

LA NUEVA ECONOMIA INSTITUCIONAL: UN ANALISIS CRITICO

Autor: Esparta Soloeta, Iñaki

Institución: Depto. de Economía Industrial. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea

RESUMEN

Una de las críticas más extendidas al análisis neoclásico ha sido la no consideración por parte de esta corriente del marco institucional en el que tiene lugar la actividad económica. Sin embargo, en los últimos años ha surgido un programa de investigación con origen en el propio paradigma neoclásico, la Nueva Economía Institucional, con el propósito explícito de subsanar esta carencia. Aun cuando las aportaciones realizadas por los nuevos institucionalistas se han producido a partir de la relajación de los estrictos supuestos neoclásicos, esta corriente se enfrenta a la difícil tarea de explicar la dinámica institucional de las economías sin tratar el ámbito del poder y de las ideologías, en definitiva, el ámbito de la política. Este trabajo pretende indagar en las posibilidades y limitaciones que presenta el programa de investigación de la Nueva Economía Institucional en la forma en que actualmente es planteado.

INTRODUCCION

En este trabajo se pretende realizar una revisión de las aportaciones y limitaciones que presenta la Nueva Economía Institucional. Para ello se ha dividido el trabajo en varias secciones. En la primera se contraponen las visiones de la nueva corriente institucionalista con las del viejo institucionalismo; en la segunda, se inserta el análisis de la NEI dentro del paradigma de la economía neoclásica; en la tercera se aborda el concepto de “institución”, dado su papel central en esta corriente; la cuarta sección aborda las bases sobre las que se fundamenta la NEI; la quinta hace referencia al tratamiento de la política por parte de la NEI. Una última sección es incluida a modo de reflexiones finales, no de resumen de lo tratado.

NUEVO Y VIEJO INSTITUCIONALISMO

La Nueva Economía Institucional (NEI) es “nueva” porque existe una escuela institucionalista más antigua en economía. La preocupación por el papel que las instituciones desempeñan en la actividad económica no es nueva. Si ya Adam Smith resaltaba la importancia del marco institucional, fue la escuela institucionalista americana (el viejo institucionalismo) con Veblen a la cabeza, quien colocó las instituciones en el centro del análisis económico.

El viejo institucionalismo estuvo profundamente enraizado en las tradiciones norteamericanas y se asocia al trabajo de Veblen, Commons, Mitchell, Wendell y Allan Gruchy entre otros. Esta escuela enfatizó la dicotomía entre negocio e industria y entre los aspectos institucionales y técnicos de una economía. Trató de analizar las restricciones sociales y organizacionales a las que se enfrentaban, o reacciones a, la innovación y difusión de nueva tecnología. Cuestionando los supuestos de equilibrio incorporados en la teoría ortodoxa, la vieja economía institucional mantenía que los sistemas económicos evolucionaban como consecuencia de ajustes de las instituciones existentes provocados por el cambio técnico.

El viejo institucionalismo se desarrolló especialmente en los Estados Unidos entre las décadas 1890 y 1930. Los autores de esta escuela siguieron un programa de investigación fundamentalmente descriptivo. Sobre este punto Hodgson (1988, 22) señala: “El error aquí fue principalmente metodológico y epistemológico, y cometido por la mayoría de los institucionalistas con la excepción de Veblen mismo y otros pocos más. Fue un error crucial simplemente clamar por un “realismo” descriptivo, mediante la recolección de más y más datos, o mediante descripciones cada vez más detalladas de situaciones económicas particulares. ... la ciencia no puede progresar sin un marco teórico, y ninguna observación de la realidad está libre de teorías o conceptos”.

A pesar de que la carencia de un marco teórico sea una deficiencia de primer orden, no debe desprenderse de ello que la única alternativa metodológica al realismo de la vieja escuela institucionalista sea el individualismo metodológico propio de la economía neoclásica y del nuevo institucionalismo.

El viejo institucionalismo está en condiciones de ofrecer intuiciones y percepciones más agudas y penetrantes que la NEI, por ejemplo en la crítica (Stein 1995) a las políticas de ajuste estructural en países en desarrollo. Al operar la NEIE bajo el influjo de la teoría neoclásica se encuentra en dificultades para comprender como opera el capitalismo

El campo del desarrollo ha sido objeto de atención tanto por parte de los autores de la vieja escuela como de la nueva. James Street (1967) ha intentado establecer paralelismos entre la vieja

escuela institucionalista y el estructuralismo latinoamericano asociado a los escritos de Raúl Prebisch, acercamientos que, de acuerdo con el autor, son particularmente apropiados para el estudio del África Subsahariana y Latinoamérica. Mientras que el proceso tecnológico era primordial para los viejos institucionalistas, el estructuralismo se centró en los mecanismos de intercambio y ambos estaban preocupados con el impacto de estas condiciones dentro de los marcos en los que el desarrollo ocurría.

Aunque tanto los viejos como los nuevos institucionalistas están preocupados con los determinantes del cambio a lo largo del tiempo, el viejo institucionalismo puede ser presentado como descriptivo y holístico y la NEI como formalista y reduccionista. En otros términos, la primera puede ser descrita como colectivista y carente de rigor técnico; la segunda, como antiintervencionista y excesivamente dedicada al modelismo derivado de la elección racional. Los viejos institucionalistas rechazan el énfasis en el comportamiento racional-maximizador de los individuos, el cual está en el centro tanto de la economía neoclásica como del nuevo institucionalismo.

De esta forma, los méritos de la NEI son vehementemente cuestionados por los economistas que siguen la corriente del viejo institucionalismo, quienes se presentan a sí mismos como los únicos herederos legítimos de Veblen. Critican a los nuevos institucionalistas el doblegarse a supuestos neoclásicos altamente discutibles y argumentan que las instituciones son consideradas por los nuevos economistas institucionalistas como el producto de individuos ocupándose de sus propios intereses, y sobre todo, que contemplan las instituciones como soluciones óptimas a los recurrentes problemas con los que los propios individuos se enfrentan.

En lugar de considerar a las instituciones como el efecto del comportamiento de individuos actuando atomísticamente, tal como lo hace la NEI, Veblen se centró en el impacto que las instituciones sociales tienen en el comportamiento de los individuos, moldeando sus modos de pensar y de enfrentarse a las situaciones. Además, los viejos institucionalistas argumentan que Veblen sostuvo que las instituciones tienden a estar mal adaptadas a las circunstancias prevalecientes. Aunque Veblen creyó que las instituciones se adaptan a las cambiantes condiciones ambientales, él enfatizó que tales procesos de adaptación son lentos y que es previsible que surjan conflictos y retrasos temporales.

Los viejos institucionalistas ven a los nuevos como herederos de Marshall. Señala Vromen (1995) que en cierta medida los viejos institucionalistas están en lo cierto. Pero, según este autor, los nuevos institucionalistas son herederos de Marshall no en la forma en que pueden pensar los viejos institucionalistas: Marshall como uno de los fundadores de la economía neoclásica con su énfasis en la “elección racional” individual. “Si hay un Marshall que sea el ancestro de la actual NEI, ese es el visionario Marshall, el Marshall que vislumbró la “meca” de la Economía. Para ser más precisos, su precursor es el Marshall que puede decirse que apuntó a una reinterpretación evolucionaria del análisis del equilibrio marginalista” (p. 3).

Veblen construye una teoría del cambio económico acumulativo basado principalmente en la dinámica tecnológica, dinámica obstaculizada por el comportamiento de tipo ceremonial, derivado de la existencia de instituciones. Veblen intenta generalizar a partir de los hechos de la experiencia acerca del funcionamiento del sistema económico como conjunto. La NEI no generaliza desde los hechos de la experiencia, más bien intenta construir un modelo basado en supuestos acerca de como se comportarían los agentes económicos si actuaran racionalmente en su propio interés. Por tanto, los hechos de la experiencia serán utilizados solamente para testar el modelo (la teoría). El

acercamiento de la NEI implica, por tanto, que el comportamiento económico es racional y predecible.

El análisis de las conexiones entre el viejo institucionalismo y la NEI es un tema de continuo debate. El trabajo de los autores en la línea moderada de la NEI quizá pueda servir para construir un puente entre el viejo institucionalismo y la corriente institucionalista de inspiración neoclásica. De cualquier modo, la creación de un marco teórico capaz de endogeneizar procesos políticos y socioculturales, es el reto abierto para cualquier corriente que considere el análisis institucional básico para la comprensión de la actividad económica.

NEI Y ECONOMIA NEOCLASICA

En la ciencia económica contemporánea la etiqueta de “teoría” ha sido apropiada por una corriente que se ocupa principalmente de la modelización matemática, asocial y ahistórica.

La NEI es un cuerpo de teoría de gran interés que ha emergido en economía en los últimos años como un intento de ofrecer una plataforma para concepciones más amplias y críticas, pero sin abandonar el estatus de “teoría”. Su interés radica en que trata de ofrecer nuevas perspectivas, tanto en el terreno de la microfundamentación como en el estudio de la dinámica a largo plazo del desarrollo económico y del cambio institucional.

La economía neoclásica trata de explicar colectivos en términos de elecciones realizadas por individuos racionales. El individualismo radical constituye una premisa que define este acercamiento. Este individualismo informa su metodología: la demanda de mercado, por ejemplo, es construida a partir de elecciones de individuos que buscan maximizar su utilidad, sujetas a las restricciones impuestas por sus presupuestos y en base a los precios de mercado. Provee, asimismo, su núcleo normativo. Debido a que la condición de optimalidad de Pareto respeta la inviolabilidad del criterio individual acerca de su propio bienestar, constituye el único criterio ético de amplia aceptación entre los economistas neoclásicos.

Dada la posición central que ocupa el individualismo radical en la economía neoclásica, era sorprendente, cuando menos, que en sus modelos, las fuerzas de mercado no descansaran en las elecciones de individuos. Por el lado de la demanda, los hogares realizaban las elecciones de los consumidores; por el lado de la oferta, las decisiones de producción eran realizadas por las empresas. Los modelos neoclásicos analizaban las elecciones de estas entidades como si hubiesen sido realizadas por individuos. Para Bates (1995) esto conlleva a una realidad básica: que la ciencia social más profundamente comprometida con el individualismo radical descansa en fundamentos “colectivos”.

Según este autor, la consideración de colectividades allí donde deberían aparecer individuos, ayuda a entender por qué corrientes heterodoxas dentro de la economía neoclásica, como las propuestas de Becker o las de los nuevos institucionalistas, con tendencia a basar su análisis en supuestos no convencionales, se han establecido sin apenas problemas dentro de la disciplina.

La NEI retiene del marco Arrow-Debreu el postulado de individualismo metodológico y la preocupación por las soluciones de equilibrio estático. Estas características hacen de ella un acercamiento que no se adapta bien para ofrecer teorías histórico-globales adecuadas. Señala Tøye (1995, 66) que “a este respecto la NEI se encuentra con la misma contradicción con la que se encontró Marshall hace un siglo: enfatizando la importancia de la dinámica y de la evolución para la comprensión de la economía, mientras provee sólo análisis estáticos”.

La NEI es un cuerpo emergente de teoría que nace dentro del marco de la economía neoclásica, pero ofrece respuestas a parcelas que no han sido tratadas por ella. Una de estas parcelas actuó como catalizador de la NEI y se refiere al problema de la existencia de la empresa como una organización administrativa y financiera, a lo que Coase ofreció una respuesta en su ensayo de 1937

Precisamente, los conceptos formulados por este autor, costes de transacción (Coase 1937) y derechos de propiedad (Coase 1960) han sido cruciales para el desarrollo y extensión de la NEI desde el campo de la organización de la empresa hasta el estudio del cambio institucional en las sociedades. Es este segundo aspecto el objeto de estudio de este trabajo.

Para North (1984), el autor más destacado en el terreno del cambio institucional, la formulación neoclásica de la actividad económica parece marginar todas las preguntas interesantes, porque el mundo sobre el que trata es un mundo sin fricciones en el que las instituciones no existen y todo cambio ocurre a través de mercados que operan a la perfección; es decir, los costes de adquirir información, incertidumbre y costes de transacción, no existen.

Un intento de incorporar estos elementos de fricción dentro de un modelo que sigue basándose en la economía neoclásica, es lo que subyace detrás de la NEI. Incluso aquellos que cuestionan su valía general aceptarían que esto hace de la NEI particularmente relevante para el estudio, al menos, de economías en desarrollo, donde las instituciones de no mercado y los fallos de mercado han sido de particular importancia.

La NEI es un intento de incorporar una teoría de las instituciones dentro de la economía. Sin embargo, a diferencia de los muchos intentos anteriores de derrocar o reemplazar la teoría neoclásica, esta nueva corriente surge a partir de -modificándola y extendiéndola- la teoría neoclásica para permitir a ésta tratar con una gama entera de temas hasta ahora fuera de su alcance.

Lo que retiene son los supuestos fundamentales de escasez y de competencia, las bases de la aproximación de la teoría de la elección que subyace en la microeconomía y abandona el de la racionalidad instrumental -el supuesto de la economía neoclásica que ha hecho de ella una teoría libre de instituciones- y los sustituye por el de racionalidad instrumental.

En un mundo de racionalidad instrumental las instituciones son innecesarias. Ideas e ideologías no tienen importancia; los mercados eficientes caracterizan las economías y no sería necesario distinguir entre el mundo real y la percepción que tienen de él las personas que toman decisiones, pues éstos estarían percibiendo el mundo como realmente es.

De hecho, la información es incompleta y existe una capacidad mental limitada mediante la cual procesar información. Los seres humanos, en consecuencia, imponen restricciones en la interacción humana a la hora de estructurar el intercambio. No hay ninguna implicación de que las instituciones resultantes sean eficientes. En un mundo así, las ideas e ideologías juegan un papel preeminente en las elecciones y los costes de transacción producen mercados imperfectos.

Entre otras cosas, la NEI ofrece los medios para tratar de forma más rigurosa con el tema de distinguir entre el mundo real y la percepción que tienen del mismo los individuos o grupos. Para North (1995) la cuestión de “modelos mentales” juega un papel prominente en los estudios históricos, y sugiere la posibilidad de que la NEI pueda hacer de puente entre los actores perfectamente racionales de la teoría neoclásica y las a menudo aparentemente decisiones irracionales de los actores económicos en la historia.

Una teoría de las instituciones requiere, por tanto, una modificación del supuesto de racionalidad instrumental. Aunque todavía no se ha logrado una completa comprensión de cómo procesa información la mente, la ciencia cognitiva ha realizado grandes progresos durante los últimos años, resaltando que los individuos poseen modelos mentales para interpretar el mundo a su alrededor.

Según North (1995) estos son en parte derivados culturalmente, es decir, resultado de la transferencia intergeneracional de conocimiento, valores y normas que varían sustancialmente entre diferentes grupos étnicos y sociedades. En parte, son adquiridos a través de la experiencia, la cual es privativa de un determinado entorno y, por consiguiente, también varía ampliamente entre diferentes entornos. Consecuentemente, hay una inmensa variación en modelos mentales, y como resultado, diferentes percepciones del mundo y de la forma en que éste “funciona”. E incluso, el aprendizaje formal que los individuos adquieren consiste frecuentemente en modelos contradictorios con los que interpretar el mundo. Pero los individuos realizarán sus elecciones sobre la base de sus modelos mentales. Los modelos mentales pueden contribuir, y de hecho contribuirán, a sostener instituciones que pueden ser ineficientes.

Para la NEI, la información incompleta y la capacidad mental limitada mediante la que se procesa la información determina los costes de transacción, los cuales se encuentran en la base de la formación de instituciones. En la economía real las características específicas de las transacciones impiden a los actores el resultado de maximización del modelo de costes de transacción nulos. Los costes de transacción aparecen porque la información es costosa y asimétricamente sostenida por las partes en el intercambio. Los costes de medir las múltiples dimensiones valorables de los bienes o servicios intercambiados y los costes de hacer cumplir los acuerdos serán los determinantes de los costes de transacción.

Como se ha mencionado anteriormente, este acercamiento se construye sobre la teoría neoclásica, modificándola y ampliándola. Se construye sobre la teoría neoclásica porque comienza con el supuesto de la escasez, y por lo tanto con el de competencia; considera la economía como una teoría de la elección sujeta a restricciones; emplea la teoría del precio como una parte esencial del análisis de las instituciones; y considera los cambios en los precios relativos como una fuerza relevante a la hora de inducir cambios en las instituciones.

Pero también plantea modificaciones y extensiones de la teoría neoclásica. Además de modificar el supuesto de racionalidad, añade las instituciones como una restricción fundamental y analiza el papel de los costes de transacción como conexión entre las instituciones y los costes de producción. Extiende la teoría económica incorporando ideas e ideologías dentro del análisis, considerando el proceso político como un factor clave en el desempeño de las economías.

De este modo la NEI retiene los axiomas neoclásicos del individualismo metodológico, pero rechaza la noción de mercado como un dominio abstracto de intercambios económicos impersonales de bienes homogéneos por medio de transacciones voluntarias sobre bases iguales entre un gran número de entidades autónomas, con información plena, con su conducta motivada hacia la maximización de beneficios y capaces de entrar y salir libremente.

La NEI comienza desde la constatación de que la información es raras veces completa, y que los individuos tienen diferentes ideas (o modelos mentales) de la manera en que funciona el mundo que les rodea. Las transacciones, de este modo, tienen costes asociados a ellas, los cuales en el modelo neoclásico se supone que no existen; son los costes de descubrir cuáles son los precios relevantes, de negociar y pactar contratos y, finalmente, de supervisarlos y de hacerlos cumplir.

Las instituciones son definidas en sentido amplio como medios que permiten reducir los costes de transacción. Es decir, la NEI es un desarrollo de la economía neoclásica para incluir el papel de los costes de transacción en los intercambios y, por tanto, tener en cuenta las instituciones como fuerzas críticas en la actuación económica.

Según Samuels (1994) el nuevo institucionalismo incorpora algún trabajo del viejo institucionalismo, pero sobre todo constituye una amalgma y extensión de los tratamientos neoclásicos de derechos de propiedad, costes de transacción, búsqueda de rentas, historia económica, regulación y desregulación, elección pública, etc. y realiza un considerable esfuerzo de endogeneización y, por tanto, de explicar la génesis y desarrollo de derechos e instituciones.

Tal como enfatiza Eggertsson (1995) la NEI modifica el cinturón protector de la economía neoclásica mediante la incorporación de costes de información y transacción y de las restricciones de derechos de propiedad. Para este autor, el rechazo del postulado de optimización y su sustitución por el de racionalidad limitada o de satisfacción, en la línea propuesta por Herbert Simon, puede proporcionar un conjunto de axiomas descriptivos más realistas, pero las implicaciones que de él se deriven serán menos numerosas y menos claramente específicas.

El propio Eggertsson (1996) sugiere que la desviación óptima del modelo básico varíe con el nivel de análisis y el tipo de variables que deben ser endogeneizadas, reconociendo que algunas líneas de investigación requerirán ajustes extensivos en el modelo neoclásico, quizá hasta un punto en que el modelo se convierta muy poco, si algo, reconocible. Por otra parte, el estudio de las instituciones informales pone una formidable presión en el paradigma neoclásico y el modelo de elección racional. En muchos casos, el modelo neoclásico básico, ampliado para incluir los conceptos de costes de transacción y derechos de propiedad, puede ser un instrumento efectivo para otorgar un papel a las instituciones y a las organizaciones en la teoría. “En otros casos, especialmente para el estudio de cambios en instituciones informales, tales como normas y costumbres, probablemente se requiera una alternativa o un complemento al modelo neoclásico de la elección” (Eggertsson 1996, 7)

NEI E INSTITUCIONES

Mirowsky (1981) señala que históricamente ha habido tres métodos de tratar el fenómeno institucional dentro del programa de investigación de la economía neoclásica. El primero y más temprano, puede ser asociado al nombre de Léon Walras. Ello correspondería a la concepción de las instituciones como independientes de la actividad económica. El segundo correspondería al intento de la teoría de juegos de incorporar las instituciones como parte de un cálculo económico de mayor amplitud. La tercera categoría es mucho más heterogénea que las dos anteriores y Mirowsky utiliza la denominación de “neomarthalliano” para referirse a ella. Esta categoría englobaría desde la economía de los costes de transacción de Williamson -tratando de explicar la sustitución de mercados por formas de organización jerárquicas- y la teoría evolucionaria de Nelson y Winter -centrada en procesos evolucionarios en los que las rutinas de las empresas cambian- hasta el acercamiento del cambio institucional propuesto por North.

Toye (1995) realiza un recorrido desde Hegel hasta la economía walrasiana, mostrando el papel otorgado a las instituciones. Como los intereses privados tenían que ser, en última instancia, reconciliados con los intereses comunes, incorporados en el Estado, el desarrollo de instituciones apropiadas era para Hegel una tarea histórica de importancia.

También John Stuart Mill vio la necesidad de instituciones apropiadas y habló de la no inmutabilidad de los acuerdos logrados en una sociedad; muchos de estos acuerdos son por naturaleza cambiantes o reformables, por lo que no es posible dictar proposiciones con carácter de universalidad. Mill ilustró su crítica señalando que los resultados del análisis ricardiano sobre distribución dependían de supuestos específicos acerca de los derechos de propiedad. De hecho, argumentó, los derechos de propiedad en los factores de producción eran radicalmente distintos en diferentes sociedades. India, Francia e Irlanda tenían todas leyes de propiedad que eran diferentes unos de otros en lo que concierne a la propiedad de los factores, y a la vez diferentes de Inglaterra y Escocia, donde los supuestos ricardianos fueron aplicados. Mill infirió de esta evidencia empírica la importante conclusión general de que los acuerdos logrados en una sociedad eran inherentemente fluctuantes y progresivos.

Mill investigó acerca de la relación entre instituciones (leyes y costumbres) y el “carácter colectivo” de una nación esbozando una relación de interdependencia. El carácter colectivo actual de una nación (o de su gente) estaba profundamente influido por sus instituciones anteriores. Pero las instituciones heredadas podían ser moldeadas por la acción colectiva en el presente.

Pero Mill fue el último de los economistas políticos clásicos. Con Menger, Jevons y Walras, una nueva disciplina de economía (*economics*) comenzó a emerger, caracterizada por un enfoque reduccionista y con el propósito de lograr la matematización de la disciplina. Walras abogaba por adoptar en la economía un compromiso firme con un método matemático riguroso. Siguiendo este procedimiento se lograría llegar a tener el mismo control sobre las variables en el ámbito económico y social, que el que ya se disfrutaba en el ámbito físico e industrial.

En el enfoque neoclásico el problema de la armonización de intereses iba a ser resuelto mediante la aplicación de métodos matemáticos. El problema de armonización señalado por la economía neoclásica era completamente diferente a la preocupación de Mill acerca de las instituciones apropiadas que reconciliaran a individuos egoístas con el Estado y la sociedad. En lugar de ello, el problema de armonización planteado por los neoclásicos consistía en una reconciliación puramente económica de las acciones de productores que maximizan el beneficio con las de consumidores que maximizan sus preferencias.

La presentación de una teoría de equilibrio general de mercados (Walras), mostrando que, en términos rigurosos, un vector de precios de equilibrio era calculable, condujo a la valoración normativa de tal equilibrio de mercados perfectamente competitivos, derivando de esta forma en los teoremas fundamentales de la economía del bienestar (Pareto). Esta visión monopolizó el modo de teorización económica del siglo siguiente. Incluso Marshall, que repetía la queja de Mill acerca de la asunción de la constancia de la estructura institucional hizo poco, según Tøye (1995)-excepto por vía de descripción- para volver a colocar el problema del cambio institucional en el centro del pensamiento económico.

El contenido institucional de la teoría del equilibrio general walrasiano puede ser resumido de la siguiente forma. Por una parte, presuponía la existencia de mercados sin infraestructura física ni modos de regulación, y por otra parte, de un fantasmagórico *subastador*. La función del subastador consistía en comunicar a cada mercado información sobre precios resultante de los intercambios potenciales en todos los demás mercados. El subastador era el mecanismo de coordinación (armonización, reconciliación) para descartar la posibilidad de “intercambios erróneos” -intercambios realizados con información incompleta- lo que habría sido incompatible con el logro de un equilibrio general de mercados.

La preocupación de la economía clásica, la reconciliación de intereses privados y públicos es también el tema central de la NEI. Bates (1995) mantiene que el argumento clave del nuevo institucionalismo es que las instituciones proveen mecanismos por los que individuos racionales pueden trascender dilemas sociales. Con “dilemas sociales” se pretende hacer referencia al tipo de problemas que surgen cuando las elecciones realizadas por individuos racionales producen resultados que son socialmente irracionales. Este es, sin duda, un problema real bastante alejado del marco definicional del mundo abstracto de la teoría del equilibrio general.

En esta misma línea se podría citar que instituciones como los derechos de propiedad resuelven problemas de fallos de mercado (por ejemplo, los que surgen de producir externalidades), que instituciones de no-mercado resuelven problemas relacionados con el mantenimiento de bienes públicos, y que los costes de información hacen surgir diferentes tipos de contratos. En este sentido, para Bates (1995) el “núcleo lógico” del nuevo institucionalismo es que individuos racionales, confrontados con las limitaciones del comportamiento individualmente racional, crean instituciones que, mediante la creación de nuevos incentivos o mediante la imposición de nuevas restricciones, los facultan para trascender estas limitaciones.

North (1995) también argumenta que las instituciones están formadas precisamente para reducir la incertidumbre en el intercambio humano. Las instituciones -sobre todo los derechos de propiedad en la visión de North- son de este modo determinantes cruciales en la eficiencia de los mercados. Atribuye esta nueva percepción a Coase, quien argumentó que la existencia de las actuales organizaciones administrativas de las empresas del “mundo real” -como opuestas a la abstracción de “la empresa” como un actor económico en la teoría del equilibrio general- deriva del hecho de que permiten la reducción de los costes de transacción. Esto conduce al reconocimiento de que los mercados son solamente un tipo de mecanismo social para establecer los términos de las transacciones y que la actuación de los mercados puede ser comparada con la de otros mecanismos.

Los modelos mentales también son de ayuda para tratar la interacción de mercados y costes de transacción. Conceptos como “fallos de mercado” e “imperfecciones de mercado” dominan el estudio de las economías menos desarrolladas. También son fundamentales para la NEI, dada la atención hacia las externalidades de producción, bienes públicos, información imperfecta y el problema del *free-riding*. Las instituciones serían el medio mediante el que las economías hacen frente a los fallos de mercado. En este sentido Stein (1995) afirma que las instituciones son menos instrumentales y deberían ser concebidas más como hábitos de pensamiento asentados comunes a la generalidad de las personas.

El problema de la acción colectiva ha surgido como un tema principal en el creciente cuerpo de literatura sobre diseño institucional. Esto implica, desde la posición de la NEI, un mayor reconocimiento de la diversidad cultural-institucional y de la perspectiva de un posible cambio institucional positivo resultante de una serie de acciones individuales, suponiendo que la acción está en gran medida conducida por una racionalidad optimizadora.

Para North (1995) en algunos aspectos la NEI parece dar a los historiadores evidencia de que los economistas están por fin “descubriendo” lo que los historiadores han sabido siempre: que las instituciones juegan un papel significativo en el crecimiento y cambio de las economías. Aquellos que estudian el cambio económico en historia han dedicado mucha atención a las características destacadas por la NEI, tales como el papel del Estado, disparidades entre percepciones y realidad, y el significado de, por ejemplo, costes de transacción y derechos de propiedad.

Las instituciones son creadas para reducir la incertidumbre en el intercambio humano. Fue Ronald Coase (1937,1960) quien hizo la crucial conexión entre instituciones y costes de transacción dentro del paradigma neoclásico. El resultado neoclásico de mercados eficientes solamente se logra con costes de transacción nulos. Cuando negociar es costoso, las instituciones importan. Y debido a que gran parte del ingreso nacional está dedicado a transacciones, las instituciones, y específicamente los derechos de propiedad, se erigen en determinantes cruciales de la eficiencia de los mercados. Coase ha estado siempre centrado en la empresa y la asignación de recursos en la moderna economía de mercado; pero su intuición es para los autores de la NEI un instrumento fundamental para entender el complejo problema del desempeño de las economías a lo largo del tiempo.

El mismo North (1995) reconoce que este análisis no es nuevo, aunque su terminología pueda ser diferente. Karl Marx, hace tiempo señaló que la tensión entre los imperativos de organización de una tecnología y los derechos de propiedad existentes era una fuente fundamental de conflicto y cambio.

Una de las distinciones básicas que se establece en la NEI es entre institución y organización. Las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, o, más formalmente, son las restricciones ideadas por el género humano para estructurar la interacción humana. Están compuestas de reglas formales (derecho escrito, derecho consuetudinario, regulaciones), restricciones informales (convenciones, normas de comportamiento y códigos de conducta autoimpuestos), y las características presentes en hacer cumplir ambas.

Las organizaciones son los participantes: grupos de individuos animados por un propósito común de alcanzar objetivos. Incluyen organizaciones económicas, sociales, educativas, etc. De su distinción se derivan para North (1995) las características esenciales del cambio institucional:

- La continua interacción de instituciones y organizaciones en el escenario económico de escasez, y, por tanto, de competencia, es la clave del cambio institucional.

- La competencia fuerza continuamente a las organizaciones a invertir en destrezas y conocimientos para sobrevivir. La clase de destrezas y conocimientos que los individuos y las organizaciones adquieran influirá en las percepciones acerca de las oportunidades que podrían derivarse de un cambio en las instituciones.

- Es el marco institucional el que dicta la clase de destrezas y conocimientos que tendrán la máxima compensación.

- Las percepciones son derivadas de los constructos mentales de los participantes.

- Las complementariedades y externalidades en cadena propias de toda matriz institucional hacen del cambio institucional dependiente de la vía.

Estas proposiciones pueden ser elaboradas con más amplitud. El cambio económico es concebido como un proceso omnipresente, continuo e incremental que es consecuencia de las elecciones que individuos y empresarios de organizaciones están haciendo cada día. Mientras que la gran mayoría de estas decisiones son rutinarias, algunas implican alteraciones en los “contratos” existentes entre individuos y organizaciones. Algunas veces el establecer nuevos contratos puede ser llevado a cabo dentro de la estructura existente de derechos de propiedad y reglas políticas; pero otras, las nuevas formas de contratación requerirán una alteración en las reglas.

Usualmente las normas informales de comportamiento existentes guiarán los intercambios, pero algunas veces esas normas serán gradualmente modificadas o perderán fuerza. Las

modificaciones ocurren porque los individuos perciben que podrían mejorar su situación mediante la reestructuración de los intercambios (políticos o económicos). El origen del cambio en las percepciones puede ser exógeno a la economía -por ejemplo, un cambio en el precio o calidad de un producto competitivo en otra economía que altera las percepciones de empresarios en la economía dada acerca de las oportunidades más provechosas. Pero la fundamental fuente de cambio es el aprendizaje por parte de las organizaciones.

Mientras que algún aprendizaje es el resultado de la curiosidad ociosa -a la manera que describía Veblen- en lo fundamental, según los autores de la NEI, el ritmo de aprendizaje reflejará la intensidad de la competencia entre organizaciones. La competencia es una consecuencia omnipresente de la escasez y es por esto que las organizaciones en una economía se comprometerán en el aprendizaje por sobrevivir. Pero el grado puede variar y varía.

Dentro del esquema interpretativo de la interacción entre instituciones y organizaciones los exponentes del viejo institucionalismo estaban particularmente interesados en el impacto del cambio técnico en las instituciones (definidas como sistemas regulatorios de leyes formales, convenciones informales y normas de comportamiento), y los nuevos institucionalistas están sobre todo interesados en el comportamiento de las organizaciones.

El propósito de toda institución, no siempre cumplido, es generar expectativas estables, tanto para los que están dentro como fuera de ella, sobre una esfera de acción más amplia de lo que sería posible sin ella. Este proceso inevitablemente crea conflictos entre los intereses de la institución (en lograr su propósito) y los intereses de los individuos, los cuales son convergentes sólo en parte. De aquí se deriva que cualquier cambio requiera de un proceso complejo de negociaciones. La institución, como encarnación de la acción colectiva, muestra todos los problemas que los teóricos de la acción colectiva han identificado.

Aceptado esto, está claro por qué el cambio institucional conducido desde el interior sólo puede ser gradual. El cambio impuesto externamente puede ser mucho más rápido, y esto es por lo que las reformas de instituciones son a menudo conducidas externamente. Las presiones externas para el cambio pueden provenir tanto de los mercados como de fuentes de no mercado. La presiones del mercado tenderán a marginar a las empresas que fracasan en minimizar la suma de costes de producción y transacción.

La fuente principal de presión externa de no mercado es el Estado. Uno de sus roles es establecer el marco dentro del cual puede actuar la presión del mercado. El Estado a menudo media la actuación de las presiones del mercado, y puede hacerlo en una forma que puede no conducir a la supervivencia de las empresas más eficientes. El Estado, lógicamente, también interviene directamente en reformar instituciones que no tienen relación directa con las presiones del mercado. Las reformas sobre la base de la intuición política son rápidas pero no es probable que conduzcan a la eficiencia, particularmente en vista de la complejidad de muchas instituciones. La complejidad de las instituciones es una de las razones básicas de por qué la reforma es tan difícil, y por qué, por consiguiente, la evolución de instituciones eficientes es tan problemática.

BASES DE LA NEI

El nuevo institucionalismo representa un intento de construir una coherente explicación de las instituciones desde la microfundamentación. Trata de aplicar a instituciones de no mercado las mismas formas de razonamiento que la economía neoclásica ha aplicado al análisis de mercados. Centrando su atención en la ley, los derechos de propiedad, las burocracias, y otras estructuras de

no mercado, el nuevo institucionalismo busca demostrar de qué forma individuos racionales podrían utilizar instituciones de no mercado para asegurar niveles colectivos de bienestar que de otro modo podrían no ser alcanzados

La lógica que subyace en el nuevo institucionalismo podría ser expuesta de la siguiente forma: cuando el mercado fracasa en alcanzar una situación óptima, la sociedad, de algún modo, reconocerá esa deficiencia, e instituciones sociales de no mercado surgirán para intentar cubrir esa deficiencia. En situaciones de fallo de mercado, la gente que actúa de forma racional genera dilemas sociales. Sus elecciones racionales individuales fracasan en obtener asignaciones de recursos que maximizan el bienestar social.

Por medio de alterar los incentivos individuales, generar estructuras de gobierno, etc., las instituciones de no mercado proveen mecanismos que capacitan a los individuos para trascender estos dilemas y de este modo obtener niveles más altos de bienestar colectivo.

Este razonamiento implica según Bates (1995) una especie de comportamiento contractual. Los individuos racionales, confrontados con las limitaciones del comportamiento racional de forma individual, crean instituciones que, por medio de generar nuevos incentivos o por medio de imponer nuevas restricciones, les posibilitan trascender esas limitaciones. De acuerdo con este punto de vista, las instituciones son demandadas -y provistas- por agentes racionales que ingenian soluciones a los dilemas sociales.

El nuevo institucionalismo trata de revelar el camino por el que instituciones de no mercado compensan por los fallos de mercado. El nuevo institucionalismo sugiere que, en contextos económicos, la existencia de instituciones de no mercado, podría ser señal de imperfecciones de mercado subyacentes. Visto desde esta perspectiva, el rol propio del nuevo institucionalismo podría ser el de discernir y analizar el problema económico al que la institución intenta dar una respuesta.

Señala Tøye (1995) que la nueva economía institucional es “nueva” porque surge a partir de las cuestiones lógicas a las cuales la teoría Arrow-Debreu no puede dar respuesta. No deja de ser curioso que Tøye no mencione al viejo institucionalismo para contraponerlo al nuevo. Es “institucional” porque engloba otros tipos de instituciones que los mercados Arrow-Debreu y el fantasmagórico subastador del equilibrio general walrasiano. Es “economía” (*economics*) porque, de modo contrario al viejo institucionalismo, retiene muchos de los axiomas y supuestos de la tradición neoclásica, principalmente el individualismo metodológico.

La contribución principal que la nueva economía institucional puede hacer a la economía, historia económica y desarrollo económico se centra en el estudio de los mercados ineficientes. Coase (1960) argumentó en su ensayo que cuando no existen costes para realizar transacciones, se obtiene la eficiente solución competitiva neoclásica. Eso es así porque la estructura competitiva de mercados eficientes lleva a las partes a conseguir sin costes la solución que maximiza el ingreso agregado, sin tener en cuenta los arreglos institucionales.

Pero los requerimientos de información e institucionales necesarios para alcanzar ese resultado son rigurosos. La respuesta de la racionalidad instrumental es que aun cuando los actores pueden inicialmente tener modelos diversos y erróneos, el proceso de *feedback* de la información y el arbitraje de los actores corregirán modelos inicialmente incorrectos, castigarán el comportamiento anómalo y conducirán a los participantes supervivientes a los modelos correctos. E incluso un requerimiento implícito más riguroso dentro del modelo de mercados competitivos es que cuando existen costes de transacción significativos, las consiguientes instituciones del

mercado serán designadas para inducir a los actores a adquirir la información esencial que los conducirá a modelos correctos. La implicación es no solamente que las instituciones son designadas para alcanzar resultados eficientes, sino que pueden ser ignoradas en el análisis económico porque no desempeñan un rol independiente en la actuación económica. Pero estos son requisitos rigurosos que son realizados sólo muy excepcionalmente. Los individuos actúan comunmente con información incompleta y con modelos formados subjetivamente que son frecuentemente erróneos; además, el *feedback* de información es comunmente insuficiente para corregir estos modelos subjetivos.

El trabajo de Arrow-Debreu demostró las condiciones bajo las que sería factible para los precios de mercado determinar las decisiones de consumidores y empresas de tal forma que todos los consumidores maximizaran su utilidad y todas las empresas maximizaran sus beneficios. Como esta asignación posibilita la maximización simultáneamente a todos los agentes, ello constituye un equilibrio, es decir, ningún agente podría mejorar su situación variando unilateralmente sus decisiones de consumo o producción. Además, la asignación sería eficiente, esto es, Pareto óptima. Bajo las condiciones que generan el equilibrio de mercado, sería imposible mejorar la utilidad de cualquier consumidor o los beneficios de cualquier empresa sin reducir el bienestar de otros. En la medida en que la optimalidad de Pareto constituye un criterio defendible del bienestar social, las condiciones de Arrow-Debreu, de este modo, expresan las elecciones de individuos racionales consistentes con el bienestar social.

Por una parte, como señala Bates (1995) la demostración de los teoremas fundamentales representó un triunfo; representó la culminación del intento de dar cuerpo a las aseveraciones de Adam Smith acerca de las propiedades de los mercados. Por otra parte, supuso un poderoso desafío; con la demostración de los teoremas fundamentales, la economía acerca del mercado perdía interés en adelante. Los economistas se veían obligados a moverse desde el estudio de los mercados perfectos a otros temas, aquellos cuyas propiedades básicas aun no habían sido formalizadas y cuyas características no habían sido todavía exploradas utilizando el razonamiento económico. El estudio de la conducta de individuos racionales bajo variadas formas de fallo de mercado se convirtió rápidamente en una importante rama de la economía. Y la nueva economía institucional representa un producto de esta investigación. Puede decirse por tanto, que la NEI es un producto procedente del estudio de la conducta de individuos racionales bajo variadas formas de fallo de mercado.

Los fallos de mercado aparecen cuando las condiciones necesaria y suficiente para el equilibrio de mercado no se dan. Estos fallos están relacionados con la creación de instituciones distintas a las de mercado, tales como derechos de propiedad, contratos, partidos, movimientos sindicales, etc.

Una fuente de fallo de mercado lo constituyen las externalidades de producción. Una externalidad representa un vínculo directo, físico entre las funciones de producción de dos o más agentes. Las actividades de uno de ellos pueden implicar costes en el otro. De forma alternativa, las actividades de un agente pueden conferir beneficios sobre otros. En presencia de externalidades de producción, las decisiones privadas de agentes racionales maximizadores fracasarán en promover resultados socialmente racionales; los resultados serán ineficientes.

Desde el punto de vista de la NEI la creación de derechos de propiedad representa una respuesta al problema de los efectos externos. La asignación de derechos de propiedad posibilita el

intercambio al extender los vínculos creados por la interdependencia física de las funciones de producción, fortaleciendo de este modo el papel de los incentivos económicos y persiguiendo intereses privados de individuos maximizadores para tomar decisiones de producción socialmente apropiadas.

Cuando hay externalidades negativas, por ejemplo, la creación de derechos de propiedad facilita al agente perjudicado a obtener compensación; los costes económicos en los que deberá incurrir el productor de la externalidad proveen un incentivo para que ese agente realice menos de esa actividad no deseada. En el caso de externalidades positivas, cuando existen derechos de propiedad, el beneficiario tendría que recompensar financieramente al provisor de beneficios externos; y esas recompensas crearían un incentivo para el citado provisor para llevar a cabo más de la actividad social deseada.

Es preciso destacar el papel central jugado por los dilemas sociales. Un dilema social surge cuando el individualismo radical resulta inconsistente con el bienestar social, concretamente cuando las elecciones realizadas por individuos racionales producen resultados que son socialmente irracionales. El argumento central del nuevo institucionalismo es que las instituciones proveen los mecanismos por medio de los cuales individuos racionales pueden trascender los dilemas sociales. Las instituciones de no-mercado posibilitan a los individuos eludir las tensiones entre racionalidad individual y social creadas por los incentivos perversos que producen los fallos de mercado. Los fallos de mercado producen dilemas sociales y de ese modo provocan también la innovación de las instituciones.

Los bienes públicos constituyen una segunda fuente de fallo de mercado. En el caso de bienes públicos, la interdependencia existe no entre las funciones de producción de las empresas sino entre las funciones de utilidad de los individuos. Un bien es un bien público, como opuesto a mercancía, si su consumo por un individuo no disminuye la utilidad derivada de su consumo por otro: el consumo del bien se caracteriza por la no rivalidad y su provisión es no excluyente. Las elecciones privadas de individuos que se comportan racionalmente crean asignaciones de recursos, entre bienes privados y públicos, que son ineficientes porque, en presencia de bienes públicos, los individuos, actuando racionalmente, tendrán el comportamiento del polizón. Tratarán de disfrutar de los beneficios sin coste alguno. Cuando la gente se comporta de ese modo, no contribuye a los costes que supone la creación de bienes públicos. El equilibrio generado por las elecciones privadas de individuos racionales sería de este modo ineficiente. El dilema creado por los incentivos perversos que debilitan la creación de bienes públicos promueve una demanda para la creación de instituciones de no mercado. El poder de imponer impuestos por parte del Estado reemplaza el intercambio descentralizado, haciendo trascender de este modo los límites de la racionalidad individual.

La información imperfecta constituye una tercera fuente de fallo de mercado. La adquisición de información es costosa; los individuos podrían, por consiguiente, elegir racionalmente estar informados de forma imperfecta. Para que se cumplan los teoremas fundamentales de la economía neoclásica, todos los agentes económicos en un mercado deben estar confrontados al mismo conjunto de precios. Sin esta equiparación, no se puede llegar al óptimo de Pareto. Pero cuando los agentes están informados de forma imperfecta, entonces sus estimaciones de precios diferirán. Consumidores deficientemente informados pagarán precios más altos que aquellos mejor informados. El resultado es un fracaso en obtener el óptimo de Pareto. Los esfuerzos de los individuos para compensar la información imperfecta pueden estar en el origen de la aparición de fenómenos sociales como el liderazgo, la influencia, la persuasión, etc.

El nuevo institucionalismo trata de completar el programa neoclásico por medio de “reducir” las organizaciones sociales a las elecciones de individuos racionales. Pero el intento de extender el paradigma neoclásico, según Bates (1995) fracasa en adherirse a dos de los axiomas básicos del razonamiento neoclásico: la consideración del individuo como unidad de análisis y la consideración de racionalidad en la toma de decisiones.

Los nuevos institucionalistas sitúan las causas de las formas de organización de no mercado en sus consecuencias, esto es, en su capacidad para resolver fallos de mercado. Esta forma de razonamiento sugiere una deficiencia en el intento de extender el paradigma neoclásico, al basar la explicación en lo social y no en lo individual. Son las necesidades de la sociedad -deficiencias en el bienestar social- las que dan lugar a instituciones de no mercado. Por consiguiente, esta forma de razonamiento abandona el nivel individual de explicación y basa sus explicaciones en el bienestar de la sociedad; las explicaciones provistas por el nuevo institucionalismo se desvían de la forma estándar de explicación utilizada en la economía neoclásica. Por tanto, más que representar una extensión del paradigma, también podría ser entendido como una desviación a partir del mismo.

La explicación de los orígenes de las instituciones provista por los nuevos institucionalistas tampoco respeta el supuesto de racionalidad. Según su razonamiento, si los individuos se enfrentan a un dilema social, crearán nuevas instituciones en un intento de superarlo. Pero, dado que la institución constituye un bien público, el acto de proveer ese bien público generará incentivos del tipo *free-ride*. No puede entenderse entonces que individuos que se comportan racionalmente se presten a incurrir en costes para el logro de un bien público (la institución). Entonces, visto en términos de incentivos para los individuos, el resultado que se obtiene es que la demanda de soluciones institucionales para dilemas colectivos no implica su provisión. Los individuos, comportándose racionalmente, fracasarán en proveer esas instituciones. De este modo, el acercamiento aparece inmerso en una contradicción básica.

El significado esencial de la NEI para Toye (1995, 53) es que “provee un nuevo estilo de economía que intenta buscar una solución al problema de las instituciones apropiadas”.

La teoría del equilibrio general reveló la existencia de numerosas cuestiones lógicas. La particular cuestión que actuó como catalizador de la NEI hacía referencia a la teoría económica de la empresa. La empresa que consideraba la teoría del equilibrio general era un ente sin un balance, sin una estructura de capital visible, sin deudas y dedicado a la simultánea compra de inputs y venta de outputs. Una brecha infranqueable existía entre la empresa como un actor económico en la teoría del equilibrio general y la empresa como una organización administrativa y financiera, tal como era percibida en el mundo real.

La pionera contribución de Coase (1937), aparte de evidenciar que la teoría del equilibrio general no explicaba por qué existían las empresas, también proveía una explicación más satisfactoria que la ofrecida por los anteriores teóricos de la organización industrial.

Las empresas constituyen la forma organizacional dominante en la vertiente productiva de la economía. Sin embargo, esta forma carece de explicación en la teoría del equilibrio general. Coase teorizó sobre la naturaleza de la empresa desviándose decididamente del supuesto walrasiano de mercados atemporales que operan sin costes y fuera de cualquier tipo de regulación, organizados por el fantasmagórico subastador, señalando que la principal razón por la que es beneficioso establecer una empresa es que existe un coste de utilización del mecanismo de precios.

Las transacciones implican el coste de descubrir cuáles son los precios relevantes y los costes de negociar y concluir un contrato, además de los costes de seguimiento y hacer cumplir el

contrato ex post. Esta es la idea básica de “costes de transacción”. El objetivo de la empresa es minimizar, no sólo costes de producción, sino la suma de costes de producción y transacción, y la organización corporativa, en determinadas condiciones, permite la reducción del segundo término en esa suma.

Coase consideró no solamente por qué las empresas existen, sino también por qué, si las organizaciones confieren ventajas, toda la producción no tiene lugar dentro de una sola gran empresa. Su respuesta fue que “una empresa tenderá a expandirse hasta que los costes de organizar una transacción más dentro de la empresa se igualen al coste de llevar a cabo la misma transacción en el mercado abierto o a los costes de organizar otra empresa” Coase (1937, 395). En estas líneas se percibe con claridad que Coase, pionero del nuevo institucionalismo, utiliza la forma de razonamiento propia de la economía neoclásica. De este modo, el descubrimiento de los costes de transacción resolvió la cuestión de por qué las empresas son organizaciones administrativas al mismo tiempo que actores económicos, todo ello sin salirse del marco de la microeconomía marginalista.

Una vez cuestionados algunos aspectos de la teoría walrasiana, la argumentación de Coase se dirige al teorema fundamental de la economía del bienestar de Pareto. Este proclama que donde mercados perfectamente competitivos están en equilibrio (y las externalidades no son consideradas, además de otras condiciones previas), cada equilibrio es óptimo. Es decir, en esas condiciones, el bienestar de nadie puede ser aumentado sin reducir el bienestar de algún otro. Coase señaló que, bajo los supuestos walrasianos de costes de transacción cero, asignaciones erróneas de recursos nunca persistirían. Individuos racionales continuarían el proceso, sin costes, de negociar en el mercado, hasta que todas las asignaciones erróneas fueran eliminadas. Coase argumentó que para explicar la comprobada persistencia de asignaciones erróneas de recursos, era necesario reconocer la existencia de costes de transacción. Esta situación hace surgir la cuestión de si algún otro mecanismo social distinto del mercado, por ejemplo, un gobierno, podría efectuar la requerida reasignación de recursos a un coste menor. De este modo el mercado se convierte en un tipo de mecanismo social, cuya actuación será juzgada en comparación a otros. Se convierte en objeto del análisis costes sociales-beneficios, sobre la base de caso por caso a pesar de que los economistas con una fuerte inclinación pro-mercado no aceptan de forma gustosa esta paridad de posiciones.

De acuerdo con Eggertsson (1995) para la NEI los altos costes de transacción de la acción colectiva constituyen la principal razón de por qué los miembros de una comunidad no pueden ponerse de acuerdo en nuevas reglas que posibilitarían incrementar el output agregado de la comunidad. Esto quiere decir que los economistas deberían mirar a los altos costes de la acción colectiva (como resultado del *free-riding*), más que normas culturales exógenas o compromisos ideológicos, para poder explicar la persistencia de reglas subóptimas. En este sentido, tal como señala Khalil (1994, 254) “la NEI es una extensión del núcleo duro de la economía neoclásica, más que un programa de investigación revolucionario, tal como presumen algunos”.

Aparte de que el iniciar una acción colectiva para cambiar derechos de propiedad ineficientes es costosa debido al *free-riding*, North (1995) argumenta que tales costes de transacción se incrementan a lo largo del tiempo debido a la dependencia de la trayectoria de los regímenes de derechos de propiedad. De este modo, North y sus colegas de la Universidad de Washington adoptan una posición moderada dentro de la NEI y aceptan que, a la luz de procesos cognitivos limitados, derechos de propiedad y reglas ineficientes pueden persistir. Según Rutherford (1983, 737) a pesar del hecho de que North ha defendido a menudo la teoría

neoclásica, “la toma en consideración de las limitaciones de tal teoría le ha conducido a adoptar una aproximación a las instituciones y al cambio institucional que es notablemente similar a Commons”.

No deben caer en el olvido, sin embargo, las visiones tan dispares sostenidas por la vieja y nueva corriente institucionalistas sobre aspectos centrales del cambio institucional. Donde los institucionalistas neoclásicos ven fundamentalmente armonía de intereses surgiendo a través del intercambio voluntario a partir de la interacción de individuos independientes y enteramente egoístas, los primeros institucionalistas, tabajando a partir de una concepción mucho más compleja de las motivaciones humanas y de la organización social, veían conflicto como el fenómeno económico predominante.

Para la posición moderada dentro de la corriente de la NEI una teoría de las instituciones debe contener: (a) Una teoría de los derechos de propiedad que describa los incentivos individuales y de grupo en el sistema. (b) Una teoría del estado, ya que es el estado el que especifica y hace cumplir los derechos de propiedad. (c) Una teoría de la ideología que explique cómo diferentes percepciones de la realidad afectan la reacción de los individuos a la situación “objetiva” cambiante.

Según Fusfeld (1977) ha habido dos intentos notables por parte de los economistas neoclásicos para tratar el problema del cambio institucional dentro del marco de los supuestos de equilibrio. Schumpeter fue el primero.

El segundo esfuerzo para tratar con el cambio institucional dentro de un marco neoclásico fue hecho por Douglass C. North. La primera versión fue francamente neoclásica, implicando estática comparativa (movimiento de un equilibrio general a otro), maximización de beneficios y óptimo de Pareto. Introduce dentro de un equilibrio Pareto óptimo un cambio exógeno que hace posible obtener beneficios que no pueden ser obtenidos con los acuerdos institucionales existentes. Las unidades económicas, entonces, reorganizarán los acuerdos institucionales para obtener las potenciales ganancias.

El segundo esfuerzo de North tomó una aproximación diferente. Estaba basado en la teoría de los derechos de propiedad, en particular en la propuesta de que el desarrollo económico es promovido cuando las ganancias derivadas de la innovación pueden ser apropiadas de forma privada, algo que concuerda enteramente con la concepción de Schumpeter del cambio económico. Schumpeter considera una economía capitalista perfectamente competitiva en equilibrio general; la situación estática es rota por uno o más empresarios, que ingenian nuevas vías para obtener beneficios. Los beneficios ampliados distorsionan el equilibrio, mientras que el nuevo producto, técnica de producción, o forma de organización se extiende a través de la economía. Al final, un nuevo equilibrio puede ser establecido.

También Sjöstrand (1995, 30) señala que las ideas de North han sufrido un proceso de sofisticación a lo largo de los años (de los 70 a los 90). “Desde una teoría bastante simple, en la que eficientes instituciones serían establecidas principalmente como resultado de precios relativos (entre la tierra y el trabajo) pasó a introducir la tecnología, las asimetrías, las instituciones ineficientes, el empresario, las organizaciones, individuos con motivaciones más complejas (incluyendo ideales)”.

Una crítica a la aproximación de los derechos de propiedad es la que realiza Randall (1978, 12), remarcando que esta aproximación no comprende la naturaleza de las instituciones. “Estos no son sólo propiedad y sólo derechos. El fracaso en comprender la compleja naturaleza de las

instituciones es directamente responsable de algunos de los análisis más simplistas y las recomendaciones más *naive* que emanan de esa aproximación. O sea, el peligro sería, el hacer abstracción de la realidad institucional, incluso en el estudio de las instituciones”.

En palabras de Alston, Eggertsson y North (1996, 3) refiriéndose a los trabajos empíricos realizados en este campo, “el cambio institucional es un fenómeno multidimensional, multinivel, que los estudios empíricos no pueden capturar en toda su complejidad. Por consiguiente, los estudios empíricos simplifican en varias vías. Primero, el “alcance” del análisis es selectivo. Un estudio puede centrarse sólo en los procesos económicos e ignorar el ámbito político, o, alternativammente, intentar capturar la interacción entre procesos económicos y políticos pero solamente considerar las consecuencias económicas para una única industria”.

El análisis institucional que se centra directamente en la conexión entre instituciones y desempeño económico es un campo en rápida transición. La creación de nuevas instituciones políticas, políticas públicas, formas de contrato, etc. todas son importantes formas del cambio institucional y las instituciones crean las estructuras de incentivos en las sociedades. Debido a que el nuevo análisis institucional es un campo que evoluciona con rapidez, las herramientas teóricas básicas están todavía siendo configuradas e importantes temas en relación al cambio institucional, tales como la evolución de instituciones informales, son poco comprendidos.

NEI Y POLITICA

Para la NEI el estado tiene una importancia especial al promulgar y hacer cumplir las reglas del juego, es decir, al definir el marco institucional. Pero la intervención estatal, la cual a menudo es justificada en términos de eficiencia macroeconómica y de bienestar, resulta muchas veces en apoyar programas sesgados a favor de grupos de presión con capacidad política importante. Además, el estado es un reflejo de los grupos de interés económicos dominantes. La NEI argumentará que, de todos modos, hay estados y estados, aunque muy poco puede avanzar en relación a una taxonomía de los mismos.

Un modelo dinámico de cambio económico implica como una parte esencial de ese modelo el análisis de la política. Para North (1995) las instituciones no son necesariamente o incluso usualmente creadas para ser socialmente eficientes; más bien, al menos las reglas formales, son creadas para servir los intereses de aquellos con poder de negociación para crear nuevas reglas. En un mundo con costes de transacción cero, el poder de negociación no afecta la eficiencia de los resultados; pero en un mundo de costes de transacción positivos sí, y de este modo ello determina la dirección del cambio económico a largo plazo.

Es excepcional encontrar mercados económicos que se aproximen a las condiciones necesarias de eficiencia. Al ser la política la que define y hace valer los derechos de propiedad, no es sorprendente que los mercados económicos eficientes sean excepcionales. Además, lo que argumentará la NEI será que una vez que una economía se encuentra en una vía “ineficiente” que produce estancamiento, ello puede persistir (e históricamente ha persistido) debido a su carácter de dependencia de la vía.

La dependencia de la vía institucional existe debido a la cadena de externalidades, economías de alcance y complementariedad que existen en una matriz institucional dada. Los individuos y organizaciones con poder de negociación como resultado del marco institucional

tienen un interés crucial en perpetuar el sistema. El sentido de la vía puede ser invertido, pero todavía conocemos demasiado poco acerca de la dinámica del cambio institucional y, particularmente, de la interacción entre mercados económicos y políticos.

Ha sido menos enfatizado por los estudiosos en la línea del nuevo institucionalismo que la creación de instituciones económicas introduce la coerción dentro de la vida económica. Las instituciones que respaldan la obtención de resultados eficientes crean estructuras de poder. El nuevo institucionalismo, señala Bates (1995, 42) “ha tardado tiempo en reconocer que la creación de instituciones económicas tiene lugar, no en el campo de juego del mercado, sino más bien dentro del ámbito político”.

La imagen que se desprende del nuevo institucionalismo es el de actores económicos descontentos en sus esfuerzos al realizar transacciones en los mercados, estructurando instituciones de no mercado que les capaciten a trascender sus dilemas y de ese modo obtener resultados que mejoren el bienestar.

La realidad es que las instituciones de no mercado son a menudo creadas en el parlamento o en los tribunales. Los derechos de propiedad, las leyes contractuales, el poder de regular la producción e intercambio de mercancías, y otras instituciones económicas son creadas por el estado. Al intentar construir una teoría económica de instituciones de no mercado, la NEI tiende a incurrir en el error de minimizar, si no ignorar, la importancia de la política. Situándose en otra perspectiva, Serrano y Gómez Uranga (1996, 48) argumentan que “el objetivo fundamental perseguido por algunos de los más destacados institucionalistas actuales no es tanto endogeneizar al estado en un nuevo modelo, como comprender su funcionamiento para limitar su capacidad operativa y devolver el protagonismo perdido al mecanismo de asignación de recursos clásico: el mercado”.

Lo que realmente queda de manifiesto en el programa de investigación de la NEI es la dificultad para endogeneizar la dimensión institucional sin abandonar la sujeción a las premisas neoclásicas. La incapacidad de la NEI se hace patente sobre todo a la hora de endogeneizar las relaciones de poder y el conflicto entre los participantes en la actividad económica. Confiar la explicación sobre el crecimiento del estado a la maximización de funciones de utilidad de políticos y burócratas, tal como lo hacen algunos proponentes de la NEI en línea con la corriente de la elección pública, es adoptar una explicación parcial, cuando no superficial. Tal como recogen Serrano y Gómez Uranga (1996, 56) “lo que se ha entendido como expansión desequilibrada de lo público, o excesiva presencia del estado, no es resultado de una estrategia de maximización de votos, o de maximización de la utilidad del burócrata, sino el resultado histórico que ha permitido contener los intereses encontrados de los agentes actuantes”.

Tomando en consideración factores políticos, se obtienen explicaciones para la dirección y magnitud de las desviaciones originadas a partir de instituciones económicas comunes. El nuevo institucionalismo tiene su origen en la economía. Sin embargo, para completar su cometido declarado, debe moverse hacia el estudio de la política. Necesita tomar en consideración la asignación del poder político en la sociedad y el impacto del sistema político en la estructura y actuación de las instituciones económicas.

Para Bates (1995) la no consideración de la política aparece ya claramente manifestada en el artículo de Coase (1960) al tratar las actividades en conflicto entre ferrocarril y agricultores. El teorema de Coase indica el poder de una institución -en este ejemplo, los derechos de propiedad- para producir una asignación eficiente de recursos. Pero queda sin contestación la pregunta de qué

sistema legal tiene más probabilidades de prevalecer: aquel que favorezca los derechos de los agricultores o aquel que favorezca los derechos del ferrocarril. Coase respondió indicando que ello dependería de los costes de transacción.

Pero existe otra respuesta posible: que la estructura legal dependerá de la estructura política, ya que el origen del sistema legal es el Estado. Y la naturaleza de los costes de garantizar y estructurar derechos de propiedad es determinada en gran medida por la naturaleza de las instituciones políticas. Por tanto, en el Estado, y en el estudio de la política, podemos encontrar la respuesta adecuada.

Como la NEI también abre la posibilidad de que mecanismos sociales de no mercado puedan ser más eficientes que el depender de las fuerzas de mercado, está continuamente presente la reivindicación de la intervención gubernamental apelando al análisis de la efectividad de los costes, comparando los costes de transacción de las fuerzas de mercado con aquellas de la acción de gobierno. Pero de hecho, llevar a cabo un cálculo de la efectividad de los costes de la intervención del Estado, por ejemplo a escala nacional, se enfrenta a tareas de cuantificación prácticamente insuperables. La salida que le queda a la NEI es seguir avanzando argumentos teóricos acerca de por qué, en determinados casos, los costes de transacción de la intervención del Estado pueden ser menores (o mayores). Aunque las tareas de cuantificación tienen mucha probabilidad de ser más manejables a nivel micro, no parece acertada la idea de restringir la teoría de la NEI a análisis a nivel micro.

El peligro es que los costes de transacción pueden terminar convirtiéndose en un instrumento de explicación para todo tipo de propósitos, para resolver cualquier cuestión, pero de hecho vacío de poder explicativo. Incluso a nivel micro, es posible que el concepto dé soporte a un funcionalismo tautológico.

La política implica coerción. Las instituciones que promueven racionalidad social son generadas y puestas en juego por el Estado. La estructura de las instituciones políticas afecta qué institución económica es elegida. Como dice Bates (1995, 47), “detrás de cada resultado Pareto-óptimo, al que se llega por ajustes marginales entre agentes maximizadores ingeniando soluciones institucionales a problemas de fallos de mercado, subyace un acto previo de coerción”. Y cuando los dilemas sociales son resueltos y son elegidas soluciones de no mercado, algunos individuos se benefician más que otros; incluso, algunos pueden beneficiarse a costa de otros. Estos son factores clave en los resultados, que el acercamiento voluntarista y marginalista, propio de la NEI, no puede explicar. Su explicación requiere análisis político, no económico.

Pero en este terreno la nueva economía institucional trata de ser “apolítica”. Las instituciones representan acuerdos y convenciones decididas por partes que efectúan transacciones voluntariamente en un esfuerzo por asegurar resultados que mejoren el bienestar conjunto. Se supone que cada agente es autónomo; cada acuerdo, voluntariamente conseguido a partir de la conformidad de todas las partes. El énfasis se pone sobre las elecciones, no sobre las coacciones. Lo que destaca en la NEI es, como señala Bates (1995, 45) “su debilidad en el análisis político” y sobre todo “su falta de voluntad en reconocer que la naturaleza de sus argumentos es fundamentalmente política”.

Lo que se omite en las explicaciones del nuevo institucionalismo, es que las instituciones son a menudo impuestas más que elegidas y que la elección de instituciones tiene lugar dentro de un conjunto preexistente de instituciones. La clase de elecciones marginalistas estudiadas por los

nuevos institucionalistas tiene lugar dentro de estructuras, que son, en definitiva, estructuras de poder.

A MODO DE REFLEXION FINAL

En el contexto de la política económica de los años 90 la NEI ha venido también a cuestionar en parte el papel dominante adjudicado al mercado por la ortodoxia neoclásica. La NEI, al pretender una explícita incorporación -con sus manifiestas deficiencias- de lo político y de lo social dentro de los análisis de la formación de instituciones, ha generado interés entre los científicos sociales. En la medida en que los supuestos neoclásicos sean relajados, puede jugar un papel relevante en abrir una investigación de tipo inter (no solamente multi) disciplinario.

La carta de presentación de la NEI es atractiva porque las instituciones son determinantes importantes de la actuación económica. Pero de sus trabajos no es posible derivar nuevas predicciones, ni es posible la recomendación de nuevas políticas. Puede que su contribución se reduzca a ofrecer explicaciones complementarias para la comprensión de determinados acontecimientos históricos. Como dice significativamente Tøye (1995, 64) “La NEI es simplemente otro ejemplo de la desafortunada tendencia de algunos teóricos a inflar una teoría útil de bajo nivel hasta convertirla en una generalización histórico-global fallida”

Los autores en la línea del viejo institucionalismo son particularmente críticos con los logros y posibilidades futuras de la corriente neoclásica. Para la generalidad de estos autores, la dificultad fundamental de la aproximación neoclásica pura a las instituciones es que no puede proveer un tratamiento satisfactorio del cambio institucional. Tal como lo refleja Rutherford (1989, 315) “si la NEI sigue configurada dentro un marco tan estrecho, sólo podrá proveer una parte del tratamiento de las instituciones. El énfasis de la vieja economía institucional en historias institucionales particulares, procesos de decisión colectivos, y fracasos institucionales mantiene su lugar”.

Wilber y Harrison (1978, 85) abundan en la misma línea al indicar que “los modelos formales de la economía estándar pueden ser utilizados, incluso por los institucionalistas, para cierto tipo de problemas; la mayoría de las cuestiones tratadas por los institucionalistas, sin embargo, tienen mejor tratamiento con métodos holistas”. Para estos autores la más importante implicación que se deriva de la NEI es que la economía que cumple su función de asignación a través de mercados que se autoajustan es la etapa final en el cambio institucional: como los cambios en las escaseces relativas de factores de producción son la fuerza básica del cambio institucional sistémico, y un sistema de mercados que se autoajustan puede adaptarse a cambios en las escaseces relativas, parece no haber razones para proseguir con el cambio sistémico. Esta posición es inherente al argumento teórico propuesto por North.

Un paso importante en la reconversión de la NEI sería que abandonase su vocación de teoría económica para tratar de convertirse en una teoría de la economía política; quizás en la línea que señala Coase (1994), cuando con escepticismo y/o humildad dice que la razón del “movimiento de los economistas a campos vecinos no es ciertamente que nosotros hayamos solucionado los problemas del sistema económico; parece más bien que los economistas están buscando campos en los que puedan tener algún éxito “ (p. 37). La misma idea es retomada por el autor más tarde cuando señala que “los economistas pueden estudiar otros sistemas sociales, tales como el legal y el político, no con la finalidad de contribuir a la ciencia jurídica o política sino porque es necesario si pretenden entender el funcionamiento del propio sistema económico” (p. 45).

BIBLIOGRAFIA

- Alston, L.J.; Eggertsson, T. and North, D.C. (de.) (1996) *Empirical Studies in Institutional Change*, New York: Cambridge University Press.
- Bates, R.H. (1995) "Social Dilemmas and Rational Individuals: An Assesment of the New Institutionalism" in J. Harriss, J. Hunter and C. M. Lewis (ed.) *The New Institutional Economics and Third World Devewlopment*, London: Routledge.
- Coase, R.H. (1937) "The Nature of the Firm", *Economica* 4: 386-405.
- Coase, R.H. (1960) "The problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics* 3:1-44.
- Coase, R.H. (1994) *Essays on Economics and Economists*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Eggertsson, T. (1995/1990) *El comportamiento económico y las instituciones*, Madrid: Alianza.
- Eggertsson, T. (1996) "A Note on the Economics of Institutions" in L.J. Alston; T. Eggertsson and D.C. North (ed.) *Empirical Studies in Institutional Change*, New York: Cambridge University Press.
- Fusfeld, D.R. 81977) "The Development of Economic Institutions" *Journal of Economic Issues* 11 (4): 743-84.
- Hodgson, G.M. (1988) *Economics and Institutions*, Cambridge: Polity Press.
- Khalil, E.L (1994) "Rules" in G.M Hodgson; W.J. Samuels and M.R. Tool (de.) *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics (L-Z)*, Hants (UK): Edward Elgar
- Mirowsky, P. (1981) "Is There a Mathematical Neoinstitutional Economics?" *Journal of Economic Issues* 15 (3): 593-613
- North, D.C. (1984/1981) *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid: Alianza.
- North, D.C. (1995) "The New Institutional Economics and Third World Development" in J. Harriss, J. Hunter and C. M. Lewis (ed.) *The New Institutional Economics and Third World Devewlopment*, London: Routledge.
- Randall, A. (1978) "Property,, Institutions and Economic Behavior" *Journal of Economic Issues* 12 (1): 1-21.
- Rutherford, M. (1983) "J.R. Commons's Institutional Economics" *Journal of Economic Issues* 17 (3): 721-44.
- Rutherford, M. (1989) "What is wrong with the new institutional economics (and what is still wrong with the old)?" *Review of Political Economy*, 1: 299-318.
- Samuels, W.J. (1994) "Law and Economics" in G.M Hodgson; W.J. Samuels and M.R. Tool (ed.) in *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics (L-Z)*, Hants (UK): Edward Elgar.
- Serrano, F. y Gómez Uranga, M. (1996) "Institucionalismo y estado. Teoría marxista vs. teoría neoclásica" in T. Flores (coord.) *Temas sobre economía actual en homenaje al profesor D. Rafael de Juan y Peñalosa*, Bilbao: UPV-EHU.

Sjöstrand, S.E. (1995) "Towards a Theory of Institutional Change" in J. Groenewegen; C. Pitelis and S.E. Sjöstrand (ed.) *On Economic Institutions. Theory and Applications*, Hants (UK): Edward Elgar.

Stein, H. (1995) "Institutional Theories and Structural Adjustment in Africa" in J. Harriss, J. Hunter and C. M. Lewis (ed.) *The New Institutional Economics and Third World Development*, London: Routledge.

Street, J.H. (1967) "The Latin American "Structuralists" and the Institutionalists: Convergence in Development Theory", *Journal of Economic Issues*, 1 (1): 44-62.

Toye, J. (1995): "The New Institutional Economics and its Implications for Development Theory" in J. Harriss, J. Hunter and C. M. Lewis (de.) *The New Institutional Economics and Third World Development*, London: Routledge.

Vromen, J.J. (1995) *Economic Evolution. An Enquiry into the Foundations of New Institutional Economics*, London: Routledge.

Wilber C.K. and Harrison, R.S. (1978) "The Methodological Basis of Institutional Economics: Pattern Model, Storytelling, and Holism" *Journal of Economic Issues* 12 (1): 61-89