991; Douglass North [Institutions Matter](#), 1994, Economic History; Douglass North, [La nueva Economía Institucional](#), Journal of Institutional and Theoretical Economics, vol. 142 (1986). Traducción: Revista Libertas 12 (1990).

**del rendimiento económico.** Las instituciones y la efectividad en ejecutar lo pactado (junto a 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, como partes esenciales, instituciones económicas y políticas.

**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 son especificados y puestos en vigor mediante instituciones políticas que la literatura, simplemente, supone 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.**

**Las instituciones son regularidades en las interacciones repetitivas entre individuos.** Proveen un marco dentro del cual las personas tienen cierta confianza acerca de la determinación de los resultados. **No sólo limitan el alcance de las opciones en la interacción individual sino que amortiguan las consecuencias de cambios en los precios relativos.** Las instituciones no son personas, son costumbres y reglas que proveen un conjunto de incentivos y desincentivos para individuos. Implican un mecanismo para hacer cumplir los contratos, sea personal, a través de códigos de comportamiento, sea a través de terceros que controlan y monitorean. Debido a que, en último término, la acción de terceros siempre implica al estado como fuente de coerción, la teoría de las instituciones incluye un análisis de las estructuras políticas de la sociedad y el grado en que éstas proveen un marco para que el "hacer cumplir" - *enforcement* - sea efectivo.



Dentro de este marco institucional, los individuos forman organizaciones para hacer suyas las ganancias provenientes de la especialización y la división del trabajo. Pueden establecer contratos entre ellos, voluntariamente o por coerción, en los cuales especificarán los términos de intercambio. **Cuando un número de contratos caen dentro de un gran contrato sombrilla, forman una organización.** Alchian y Demsetz y otros han mostrado cómo una firma u otro tipo de organizacio-

nes son nada más que un **nexo de contratos**.<sup>2</sup> Si bien las organizaciones implican cierto número de individuos, es importante recordar que una organización puede actuar como una entidad, y esto hace que su status sea algo diferente del de individuos que contratan con otros individuos. Es más, **la ventaja clave de una organización frente a los contratos individuales es que dentro de una organización los contratos pueden especificarse de modo de minimizar la disipación de rentas entre las partes contratantes**. En realidad el determinante básico del modo de intercambio (**mercado vs. jerarquía**) es la estructura que minimizará los costos combinados de transacción y producción.

Una posición en la teoría de las firmas y organizaciones ve a estas últimas como formas de reducir los costos de contratación entre las partes que intervienen en el intercambio. En este caso, las organizaciones actúan dentro del contexto de un marco institucional. Pero este punto de vista es muy limitado para nuestros propósitos. Deberíamos concebir a las organizaciones sea maximizando recursos dentro del marco institucional existente, sea dedicando recursos para cambiar el marco institucional, alterando los derechos de propiedad directa o indirectamente a través de la estructura política. El que una organización dirija sus recursos hacia una actividad del primer tipo o del segundo depende de los costos y beneficios relativos de esa actividad. Evidentemente, **la estructura jerárquica de los contratos, desde la Constitución hasta los últimos contratos, junto a los derechos de propiedad inherentes y la estructura política implicada en esa jerarquía, determinan las alternativas que enfrentan las organizaciones y, por lo tanto, las elecciones que hacen**.

### 3. Bloques componentes de la teoría de las instituciones

Los ladrillos básicos de la teoría de las instituciones son, primero, un supuesto de comportamiento **individualista**, que implica que los individuos maximizan su propia utilidad. Es verdad que incluso si los individuos tuvieran la misma función objetivo dentro de una organización habría costos de transacción, ya que hay costos de información en la coordinación e integración de cualquier actividad social, política o económica. Sin embargo, los individuos tienen distintas funciones objetivo, que reflejan su propia utilidad individual, y tienen posibilidades de ganancia en un mundo de altos costos de información si maximizan su propia utilidad en lugar de la del grupo u organización. **Los elevados costos de información son la clave para comprender la estructura de instituciones y organizaciones**.

El segundo ladrillo básico es, entonces, **lo costoso de medir** los múltiples atributos de bienes y servicios que toman parte en el intercambio, así como también los múltiples atributos de los bienes y servicios implicados en la actuación de los agentes en las relaciones entre agente y principal. Si un bien o servicio tiene muchos atributos de valor para las partes que intercambian, o si un agente tiene múltiples dimensiones de desempeño, el grado en que estos atributos o dimensiones pueden medirse individualmente se convierte en la base para intentar estructurar el marco conceptual, de modo que pueda tener lugar el intercambio entre las partes. **Lo que se intercambia es un conjunto de derechos** que mide varios atributos de los bienes y servicios intercambiados o del desempeño de los agentes. Puesto que esta medición es extremadamente costosa, el contratar se convierte en algo complejo e intrincado; y, como veremos más abajo, las normas de comportamiento se tornan más importantes en todo el proceso de seguimiento y cumplimiento de contratos.

Dados los supuestos de comportamiento individual y los altos costos de medición de la contratación, los **costos de "hacer cumplir"** el tercer ladrillo básico se convierten en un *factor crítico*, en la medida en que los costos de transacción dentro de una sociedad pueden ser disminuidos y por lo

<sup>2</sup> Alchian, A. y Demsetz, H., *Production, Information Costs, and the Theory of the Firm*, 1971.

tanto el intercambio se vuelve posible. Los costos de "hacer cumplir" pueden disminuir a causa de tratos repetitivos y de intercambios personales, donde conocemos muchas de las características de los individuos intervinientes. De esta manera, los costos de intercambio resultan menores. Sin embargo, en la medida en que el intercambio tenga lugar dentro de un marco impersonal, los costos del contrato son, *cæteris paribus*, incrementados, ya que ni los tratos repetitivos ni el conocimiento personal de la otra parte coartan el comportamiento; y **las ganancias provenientes del fraude, del incumplimiento de la palabra y del oportunismo, etcétera, aumentan**. En este contexto, el "hacer cumplir" por parte de terceros se convierte en una parte crítica de los costos de los contratos en una sociedad. **Las ganancias provenientes del intercambio implicadas en las complejas características de las economías modernas no pueden realizarse sin *enforcement* de terceros**. No es accidental el hecho de que **ningún país de altos ingresos en el mundo consiga este resultado sin un efectivo "hacer cumplir" por presión de terceros**. En este tipo de economías el gobierno debe desempeñar un rol esencial en hacer cumplir los contratos. Por esta razón, *todo el desarrollo de la nueva economía institucional debe ser no sólo una teoría de los derechos de propiedad y de su evolución sino una teoría del proceso político, una teoría del estado y del modo como la estructura institucional del estado y sus individuos especifican y "hacen cumplir" los derechos de propiedad*. Por cierto, la interacción del **costo de transacción** con la distribución del **poder coercitivo** es lo que **moldea el desarrollo de las instituciones**. Por ello, el **cuarto ladrillo básico** en la nueva economía institucional es una teoría sobre el modo como evolucionan las instituciones políticas y el modo como la estructura institucional define y modifica la estructura de los derechos de propiedad y como la hace cumplir.

El último bloque básico concierne a las **preferencias**. En el contexto de altos costos de medición, el grado en que los individuos están limitados por sus puntos de vista acerca de la legitimidad y la justicia de los contratos hace diferencia. **Si no fuera costoso medir y hacer cumplir lo convenido, las actitudes de las personas hacia el contrato no harían ninguna diferencia, dado que los infractores serían castigados. Pero cuanto mayores son los costos de medición mayor es el rol que cumplen las actitudes de los individuos implicados**. Al construir sus modelos, los economistas por lo común han ignorado la ideología, considerando los gustos como importantes, pero constantes. Sin embargo, las **preocupaciones por la equidad, así como también la distribución de las ganancias del intercambio, influyen sobre los puntos de vista de las personas acerca de la justicia** y la rectitud de los contratos. Más aun, la estructura política hace posible, y en algunos casos deliberadamente, crea un marco en el cual los mandantes están separados de los mandatarios. Estos últimos tienen entonces una amplitud sustancial con respecto a la toma de decisiones políticas, y por lo tanto en la manifestación de preferencias ideológicas en la designación de derechos de propiedad. **El análisis político debe tomar en cuenta los costos de convicción ideológica** como variables en distintos marcos institucionales.

#### 4. *Evolución de las instituciones*

**Las instituciones surgen y evolucionan por la interacción de los individuos**. La creciente especialización y división del trabajo en la sociedad es la fuente básica de esta evolución institucional. Dado que la interacción de los individuos implica *costos de transacción positivos*, esta aproximación se diferencia del marco de equilibrio general de la economía neoclásica. *En este último no hay costos de transacción, y por lo tanto no hay instituciones*. Sin embargo, en el mundo real los costos de transacción **son una parte importante y creciente del producto bruto nacional**.

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 *Location Theory and Regional Economic Growth*, 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. (Ver sobre este tema Charles M. Tiebout, [Exports and Regional Economic Growth](#), 1956).

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.<sup>3</sup> 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 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

<sup>3</sup> 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.

realizado, de la fuerza del parentesco y del precio de defecionar. **Con el crecimiento del comercio en tamaño y volumen, los problemas de agencia se transforman en un dilema importante.**<sup>4</sup> 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 lleve a cabo dentro de sus términos, sino además que haya 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 extranjero<sup>5</sup> 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 pueden 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 “defecionar” 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 amplias crisis fiscales de los gobernantes. 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.

<sup>4</sup> 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, Dec. 1989.

<sup>5</sup> Ver John M. Toth, *Contract Enforcement Considerations*, 2006, para un análisis de los problemas de litigar en el extranjero de las compañías norteamericanas.

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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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 **Suq**<sup>8</sup> son economías-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

<sup>6</sup> 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* (1989) detalla algunas cuestiones teóricas.

<sup>7</sup> 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, 1986).

<sup>8</sup> 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 refiriéndose al suq de la parte vieja de la ciudad y también al suq de petróleo, hablando de un concepto de mercado libre).

evolución interna. En contraposición, el desarrollo del comercio a larga distancia europeo inició un desarrollo sucesivo hacia formas de organización más complejas.

##### 5. 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 Posner (en [A Theory of Primitive Society, with Special Reference to Law](#), Journal of Law and Economics, Vol. 23, No. 1 (Apr., 1980) sobre sus análisis de las instituciones primitivas es que todo desvío e innovación es visto como una amenaza 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.<sup>9</sup> 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

<sup>9</sup> 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.



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.

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 zettata<sup>10</sup> (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.

## 6. 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.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ver Pedro Paulo Thiago de Mello, [Mercadores de significados: O bazar como porta de entrada ao universo marroquino](#), 2004.

<sup>11</sup> 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, especialmente Volumen II. Para un

## Innovaciones

Las innovaciones que redujeron los costos de transacción fueron cambios organizativos, instrumentos, técnicas específicas y características de ejecución que reducen los costos de realizar intercambios a grandes distancias. **Estas innovaciones operaron 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 penalidades 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 Champagne** que desempeñaron un papel prominente en el intercambio económico en Europa de los siglos XII y XIII; a continuación



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



Mercaderes de vino en la edad media

análisis estratégico de un aspecto de este resurgimiento del comercio 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.

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 fueron factores importantes del proceso.<sup>12</sup>

Aún resta mencionar una tercera innovación que afectó la movilidad del capital asociada con el problema de controlar a los agentes a larga distancia. La solución tradicional del problema, en la época medieval y en la modernidad temprana, fue utilizar a 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.

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:<sup>13</sup> 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.



Directores de la Guilda de los Mercaderes del Vino  
(Ferdinan Bol, ca. 1690)

<sup>12</sup> Cf. B. S. Yamey, *Scientific Bookkeeping and the Rise of Capitalism*, *Economic History Review*, Second Series, 1949, II; R. Watts y J. Zimmerman, [Agency Problems, Auditing, and the Theory of the Firm: Some Evidence](#), *Journal of Law and Economics*, October 1983, XXVI.

<sup>13</sup> F. E. De Roover, [Early Examples of Marine Insurance](#), *Journal of Economic History*, Nov. 1945, 5.

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 de 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 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,<sup>14</sup> hasta la sociedad de responsabilidad limitada, lo que permite apreciar la historia de la institucionalización del riesgo.<sup>15</sup>

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 importante fue el desarrollo de mecanismos de ejecución por los propios mercaderes; los incapaces de aplicarlos 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 modo 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 prin-



Un legado de los gremios: el Windsor Guildhall, originalmente lugar de encuentro de los gremios, así como asiento y ciudad de magistrados.

<sup>14</sup> Abraham Udovitch, *At the Origins of the Western Commenda: Islam, Israel, Byzantium?* Speculum, April 1962, XXXVII.

<sup>15</sup> Ver Henry Hansmann, Reinier H. Kraakman, y Richard C. Squire, *Law and the Rise of the Firm*, January 2006, Yale Law & Economics Research Paper, SSRN.

cipio legal del seguro y de 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 constricción 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 financiarse mediante fuentes regulares de tributos también fue una parte crítica.<sup>16</sup> 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 larga distancia, así como casas financieras que redujeron los costos de practicar el **underwriting** de este comercio. 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 .

### 7. 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 los gobernantes a buscar más ingresos (negociando con sus electores) con el fin de sobrevivir.<sup>17</sup> 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?**

<sup>16</sup> Douglass C. North & Barry R. Weingast, *The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England*, *The Journal of Economic History*, (Dec., 1989), 803-832. J. Tracy, *A Financial Revolution in the Hapsburg Netherlands: Renters and Rentiers in the Country of Holland, 1515-1565*. Berkeley, 1985.

<sup>17</sup> V. Douglass C. North and Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History (Excerpt)*, Cambridge University Press, 1973.

Para comenzar a responder es necesario calar más hondo 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 propuesto, 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 se examina la organización del comercio entre los Suq o en las ferias de Champagne, en cada caso este 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 para 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.** Obsérvese que la evolución institucional no sólo involucró 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 tornara más costosa para organizaciones voluntarias que carecían de un poder coactivo efectivo. Otro aspecto esencial de la evolución institucional entraña una **constricción de la conducta arbitraria del estado** sobre la actividad económica.

La dependencia de la trayectoria es algo más que el proceso incremental de evolución institucional en el que el contexto institucional de ayer da lugar al conjunto de oportunidades de hoy de 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.**<sup>18</sup> Esto significa que las organizaciones existen por las oportunidades brindadas por el contexto institucional. Hay externali-

<sup>18</sup> El concepto de *dependencia de la trayectoria* fue desarrollado por economistas que trataron de explicar la adopción de procesos tecnológicos 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*, 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) a fin de explorar el sendero que adopta el cambio tecnológico. También puede ser aplicado con igual 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 W. Brian Arthur, *Positive Feedbacks in the Economy*, Scientific American, Feb. 1990; *Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events*, 1989, 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.

dades 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 descriptos 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 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.<sup>19</sup>

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. 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 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:

<sup>19</sup> 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, 1989.

ninguno funcionó. Hubo un retorno en el siglo XIX, país por país, al control burocrático centralizado que caracterizó a América Latina.

Un resumen de la experiencia latinoamericana puede hallarse en Claudio Véliz, *The Centralist Tradition of Latin America* (1974).<sup>20</sup> De esta obra hay una crónica del escritor Mario Vargas Llosa (El País, 1981):

*“Como muchos intelectuales latinoamericanos, el historiador chileno Claudio Véliz tiene una vocación trashumante. La primera vez que le vi, hace veinte años, trabajaba en Chatham House, en Londres, en un despacho al lado del de Arnolf Toynbee; después volvió a Santiago para fundar el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; más tarde le encontré en las afueras de Melbourne, dirigiendo el Departamento de Sociología de la Universidad de La Trobe, y el año pasado estuvo en Harvard. Ahora, creo, anda de nuevo en Inglaterra, país al que confesadamente admira y debe muchas cosas. El vivir tanto tiempo en otros mundos no ha enfriado su pasión por los asuntos de América Latina. Pero tal vez ha contribuido a darle una visión más hemisférica y menos local y fragmentaria de ésta y lo ha animado a intentar estudiarla como una unidad. Así lo ha hecho en el ambicioso y polémico libro que acaba de publicar: *The centralist tradition of Latin America*. El libro es ambicioso por su tesis y, por la variedad de campos en los que el profesor Véliz quiere probarla: economía, instituciones, vida política, religión, arte y arquitectura, historia y aun psicología. Es polémico por la naturaleza audaz de la tesis y porque las implicaciones de ésta contradicen muchas ideas sobre política y sociedad en América Latina, que son consideradas poco menos que como axiomas por buen número de estudiosos.*

*“Según Véliz, existe en nuestros países, profundamente arraigada, una tradición centralista que ha sido el eje de su desenvolvimiento histórico y lo que ha impuesto un sello común a sus sociedades, por encima de sus múltiples diferencias. El centralismo es el denominador que comparten: él les ha dado ciertos rasgos similares que las distinguen nítidamente del resto del mundo. Civil o militar, siempre burocrático y legalístico, generado por un Estado ávido y ubicuo, cuyos tentáculos se deslizan en todos los dominios de la vida social, pero que, al mismo tiempo, suele ser tan flexible y plegadizo como para parecer invisible; el centralismo, según esta tesis, ha sido el principio ordenador de nuestra vida histórica y comunitaria, la sustancia que ha animado nuestras instituciones y leyes, la brújula de la vida económica. El ha normado por igual la creación cultural y la peripecia política.*

*“Saliendo al paso de previsibles objeciones, el profesor Véliz se resiste a dar una definición escueta y rotunda de lo que entiende por centralismo, pues, explica, este fenómeno no es ni una ni otra cosa. Prefiere que su libro vaya, a lo largo de sus páginas, diseñando en toda su complejidad el sentido en el que emplea este concepto que, para él, es algo así como la especificidad latinoamericana, lo que nuestros países tienen de prototípico. Precisa, eso sí, que 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 estruc-*

<sup>20</sup> Ver la [Introducción](#) y [Capítulo 13 – Authoritarian Recentralization](#); y W. P. Glade, *The Latin American Economies: A Study of Their Institutional Evolution*. New York: American Book, 1969. Dani Rodrik, [Institutions for High-Quality Growth: What They are and how to acquire them](#), NBER, 2000.



tura vertical del poder político, es decir, del **centro**. No hay duda que esto es cierto de la revolución mexicana de 1910, de la boliviana de 1952, de la cubana de 1958 y de la nicaragüense de 1979. Y, sin duda, se puede decir lo mismo de todos los regímenes autoritarios, surgidos de golpes de Estado, en el pasado y en el presente. La subestimación de lo ideológico como factor decisivo en la realidad histórica y social de América Latina es una de las originalidades de este ensayo y le da cierta atmósfera refrescante, en una esfera como la de las ciencias sociales, tan contaminada de ideologismo en la última década.

*“Tal vez el más osado ingrediente de esta tesis, sin embargo, no sea relegar la ideología al desván, sino la revaloración flagrante en que se funda de la influencia de España y Portugal en la constitución de nuestra fisonomía como países. Aunque desde una perspectiva distinta a la de los llamados hispanistas, el profesor Véliz sostiene, como lo hicieron aquéllos, que la herencia ibérica impregna esencialmente nuestra vida y costumbres y que Brasil e Hispanoamérica han deslindado a través de ella su personalidad. La argumentación más prolija, documentada y apasionada del libro (porque bajo el terso inglés de Claudio Véliz bulle una pasión dialéctica muy suramericana) 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.*

*“En las páginas más seductoras e imaginativas de su ensayo, 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 desenvolviéndose 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. Claudio Véliz simboliza el inicio del proceso de centralización institucional en el continente con la victoria del pacificador La Gasca -funcionario obediente del centro político imperial- sobre Pizarro, el primero de una larga serie de empeños anticeutralistas de nuestra historia.*

*“Este proceso centralista tiene algo de ese carácter impersonal que atribuyen a los procesos históricos las concepciones ideológicas de la historia, y esto es, sin duda, algo contradictorio en un adversario del ideologismo, como es el autor. Pero Claudio Véliz no pretende dar a su tesis una forma rígida, fatídica, presentarla como un fenómeno histórico inevitable. Las cosas ocurrieron de este modo, en razón de una amalgama de circunstancias históricas, muchas de ellas accidentales (lo que indica que hubieran podido ocurrir de otra manera). El libro no pretende extraer de*

esto conclusiones generales aplicables a otros mundos. Se limita a defender esta convicción: que en la raíz del fracaso de todos los experimentos para modernizar y desarrollar América Latina está el error de considerar que estos países son una tabula rasa donde se puede iniciar desde cero la historia. No es así: **son sociedades que han desarrollado un sistema propio y antiguo, poderoso, que costará mucho reemplazar.**

*“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.**

## 8. ¿Por qué son importantes las instituciones?<sup>21</sup>

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 su aplicación que entonces producirán las condiciones competitivas que resultarán en mercados eficientes.**

---

<sup>21</sup> Adaptado de Douglass C. North, *Institutions Matter*, 1994.

### 8.1. La clave de un mercado eficiente es que los costos de transacción sean reducidos

Los costos de transacción son los costos involucrados en medir lo que se intercambia y de ejecutar 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.

## 8.2. *La interacción entre instituciones y organizaciones*

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.

### 8.3. Características del cambio institucional

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,<sup>22</sup> las complementariedades, y las externalidades de red 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,<sup>23</sup> 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 cambio económico. El tipo de aprendizaje es función de los*

<sup>22</sup> Las economías de ámbito (o *economies of 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 unitario al aumentar la escala de producción de un único tipo de producto, las economías de ámbito se refieren a la reducción del costo medio de una empresa que produce dos o más bienes.

<sup>23</sup> Sidney G. Winter & Ralph R. Nelson, [An Evolutionary Theory of Economic Change](#), 1982.

*pagos (=rendimientos) 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 la piratería (o, más generalmente, las actividades redistributivas) más que la actividad productiva, luego el aprendizaje tomará la forma de aprender a ser un mejor pirata.*

*Es típico que el cambio sea incremental, y refleje 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.*

## 9. 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 su 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 da forma a 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, pro-



bablemente, 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 han sido 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 efectuadas.**