

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.515
2 de mayo de 1995

e.1

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**CAMBIO INSTITUCIONAL Y ACCION COLECTIVA: NUEVOS
ALCANCES EN ECONOMIA POLITICA**

Este documento fue elaborado por el consultor Francisco Valdés Ugalde. Las opiniones en él expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización. No fue sometido a revisión editorial.

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO	1
I. PREAMBULO	3
II. ANTECEDENTES	4
III. ELECCION PUBLICA E INSTITUCIONES	6
1. La producción de los bienes públicos y la "lógica de la acción colectiva"	8
2. Una teoría de las instituciones	12
a) Constreñimientos formales e informales	14
b) El cambio institucional y las organizaciones	16
c) El problema del estado	18
IV. UN EJEMPLO INTRODUCTORIO A LA METODOLOGIA	21
V. OBSERVACION FINAL	22
BIBLIOGRAFIA	23
 <u>Anexo:</u>	
I METODOLOGIA PARA EL ANALISIS DE POLITICAS Y PROCESOS INSTITUCIONALES	25

RESUMEN EJECUTIVO

1. La concepción institucional de la economía política que se ha desarrollado recientemente incorpora al estudio de los procesos económicos consideraciones relativas a las normas y organizaciones que condicionan y afectan dichos procesos. Así, se destaca la interacción de los agentes e instituciones con las formulaciones de política económica y los resultados obtenidos de ella.
2. Las contribuciones que originaron este enfoque partían de un principio básico: la presencia de costos en el intercambio, que dan al mercado un carácter de "institución", más que de un "mecanismo automático". De esta idea han derivado tres corrientes de estudio, que incluyen el análisis de modelos de acción colectiva, de las formas de poder en el mercado, y de los costos en que incurre una economía para hacer posible el intercambio. A partir de aquí se busca explicar los contextos institucionales y organizacionales que condicionan la conducta de los actores en el intercambio.
3. Una premisa de esta literatura es que las instituciones y las formas de proceder que inciden sobre la asignación de recursos escasos son creaciones humanas, que parten de procesos de *elección pública (racional)* que modifican el ámbito institucional, sobre todo ante la presencia de los dos elementos que maximizan su efectividad, y que son, en sí, métodos de elección colectiva: la democracia política y la economía de mercado.
4. Un aporte al nuevo enfoque institucional, y especialmente al tema de la acción colectiva, consistió en demostrar la posibilidad de que los miembros de una organización de defensa de intereses comunes no actúan en ella en función de dicho interés común, sino por el interés individual, que no puede ser alcanzado en aislamiento. Así se producen los *bienes públicos*, resultantes de una gestión colectiva en la que cada participante intenta minimizar el costo que paga por obtenerlos, buscando beneficiarse del bien sin pagarlo (*free-rider*). Esta conducta se debe a que todo individuo racional es consciente de que su participación en un grupo no incide de manera decisiva en la existencia del grupo como tal, sobre todo a medida que el tamaño de éste es mayor.
5. La teoría de la acción colectiva también incluye la idea de que ésta se da en condiciones históricamente determinadas. Las organizaciones no son las mismas a lo largo del tiempo, sino que son productos de esfuerzos acumulativos. Ver a las organizaciones desde una perspectiva histórica implica reconocer el costo que ha significado su creación, así como las características específicas de su desarrollo.
6. Una de las principales premisas de la teoría de las instituciones es que concibe a la racionalidad de los agentes como limitada por sus capacidades "computacionales", la disponibilidad de la información y la incertidumbre, sus percepciones subjetivas y la ideología circundante. Así, los actores económicos deben obtener la mejor información posible y actuar frente a un ambiente político, ideológico y organizacional dado. Esto implica un costo, que se traduce en la necesidad de crear pautas regulares de interacción (instituciones) que simplifiquen las relaciones entre los agentes. Sin embargo, la articulación institucional puede ser o no favorable a la obtención de dicho objetivo, lo que determina la diferencia entre el desempeño óptimo o subóptimo de una economía.

7. A cada elección o curso de acción particular que los agentes realizan corresponde un conjunto de restricciones formales e informales. Las primeras se refieren a las reglas escritas, y las segundas a aquéllas que los individuos respetan en forma voluntaria y cotidiana, y que forman parte de su cultura. Cuando el conjunto de normas o restricciones ocasiona sobre un determinado actor efectos desfavorables, éste lleva a cabo acciones estratégicas para modificar las instituciones, y su éxito dependerá de su poder relativo en la estructura social. El cambio institucional puede darse también progresivamente en el tiempo, a medida que las diferencias en el conjunto de elecciones llevadas a cabo por los agentes dan como resultado un conjunto de reglas formales e informales distinto al inicial. Actualmente las normas formales e informales codifican los derechos de propiedad y las formas de coerción del Estado para hacerlos valer, y existe un sistema cultural que favorece (u obstaculiza) la confiabilidad del funcionamiento de los mecanismos económicos.

8. Una vez establecidos, los modelos institucionales adquieren características específicas definidas por el curso de articulación entre economía y política. Dicho curso -que está definido por una cierta interrelación entre las reglas formales e informales-, se vuelve necesario y recurrente, llegando a ser el factor determinante del desempeño económico, por lo que el perfeccionamiento o cambio de dicho curso adquiere una importancia crucial. Son las organizaciones las que juegan un papel decisivo en el cambio o la persistencia de los modelos institucionales. A la vez, las organizaciones constituyen un resultado del ámbito institucional en que se inscriben, ya que éste último determina las reglas que las primeras deben respetar.

9. Cualquier análisis de la influencia de los procesos institucionales sobre el entorno económico debe basarse en una metodología que permita evaluar la estructura de la institución en sí misma y su dinámica de interacción con los actores sociales, así como las características de éstos últimos y las interrelaciones que se generan entre ellos en el ámbito económico y social. No obstante las ventajas que ofrece esta orientación, aún no hay una clara integración entre el estudio de casos y la teoría. Esto dificulta la aplicación de las conclusiones generales al estudio de casos específicos. A pesar de esto, el enfoque tiene la virtud de dar la mayor atención a la dimensión microsocia, y, por ello, de reunir en un mismo marco analítico factores institucionales y dinámicos que pueden dar lugar a aplicaciones que arrojen luz sobre problemas que se consideran crónicos.

I. PREAMBULO

Este trabajo ofrece una síntesis de una selección de las principales aportaciones de la economía institucional para entender el impacto de las instituciones sobre los procesos y las decisiones económicas. La importancia de esta problemática reside en que a todo proceso económico corresponde un entramado de reglas subyacentes que es necesario tomar en cuenta a la hora de ofrecer alternativas o modalidades de decisiones destinadas a afectarlo. No hacerlo redundaría frecuentemente en la comprensión parcial de los fenómenos analizados y en la no obtención de los resultados esperados de las medidas aplicadas.

El argumento central del documento es que todo proceso en el que intervienen actores económicos y sociales puede ser analizado como la relación que se establece entre decisiones y cursos de acción de determinados agentes y los constreñimientos que les vienen del entorno. Entre estos últimos sobresalen de modo especial los conjuntos de reglas formales e informales que constituyen las instituciones. Asumir este principio de análisis y sus implicaciones metodológicas tiene como consecuencia la búsqueda de un enfoque integrado en el que la convergencia de factores sociales y políticos en procesos económicos hacen inevitable el trabajo interdisciplinario.

El documento se divide en cuatro partes. Después de un preámbulo, la segunda parte se dedica a introducir el estado actual de las preocupaciones en esta temática y a hacer un breve recuento de sus antecedentes en el pensamiento económico. La tercera parte explica el concepto de elección pública y su relación con las instituciones y, a su vez, se divide en dos partes, una referida a la acción colectiva y al papel que las organizaciones juegan en ella y otra a la teoría de las instituciones. Esta última se subdivide en sus aspectos relacionados con las restricciones formales e informales que caracterizan los marcos institucionales, el cambio institucional y el papel del estado en la organización institucional de la sociedad. Una sección más introduce un ejemplo del análisis metodológico requerido para el estudio de los instrumentos de la economía política. Por último, se ofrecen algunas breves conclusiones.

II. ANTECEDENTES

La economía política positiva (como tiende a ser llamada últimamente, o economía institucional, como se le conoce más ampliamente), es una disciplina en proceso de constitución que ha contribuido a superar la contradicción (o el desfase) entre el estudio de los actores y el análisis del sistema social. Al proporcionar una teoría de la racionalidad del sujeto vinculada a una teoría de las instituciones permite reconciliar ambos análisis. Este hecho es de relevancia para la teoría de las ciencias sociales en muchos aspectos, pero tiene una significación particular en el estudio de la interacción entre la formulación de políticas y la acción de los agentes sociales.

No obstante las ventajas que ofrece este enfoque, aún no hay una clara integración entre el estudio de casos y la teoría. Esto dificulta la aplicación de las conclusiones generales a casos y situaciones específicas de formulación e implementación de políticas. A pesar de esto, el enfoque tiene la virtud de dar la mayor atención a la dimensión microsocial y, por ello, de reunir en un mismo marco analítico factores institucionales y dinámicos que bien pensados pueden dar lugar a aplicaciones que arrojen luz sobre problemas que se consideran crónicos.

Uno de estos problemas es el desarrollo económico y los factores que lo inhiben o facilitan. En esta literatura, el desarrollo es visto como un resultado de la interacción entre agentes pautada por las instituciones en las que participan y en las cuales confluyen factores económicos, políticos, sociales y culturales. Es decir, evalúa el desempeño de una economía, considerando como aspecto fundamental los arreglos institucionales que le dan forma en el largo plazo. Se trata, pues, de un énfasis en las instituciones y mecanismos intermedios de la organización económica que explican la naturaleza del resultado económico obtenido.

Las contribuciones que originan este enfoque son diversas y pueden ubicarse distintamente en el tiempo. Autores como A. Bergson (1938), J.R. Hicks (1939) Ronald H. Coase (1937) y otros hicieron observaciones y estudios que concluían que la teoría neoclásica tendía a considerar erróneamente que el intercambio en el mercado no es costoso. La consecuencia principal de esta presunción es la de restringir el análisis económico al estudio de los insumos y productos de la economía. Al reconocer que el intercambio necesita de la existencia de prerrequisitos no económicos, se abrió un vasto campo para su estudio. Estos prerrequisitos consisten en pautas de conducta destinadas a asegurar eficientemente el intercambio. Estas pautas no son actividades "productivas", en el sentido de actividades dedicadas a la "transformación" de insumos en productos, sino actividades realizadas en el ámbito mismo de la "transformación". Sobre las contribuciones de estos autores precursores, se desarrolla un conjunto de tendencias del pensamiento económico que parten de la aceptación del mismo principio básico: intercambiar es costoso, por lo tanto el mercado no es un "mecanismo automático" sino una institución. Se pasa así de la idea de la mano invisible a la visibilidad de la mano que ordena el tejido social del que está hecho el mercado.

Aunque este enfoque ha tenido sus contribuciones seminales a lo largo de cincuenta años o más, no ha sido sino a partir de mediados de los años sesenta que se ha vuelto una verdadera corriente de pensamiento que ha interactuado con otras disciplinas además de la economía. Puede asegurarse que el camino por andar es aún mayor que el recorrido hasta ahora. Sin embargo, en la actualidad se pueden identificar los distintos cursos que ha seguido la investigación. Estos se pueden

agrupar en tres principales orientaciones. La primera consiste en trabajos que se ocupan de sustituir la presunción del intercambio puro descentralizado entre individuos con modelos de acción colectiva que suponen procesos de decisión, elección y formulación de reglas y procedimientos. Un segundo camino estudia situaciones de mercado que sólo pueden explicarse introduciendo el concepto de poder, es decir, situaciones en las que el mercado es un terreno de competencia política en el cual los actores despliegan "conductas estratégicas". Finalmente, un tercer curso de investigación se concentra alrededor del concepto de "costo de transacción", modificando el supuesto neoclásico del intercambio sin fricción con la idea de que ciertos costos provienen de encontrar y explotar oportunidades de transacción (Alt y Shepsle 1990:3—4). 1/

Este trabajo intenta derivar hipótesis metodológicas integradas entre los tres tipos de investigación. Los tres campos de exploración referidos no son excluyentes sino complementarios y, en realidad, cada uno de ellos no avanza mucho sin toparse con los otros. Apelar a modelos de acción colectiva, a las formas del poder en el mercado y a los costos en que incurre una economía para hacer posible el intercambio desembocan, a final de cuentas, en el compromiso de explicar los contextos institucionales y organizacionales que pautan la conducta de los actores en el intercambio. Además, es ineludible asumir que un enfoque de esta naturaleza sólo es viable como "economía política". 2/

1/ Se omite en este trabajo una explicación detallada del concepto de "costos de transacción".

2/ En este sentido, lo que sigue se aparta de la ortodoxia del lenguaje del economista y abarca los acentos de la ciencia política y en no pocos casos de la sociología.

III. ELECCION PUBLICA E INSTITUCIONES

Los precursores dan origen a trabajos que extienden el análisis económico a los fenómenos institucionales y políticos. Dos puntos cardinales definen la trayectoria de esta literatura: el punto de partida es la puesta en primer plano de la categoría de elección racional; la estación de llegada es la idea de que a pesar de la fragmentación disciplinaria del hecho social en análisis económico, político, antropológico, etc., éste representa una totalidad indivisible que requiere de una creciente interdisciplinaria. En términos de la literatura, podría decirse que el tramo enmarcado por estas dos ideas va de la publicación de *Social Choice and Individual Values*, de Kenneth Arrow en 1951 a las últimas contribuciones de Mancur Olson entre las que sobresale *Toward a unified view of economics and the other social sciences* (1990). Desde luego esto no agota la literatura, pero fija los límites iniciales y la frontera actual de la discusión. A esta lista deben agregarse al menos las contribuciones de Duncan Black (1958), Anthony Downs (1957), William H. Riker (1962), Mancur Olson (1965) y Buchanan y Tullock (1962). ^{3/}

La premisa establecida en esta literatura es la de que las instituciones y las formas de proceder que inciden sobre la asignación de recursos escasos son creaciones humanas. Por lo tanto, su evolución, forma y modo de operar pueden explicarse sólo mediante la comprensión de los propósitos a los que sirven, los objetivos individuales que satisfacen y las consecuencias que tienen para las decisiones de individuos en instituciones alternativas (Ordeshook, 1990:14). Asimismo, debe darse cuenta de como se construyen las preferencias públicas y la toma de decisiones para darles satisfacción.

Si el grado de generalidad de esta premisa abarca todo tipo de situaciones en las que se toman decisiones, conduce por consecuencia a un esfuerzo de integración inevitable entre economía y política. Dar cuenta de la interacción de política y economía supone comprender su materia de estudio desde la misma perspectiva teórica. No obstante, un obstáculo a esta agenda se ha presentado en que la ciencia económica ha alcanzado un desarrollo mayor que la política debido a su temprana sujeción al razonamiento matemático, y a valerse de sus técnicas en la investigación. Este defecto, empero, ha empezado a subsanarse recientemente con la evolución de una ciencia política que ya cuenta con un bagaje propio de conocimientos generales.

Las piedras angulares de esta literatura privilegian la elección pública que se produce en ambientes compuestos por dos premisas: democracia política y economía de mercado. En palabras de Arrow, estos son dos métodos de elección colectiva: "votar [...] para tomar decisiones 'políticas' y el mecanismo del mercado para tomar decisiones 'económicas'" (Arrow 1951:1). Sin embargo, aunque se da preferencia al tratamiento de las situaciones que reúnen ambas condiciones (y se considera que bajo estas dos condiciones se obtienen los mejores equilibrios entre ambos niveles de decisión), no se descarta el estudio de la elección racional bajo supuestos diferentes. De hecho, desde el punto de vista de su construcción lógica, la teoría de la elección pública parte del supuesto

^{3/} El tema de la elección racional no es una novedad de esta literatura. Su presencia se remonta a los economistas políticos clásicos y otros pensadores. La diferencia estriba en aplicar las premisas y métodos de la economía a problemas políticos.

de que todo individuo es racional, es decir, toma decisiones racionales al enfrentarse a alternativas de elección. Se admite que dentro y fuera de la democracia capitalista pueden encontrarse ejemplos de situaciones en las cuales las decisiones son tomadas por individuos solos o por pequeños grupos (dictadura, oligarquía, monopolio) o bien por formas tradicionales. 4/ Sin embargo es común a todos los casos que las decisiones sean tomadas por individuos racionales.

No obstante lo anterior, es menester enfatizar que la teoría de la elección pública reconoce que las formas óptimas de acción colectiva se dan en situaciones en las que existen mecanismos para llegar a decisiones colectivas soberanas sobre la base de la optimización de los resultados de la acción de agentes racionales a partir de una dimensión institucional y de otra dimensión de comportamiento individual ("racional") del proceso social en su conjunto. En el contexto de estas premisas sobresale la presencia constante de la tríada que constituye a la política en el mundo moderno: las relaciones entre ciudadanía, burocracia y clase política. De hecho podría decirse que la teoría de la elección pública estudia la interacción de economía y política a partir de las formas que adquieren las relaciones entre estos tres elementos de la tríada a partir de la maximización de los intereses de cada elemento y las restricciones a las que están sujetos. 5/

Históricamente, la ciencia económica proporcionó los primeros instrumentos para el estudio del comportamiento racional de los agentes en situaciones de mercado. Esto es lo que se conoce como la "maximización racional" de los resultados en función de decisiones racionales en el uso de los recursos y las reglas del juego económico. 6/ Un siguiente paso fue dado al aplicar los modelos explicativos del comportamiento económico a las motivaciones políticas y a las organizaciones de interés. De ahí se llega al estado actual de la literatura que se caracteriza por una preocupación creciente por la influencia de las instituciones en el desempeño económico, social y político. De esta preocupación ha resultado una mayor interdisciplinariedad, incluso más allá de la economía y la política, en las tres vertientes de la investigación mencionadas antes.

Considerada como un problema de historia intelectual, la importancia de las instituciones surge de la pregunta de cómo explicar que los maximizadores racionales de beneficios establezcan formas de cooperación, cuando la no cooperación pareciera estar esencialmente vinculada a su interés. Así, la relación entre interés individual y cooperación social, y los efectos de sus distintas formas posibles sobre el desarrollo económico, es el principal objeto de explicación de este tipo de análisis. En otras palabras, la agregación de intereses individuales en formas de acción colectiva (virtuosas o perversas respecto al desarrollo económico), es el centro y la frontera del conocimiento en esta materia.

4/ Arrow: "el dominio de un solo individuo es el extremo de la discrecionalidad administrativa, el dominio de un código sagrado el extremo del dominio mediante la ley" (Arrow 1951:1).

5/ En este punto me he beneficiado de comentarios de Johnatan Molinet del ITAM, México.

6/ Un trabajo precursor en este terreno fue el de J. Von Neumann y O. Morgenstern (1944).

1. La producción de los bienes públicos y la "lógica de la acción colectiva"

La aportación fundamental de Mancur Olson (1965) consistió en ofrecer un nuevo examen de los supuestos de la teoría de las clases y los grupos sociales a la luz de los principios económicos. A diferencia del marxismo y el pluralismo, que conciben a la organización del interés colectivo como un esfuerzo por realizar el "interés común", Olson muestra que los miembros de una organización de defensa de intereses comunes no actúan en ella en función del interés común, sino en defensa de su interés individual, el cual no puede ser alcanzado en aislamiento.

Esta idea va de la mano con el concepto de bienes públicos. Un bien público resulta de la gestión de una finalidad colectiva (o elección pública). Más técnicamente, un bien público es tal en cuanto que está disponible para ser consumido por cualquier miembro de un grupo y esta disponibilidad no puede ser sustraída a (ni impedida por) ningún miembro del grupo. La finalidad del grupo es producir dichos bienes para todos sus miembros, quienes tienen como objetivo individual asociarse para producir—consumir dicho bien.

Al formar parte de grupos de interés, cada individuo busca obtener la cantidad óptima de los bienes que proporcionan tales grupos a sus afiliados, a la vez que trata de minimizar el costo que paga por obtener esos bienes. Esta conducta se debe a que todo individuo racional es consciente de que su participación en un grupo no incide de manera decisiva en la existencia del grupo como tal. ^{7/} De ahí que, gracias a esta dinámica, la producción de los bienes públicos por parte de la organización tiende a ser subóptima.

En situaciones ordinarias, dice Olson, los miembros de un grupo no cooperan con él en la medida requerida para generar el bien público en los montos necesarios para satisfacer la demanda de sus agremiados. Este problema se conoce como la tendencia a la "suboptimalidad" en el funcionamiento de las organizaciones. El teorema mediante el cual Olson expone esta lógica dice que

"en la medida en que un individuo obtiene solamente una parte del beneficio de los gastos que lleva a cabo para obtener más del bien público, dicho individuo interrumpirá la adquisición (i.e. el pago, FVU) del bien público antes de que haya sido obtenida la cantidad óptima para el grupo en su conjunto. Adicionalmente, las cantidades del bien público que un miembro del grupo recibe de manera gratuita de parte de otros miembros reducirá aún más su incentivo para proveer más de dicho bien a sus expensas. De acuerdo con esto, entre más grande es el grupo, mayor será su inclinación a dejar de proveer la cantidad óptima de un bien público" (Olson, 1965:35 cursivas en el original).

^{7/} Hay una diferencia derivada del tamaño de los grupos. En el caso de los grupos pequeños la suspensión de la participación de uno de los miembros puede tener una incidencia decisiva en la medida en que dicho miembro puede jugar un rol determinante como aportador, y a que posee pleno conocimiento de los demás, mientras que en los grupos grandes, en los cuales no se dan estas dos condiciones, ocurre lo contrario.

En pocas palabras, entre más grande es el grupo menos hará avanzar los intereses comunes de sus miembros, a menos que se impongan las medidas para contrarrestar esta tendencia.

Lo anterior es válido para grupos que operan en situaciones de mercado, es decir, empresas o individuos que llevan a cabo transacciones económicas y que se asocian de modo exclusivo en organizaciones de acceso restringido. Olson agrega una distinción del tipo de grupos u organizaciones posibles, de acuerdo con los propósitos o motivaciones que persiguen. En situaciones de mercado los grupos buscan satisfacer sus requerimientos de bienes públicos de manera exclusiva, es decir, restringiendo el acceso de nuevos miembros al disfrute de los bienes públicos, mientras que en situaciones "no—de—mercado" ocurre lo contrario: el crecimiento del grupo produce una expansión del bien público que se proporciona mediante la organización. En el primer caso se trata de "bienes públicos exclusivos" y en el segundo de "bienes públicos inclusivos". Más que una distinción tajante entre diferentes tipos de grupos se trata de diferentes objetivos perseguidos por los mismos o por diferentes grupos: la razón de esto es que los "grupos" se desempeñan tanto en la economía como en otras esferas de actividad para perseguir objetivos comunes a sus miembros. Empresas, sindicatos, carteles, partidos políticos, coaliciones de interés, grupos de cabildeo, etcétera, deben cubrir varios frentes de acción diferenciados por la naturaleza de los objetivos que se persiguen en cada uno de ellos. Desde este punto de vista lo importante es que la exclusividad o inclusividad de un grupo no depende del tipo de membresía que lo caracteriza, sino de los objetivos que están en juego para la organización en un momento determinado. Así, si se trata de controlar la producción de las empresas especializadas en un ramo o producto para crear un efecto de precios oligopólicos, dichas empresas tenderán a producir un bien público exclusivo (control de producción o precios entre y para ellas mismas). Pero si se tratase de hacer aprobar una legislación favorable a las mismas empresas, a mayor cantidad de interesados (gigantes, grandes, medianas y pequeñas) mayor será la posibilidad de actuar para convencer a los legisladores de implementar las medidas consecuentes.

Así, la acción colectiva tiene por objeto la producción de precios de mercado en forma óptima. Todo bien público, de ahí en adelante, descansa sobre el mismo principio: tiene un precio que hay que pagar y, por lo tanto, que hay que tratar de controlar. Esta hipótesis abrió un vasto campo para pensar el mercado precisamente como una interrelación de economía y política, a pesar de que Olson tendió a no considerar apropiadamente la complejidad de los factores políticos en este mecanismo social.

Esta "lógica" se conoce como el problema del "free rider", que es la tendencia de los individuos y de los grupos sociales a evitar pagar lo que les correspondería (independientemente de si dicho pago es equitativo o no) para cubrir el costo de los bienes públicos; una consecuencia de esto es hacer recaer dichos costos sobre terceros. El caso en el que se observa con mayor simplicidad esta tendencia es el caso del Estado: a menos que se establezcan disposiciones coercitivas (ley) para el cobro de impuestos y otras formas de cooperación, los ciudadanos de ese Estado dejarían de pagar sus impuestos (suboptimalidad). Si bien es posible encontrar en la historia ejemplos ocasionales de cooperación altruista, no explicable por formas de coerción, lo normal es lo contrario: que los individuos traten de satisfacer sus intereses haciendo que el costo social de esa satisfacción lo paguen otros.

De esto se desprenden varias consecuencias respecto de la acción colectiva. La primera y más obvia es que los individuos tienden naturalmente a evadir el costo de reproducir las condiciones externas a su acción (instituciones), sin las cuales no la pueden realizar, pero cuya relación con sus intereses no es inmediatamente evidente. La segunda consecuencia es que para contrarrestar esta tendencia es necesaria la creación de reglas y formas organizativas que norman el comportamiento de los individuos de acuerdo con los intereses generales de un grupo. 8/

De ahí surge una "lógica" de la acción colectiva que impone un movimiento recíproco entre las pautas de acción originadas en los intereses individuales y los requerimientos de los grupos y del sistema social en su conjunto. La crítica de Olson a las teorías de la acción y las organizaciones reveló la existencia de una racionalidad individual que tiende a aparecer bajo condiciones de mercado. Sin embargo, la universalidad de este principio parece quedar restringida a esas situaciones de mercado que han requerido para su constitución de condiciones institucionales que no derivan de la racionalidad individual pura sino de una racionalidad individual (que incluye a su relacionabilidad con otros individuos) históricamente construida, es decir, discernible en el plano de los arreglos institucionales y no en el de la acción individual aislada.

En un trabajo más reciente, Olson (1982) presenta con mayor refinamiento y elegancia las consecuencias de la Lógica... para el desempeño económico de las naciones. Su preocupación en este trabajo sigue siendo el explicar cuales son las determinantes sociales, políticas y culturales que, aunadas a las económicas, influyen para bien o para mal en el desarrollo económico, y someter a comprobación empírica su teoría expuesta en su trabajo precedente. Mediante el estudio de un conjunto de países que experimentan un ascenso económico o bien una declinación, en distintos momentos de la historia contemporánea, Olson concluye que el modo como se construyen las organizaciones de intereses en estas economías han sido decisivas para la forma en que se comportan. Sin detenernos en el detalle de su exposición, lo esencial a señalar aquí son las interconexiones que el autor encuentra entre formas de organización de intereses y desempeño económico. En esencia sus conclusiones pueden reducirse a cinco:

a) En la historia económica contemporánea la construcción de las organizaciones que proveen bienes públicos (sindicatos, organizaciones empresariales, partidos políticos, gobiernos...) es un proceso arduo y lento y por ello ha requerido de esfuerzos excepcionales y circunstancias favorables para su creación.

b) A medida que se superan las barreras y las dificultades que impiden su formación, se acumula un creciente número de organizaciones.

c) Estas organizaciones, sobre todo si son pequeñas comparadas con el tamaño de la sociedad a la que pertenecen, tienen pocos incentivos para hacer de sus sociedades entidades más productivas y eficientes, pero poseen, por el contrario, fuertes incentivos para apropiarse de una mayor proporción del ingreso nacional, aun cuando ello reduce el producto social global.

8/ El grupo puede ser un sindicato, una empresa o un país, y sus intereses generales son definidos por la estructura institucional de las preferencias y las decisiones surgida de su historia.

d) En consecuencia, las barreras generadas por el creciente poder y carácter excluyente de estas organizaciones y su lentitud para la toma de decisiones reducen el dinamismo económico.

e) Para contrarrestar los efectos negativos de esta dinámica, se hace necesario el recurso a la política (conflicto, negociación, reglas...) y la regulación burocrática.

Lo que estas conclusiones añaden a la teoría de la acción colectiva es que ésta se da en condiciones históricamente determinadas. Las organizaciones no son las mismas a lo largo del tiempo y en las sociedades contemporáneas, caracterizadas por la presencia de organizaciones de todo tipo, estas organizaciones no han sido creaciones de un solo día, sino productos de esfuerzos acumulativos. Ver a las organizaciones desde una perspectiva histórica implica, entonces, reconocer el costo que ha significado su creación y las características específicas de su desarrollo. Las distintas situaciones nacionales podrían describirse atendiendo al desarrollo de sus organizaciones e identificar en ellas los distintos momentos que éste implica. Ahora bien, desde el punto de vista de la relación óptima entre organización y desempeño económico, se desprenden de lo anterior varias consecuencias importantes. La primera es que las organizaciones son necesarias, no puede concebirse la vida económica moderna sin ellas. La segunda se refiere a que el tamaño de las organizaciones no es correlativo de su poder, éste más bien dimana de la presencia de varias organizaciones en competencia que pueden generar los equilibrios para evitar que se vuelvan ineficientes por la facilidad con la que, bajo circunstancias de no competencia y regulación, pueden aumentar su capacidad para apropiarse de una mayor proporción del producto social. Una tercera consecuencia es que en las situaciones que se aproximan a una correlación óptima entre organización y desempeño económico juega un papel decisivo el sistema de reglas y contrapesos que las organizaciones enfrentan en el sistema político y social, que las obligan continuamente a modular la relación entre el poder que alcanzan y el dinamismo que las caracteriza, de tal manera que el primero no reduzca al segundo en detrimento del desempeño económico global. Finalmente, una cuarta consecuencia se refiere al equilibrio que es necesario alcanzar entre reglas formales e informales en el comportamiento de las organizaciones y de sus miembros; una mayor adecuación entre unas y otras, aumenta la coherencia organizativa mientras que su distanciamiento conduce a situaciones de "doble estándar" en los que la aplicación de las reglas formales, socialmente aceptadas, es más costosa e ineficiente.

Estas implicaciones de la lógica de la acción colectiva para el funcionamiento económico de las sociedades, hace indispensable pensar en el tejido formado por las redes institucionales que balancean el peso de los diferentes agentes sociales en la toma de decisiones. También hace necesaria una crítica del frecuente traslado mecánico de los supuestos conductuales (maximización racional) de la economía neoclásica a las esferas no económicas de la actividad social.

Como se verá en el siguiente apartado, la literatura institucionalista dará pasos adicionales a las contribuciones de Olson al formular una teoría de las instituciones que abarca pero también corrige en algunos aspectos las ideas que Olson expusiera en *La lógica de la acción colectiva*.

2. Una teoría de las instituciones

Aunque la literatura institucionalista es muy amplia ^{9/} se puede ofrecer una síntesis de sus principios esenciales tomando como referencia algunos trabajos fundamentales. La premisa general de esta literatura es el reemplazo de una concepción perfecta de la racionalidad de las decisiones de los agentes por un concepto de racionalidad limitada (Simon, 1987). En esencia, se critica la idea de que un actor económico pueda reunir las condiciones de racionalidad perfecta al tomar decisiones económicas. Esto implica la crítica a dos principios: a) el que dice que las decisiones se toman con disponibilidad de todo el conocimiento necesario implicado en esa decisión, y b) el que señala que el actor tiene la capacidad de procesar óptimamente dicha información al tomar su decisión. Estos principios son reemplazados por la aceptación de que el conocimiento disponible para el actor y sus capacidades "computacionales" son limitadas, es decir, se dan bajo restricciones derivadas de la incertidumbre, de la capacidad de procesamiento de la información, las percepciones subjetivas del mundo y de los valores (ideología) de los que el actor participa o prevalecen en su ambiente. De ahí que sus decisiones o elecciones racionales sean racionales no de acuerdo con un principio de perfección universal, sino de acuerdo con las características de su entorno.

Los actores económicos tienen que, por tanto, obtener la mejor información posible y actuar dentro de (o hacer frente a) un ambiente político, ideológico y organizacional dado. Todo ello tiene un costo que se traduce en la necesidad de crear pautas regulares de interacción que simplifiquen la complejidad de ese ambiente. Estas pautas o reglas son las instituciones, y su diseño y forma de comportamiento pueden ser favorables o adversos al cumplimiento de la finalidad antes señalada. La diferencia entre una articulación institucional favorable y una desfavorable, hace la diferencia entre un desempeño óptimo o subóptimo de una economía.

La introducción de este nuevo paradigma dentro del pensamiento económico—político tiene como consecuencia el que al juzgar la forma del desempeño de una economía, el juicio no recaiga sobre la presencia o la falta de racionalidad del actor, sino sobre la agregación de la racionalidad individual y la colectiva. En efecto, la literatura empieza a incorporar estudios de caso de economías desarrolladas o subdesarrolladas que en su mayoría son revisiones del paradigma anterior. La diferencia que introducen con respecto a éste, es que los actores aparecen tomando decisiones racionales de acuerdo a las restricciones impuestas por el ambiente sociopolítico y no irracionales (o "subdesarrolladas"), como solía caracterizárseles. En consecuencia, el desarrollo económico no aparece como una variable dependiente de la racionalidad del actor, sino de la adecuada agregación entre ésta y la articulación institucional en la que opera.

Pero ¿qué son las instituciones? ¿Cuál es su función económica y que otras funciones tienen? ¿Cómo se puede lograr que generen formas de agregación de la acción individual en acción social que produzcan resultados económicos positivos? ¿Cuáles son las razones por las cuales conducen al fracaso de una economía? y, finalmente ¿Cuáles son los factores fundamentales a considerar en su diseño para un desarrollo económico exitoso?

^{9/} Una bibliografía muy completa (hasta 1990) puede encontrarse en North (1990: 141—146).

En contra de la explicación tradicional del pensamiento neoclásico, Douglass C. North (1990) sostiene que el mundo real es un mundo complejo y que el individuo, aunque tiende a comportarse racionalmente, tiene capacidades ("computacionales") limitadas, además de conductas no racionales. El efecto de estos dos hechos es la incertidumbre, y la consecuencia de este efecto es la necesidad permanente de todo individuo y de toda sociedad de reducir esa incertidumbre. Este objetivo se logra por dos caminos: 1) reduciendo la complejidad del mundo, codificándolo para poder descifrarlo, y 2) aumentando las capacidades de procesamiento de información y resolución de problemas mediante la creación de "sistemas de instrucciones" para la acción. Ambos esfuerzos de la acción humana conducen al mismo resultado, que es la creación de reglas y procedimientos que simplifican el proceso. Ambos, reglas y procedimientos, conforman el marco institucional que al estructurar la interacción modula el conjunto de elecciones de los actores.

Una parte de la solución ofrecida por North ^{10/} consiste en una modificación al concepto de costo de producción. Tradicionalmente este concepto se define por el costo de transformación de un producto. Definido así, este concepto es insuficiente desde el punto de vista de los supuestos conductuales modificados que el autor propone para una ciencia económica renovada. Según la modificación de estos supuestos el intercambio no se lleva a cabo en condiciones de equilibrio, ni los individuos disponen desde el inicio de los elementos para desempeñarse como individuos maximizadores. Por el contrario, el intercambio es costoso, es decir, la reducción de la incertidumbre y el aumento de la capacidad de los individuos para desempeñarse en él por medio de reglas y procedimientos, es una actividad a la que se dedica una parte considerable del trabajo social. De acuerdo a esta definición, el costo de transacción deriva de las actividades de medir ("measurement") los bienes que se intercambian y de hacer respetar ("enforcement") los derechos de los actores en el intercambio.

En el intercambio, los actores no poseen la misma información acerca de lo que están haciendo; tienen que aproximarse de manera que puedan reducir el margen de incertidumbre que les hace sospechar, con justa razón, que de no medir adecuadamente lo que están comprando o vendiendo pueden ver afectada su posibilidad de obtener la máxima ganancia. Asimismo, requieren garantías de que el intercambio se lleva a cabo en los términos acordados. Ello vincula a las instituciones con el intercambio económico de manera inextricable. Cada uno es impensable sin el otro; en consecuencia, cuando se estudia a uno se requiere de las otras y viceversa.

North distingue tres tipos de formas históricas de relación entre economía e instituciones: a) el intercambio personalizado; b) el intercambio impersonal con formas de autoridad dispersas, y c) el intercambio impersonal con estado moderno. El primer caso es el de la pequeña producción y el comercio local en donde la homogeneidad cultural hace innecesaria una autoridad que haga respetar los intercambios. El segundo caso corresponde a formas de intercambio económico más extendidas pero que garantizan la certeza de los contratos mediante formas primitivas de control político, tales como la amenaza, los rehenes o los rituales religiosos. En este caso, aunque el estado ya suele estar presente como una organización burocrática autónoma, aún juega un papel ambiguo respecto de ser la institución que garantiza el desarrollo del mercado; esto se debe a que

^{10/} Junto con otros exponentes de su escuela. Ver North, 1990:27 nota.

frecuentemente la forma de constitución de la autoridad estatal se basa en poderes ilimitados para el soberano. El tercer tipo es el que se corresponde mejor con las sociedades modernas en las cuales se dan (o tienden a darse) tres condiciones político—económicas esenciales para su buen funcionamiento: impersonalidad de las relaciones económicas, un sistema de normas formales e informales que se ramifican hacia dos subsistemas, uno que codifica los derechos de propiedad y los aparatos coercitivos (judiciales y policíacos) para garantizar que los primeros se respeten (o permitir que se transgredan bajo determinadas circunstancias) y un sistema cultural que favorece (u obstaculiza) que la concurrencia económica de los agentes se lleve a cabo bajo condiciones de confiabilidad del funcionamiento del sistema en su conjunto.

a) **Constreñimientos formales e informales**

En todas las sociedades conocidas las personas imponen sobre su comportamiento social y económico, condiciones y límites que dan una estructura a sus relaciones e interacción social. Los factores que explican la viabilidad o inviabilidad de un orden institucional que incentive el mejor desempeño de los agentes económicos es precisamente el de los constreñimientos formales e informales que, entramados, constituyen la base institucional en la que descansan las relaciones sociales de intercambio. North distingue dos tipos de constreñimientos: los que los individuos se imponen a sí mismos sin necesidad de una codificación formalmente obligatoria y las reglas formales escritas. Las primeras "proviene de información socialmente transmitida y son parte de la herencia que llamamos cultura" (North, 1990:37). Su importancia consiste en que son los "códigos" con los cuales los agentes sociales procesan la información que les viene del entorno.

El aspecto más característico de este tipo de reglas es el hecho de que no fueron diseñadas conscientemente (o son reminiscencias de reglas formales pasadas), pero que los diferentes actores ponen en marcha cotidianamente y tienen interés en conservar. Su importancia reside en que son normas implícitas que restringen el comportamiento maximizador de los individuos, imponiéndoles el respeto por o la prohibición de llevar a cabo determinadas acciones que perjudiquen el interés de otros agentes. La vinculación entre agentes mediante la norma informal conduce, a la postre, a un resultado cooperativo en los casos en que el desarrollo ("incremental") de dicha norma es positiva respecto de la capacidad de los individuos para expresar sin restricciones sus convicciones personales. Este elemento de libertad individual como constreñimiento informal a la acción de los otros tiene por consecuencia que al poder expresarse con plena libertad y aumentar su margen de autonomía, los individuos pueden dar lugar a la formación de sus preferencias y, por lo tanto, de la demanda agregada en condiciones tendenciales de equilibrio. Entre mas fácil es expresar las convicciones propias, mayor es su importancia en las decisiones de los agentes y, por lo tanto, más importante el papel que juega el elemento subjetivo en el curso de la economía (y de la sociedad). Más en general, en la medida en que las reglas informales absorben el peso de crear las condiciones de seguridad en la interacción, se reduce el costo de garantizar esa seguridad por la vía de la coerción.

Complementariamente a las reglas informales, es necesario que exista un sistema de reglas formales. Pueden distinguirse tres sistemas de reglas formales: las constituciones, las leyes reglamentarias y los contratos civiles (North, 1990). Las primeras tienen por objeto establecer las reglas políticas fundamentales a las que se ajustan el Estado y sus miembros; por su naturaleza están

hechas de manera tal que su modificación resulte difícil en la medida en que supone un consenso amplio de los miembros de un Estado. Las segundas reglamentan y coordinan los aspectos específicos que derivan de una norma constitucional; y los terceros, los contratos, regulan el intercambio económico entre individuos o grupos en el seno de la sociedad.

Las reglas formales e informales necesitan complementarse con un sistema judicial construido de tal forma que ante el incumplimiento de los contratos, las leyes o las constituciones, ya sea por la vía formal o informal, garantice que se pueda corregir las transgresiones en que hayan incurrido otros actores.

Sin una combinación virtuosa de estos elementos "no—económicos" no es posible la existencia de un mercado eficiente. Esta eficiencia se mide por el desempeño de los agentes económicos que actúan como maximizadores racionales dentro de cierto contexto institucional; su conducta maximizadora no conduce al éxito del conjunto de una economía sin condiciones favorables derivadas de ese contexto. En este sentido, un marco institucional es eficiente si favorece el crecimiento económico.

La estabilidad de las instituciones deriva del hecho de que a cada elección o curso de acción particular que los agentes llevan a cabo corresponde un conjunto de constreñimientos formales e informales; de ahí que cualquier cambio del encuadre institucional signifique no solamente cambios en las leyes, sino también en las normas de conducta. Cuando el marco institucional impide o facilita la posibilidad de que se produzcan resultados desfavorables a un actor, éste actor pondrá en marcha un dispositivo de acción estratégica para modificar las instituciones o defenderse de ellas. Sus posibilidades de lograr esta finalidad dependen de su poder relativo en la estructura social, es decir, de los constreñimientos que definen su acción por comparación con la de otros actores. Pero el cambio institucional no se produce únicamente en forma de alteración explícita de los "pactos" constitutivos de un orden específico, sino también progresivamente, de tal suerte que el conjunto de elecciones que los agentes pueden llevar a cabo en un contexto institucional determinado puede cambiar a lo largo del tiempo y dar por resultado un conjunto distinto del inicial.

Las instituciones decisivas para construir un marco de desempeño económico adecuado son los derechos de propiedad y los incentivos interconstruidos en la cultura económica. Los primeros son esenciales para garantizar la certidumbre de los actores de que los resultados de su conducta maximizadora redundarán en su beneficio; son también los derechos que activan el dispositivo jurídico que los garantiza. Los segundos son más intangibles; se trata del esquema de oportunidades que alienta o desalienta al actor a llevar a cabo una conducta maximizadora que repercuta en su beneficio y en el de la economía en su conjunto.

En un marco institucional adecuado (i.e. con una estructura adecuada de derechos de propiedad y de incentivos que alienten las conductas favorables y desalienten las nocivas), los costos de transacción se absorben colectivamente, mientras que en el caso contrario se descargan sobre el individuo, que al no resultarle costeable pagarlos se retirará del juego económico, pues resulta más costoso reducir la incertidumbre y generar el conocimiento requerido para desempeñarse adecuadamente en él. Esto nos lleva al siguiente aspecto del problema.

b) El cambio institucional y las organizaciones

Las instituciones son las reglas que dan estructura a la interacción entre los agentes, y son el resultado de la historia y las ideas. Las dos fuentes del cambio en la historia económica son: los precios relativos y las preferencias de los agentes. Al modificarse, los primeros alteran las relaciones capital/trabajo, capital/tierra y trabajo/tierra, y transforman el costo de la información y la tecnología (North, 1990:84). Las preferencias son causa de cambios profundos cuando una sociedad decide modificar su forma de gobierno o aspectos menos generales de su funcionamiento, i.e. cambios legislativos de importancia o gustos y costumbres en cualquier aspecto. North ilustra este argumento explicando las raíces del movimiento antiesclavista en los Estados Unidos antes de la guerra civil. Este caso, que no puede explicarse estrictamente en términos del cambio en los precios relativos, sino gracias al impacto de las ideas (preferencias) contrarias a la esclavitud, permite al autor dejar abierta la posibilidad de buscar relaciones complejas entre el mundo de las ideas, el de las instituciones y el de la vida económica.

Pero a lo anterior hay que añadir que una vez que se establecen, los modelos institucionales adquieren características específicas (son "**social specific**"), es decir, no son fácilmente generalizables. Una vez adoptado un curso ("**path**") de articulación entre economía y política, ese curso genera en esa(s) sociedad(es) una dependencia ("**dependence**"), es decir, se vuelve necesario y recurrente, imprimiendo así su huella sobre su desempeño económico (North, 1990:92—104). La dependencia del curso institucional puede significar así un obstáculo o un incentivo para el desempeño económico, por lo que el perfeccionamiento o el cambio de dicho curso adquiere una importancia central.

Las organizaciones juegan un papel decisivo en el cambio o en la persistencia de los modelos institucionales. Uno de los efectos sociales más importantes de estos últimos consiste en que conforman "la dirección de la adquisición del conocimiento y las habilidades" o, en otras palabras, el capital humano y, en consecuencia, "esta dirección será el factor decisivo para el desarrollo de largo plazo" de una sociedad (North, 1990:78). ^{12/}

Debido a ello, las organizaciones económicas (empresas, organismos de representación de intereses, etc.) son constreñidas por las instituciones existentes en la manera como organizan el recurso a la información y al conocimiento (y de ahí a la tecnología y la competitividad), mediante la inversión que llevan a cabo en generación de conocimiento y entrenamiento; a través de la interacción entre la actividad económica, el conocimiento disponible y el marco institucional inicial, y por medio de la alteración de los condicionantes institucionales como resultado colateral de las actividades maximizadoras que realizan. De acuerdo con esta idea, si el marco institucional

^{12/} La literatura reciente sobre el tema de la relación entre conocimiento y desempeño económico presenta un grado muy elevado de consenso en que las economías que han logrado desarrollarse óptimamente lo deben en una medida considerable a la formación de "capital humano". Probablemente el caso del Japón de la segunda posguerra sea el más ilustrativo de la historia reciente. Se considera que, aparte de otras peculiaridades de su organización social, el valor prioritario que se otorga a la instrucción de la población es una de las raíces de su abrumador éxito económico. Una descripción del modelo institucional japonés puede encontrarse en Evans 1989.

prevaleciente es pobre en satisfacer los conocimientos y habilidades requeridos para la maximización económica, el resultado será también pobre en lo que respecta al desempeño relativo de esa economía. La causa de tal resultado es el escaso interés de los agentes por invertir en el desarrollo del conocimiento y en modificar mediante su aplicación los constreñimientos que desalientan conductas virtuosas de los actores.

La dependencia del curso institucional ("**path dependence**") es el factor que influye con más fuerza sobre el desempeño económico. Este curso institucional se define por una articulación peculiar entre reglas formales e informales que dan por resultado desempeños económicos distintos. Para ejemplificar esto, North se refiere a la diferencia que distingue a Norteamérica de América Latina (North, 1990:100—104). En el proceso de su independencia política, muchos de los países latinoamericanos adoptaron las mismas formas constitucionales (mismas reglas formales) que se pusieron en práctica en los Estados Unidos después de la revolución de 1776. A pesar de esta similitud en el origen, los resultados no podrían ser más opuestos. En los Estados Unidos, la adopción de las instituciones democráticas y republicanas modernas fueron una continuación de prácticas que se remontan al pasado político de Inglaterra (por ejemplo, el balance de poder entre la corona y el parlamento, la importancia de los "**commons**", etc.) y, en gran medida, una creación propia gracias a la cual muchas de las prácticas (p.e. el individualismo económico y la ética del trabajo) efectivamente existentes en la institucionalidad de las colonias inglesas de América, se impusieron como normas formales e informales de alcance general y adecuadamente articuladas. Por el contrario, en los países de América Latina las instituciones republicanas y democráticas se superponen a una larga tradición de centralismo y autoritarismo, así como de relaciones sociales altamente jerárquicas, poco flexibles y frecuentemente contradictorias en sus mecanismos formales e informales, que dieron como resultado una estructura institucional poco favorable a la adopción de las formas económicas modernas.

No todas las instituciones existentes en los dos tipos de sociedades distintos, son o completamente ineficientes o bien óptimas. En ambos casos se dan formas institucionales o períodos históricos en los cuales se alternan las instituciones que incentivan las conductas más favorables al desarrollo económico con las que producen el efecto contrario. Pero el éxito o el fracaso relativos derivan del balance entre la institucionalización de los incentivos favorables y los obstáculos a los comportamientos sociales para el éxito económico. Y en ambos casos estos últimos descansan en las formas organizativas reguladas por las instituciones.

Páginas atrás se hizo referencia a los avances de la literatura institucionalista en relación a las formulaciones iniciales de Olson. Dichos avances apuntan a ver la organización como un resultado del ámbito institucional en el que se inscribe. En este sentido, la literatura establece una distinción entre organizaciones e instituciones. Las primeras son los equipos de jugadores que participan en un juego en el que hay que ganar siguiendo las reglas establecidas por las segundas. 13/

13/ "El propósito de las reglas es definir la forma en que se lleva a cabo el juego. Pero el objetivo de un equipo dentro de ese conjunto de reglas es ganar el juego (mediante una combinación de habilidades, estrategia y coordinación; por medios legales y en ocasiones por medios ilícitos). Hacer el modelo de las estrategias y las habilidades del equipo tal y como se presentan es un proceso diferente de modelar la creación, evolución y consecuencias de las reglas." (North, 1990:5).

Sin embargo, esta distinción no es una separación tajante. Para el estudio de las instituciones es necesario distinguirlas de las organizaciones y viceversa, pero sin perder de vista que éstas últimas son agentes de cambio de aquellas pues en la medida en que persiguen sus objetivos se topan con las reglas y los constreñimientos, tanto formales como informales cuya permanencia o cambio son decisivos para reproducir o modificar formas de conducta.

De esta manera, las motivaciones individuales y su agregación en una lógica colectiva varían en función del modo en que las instituciones afectan a las organizaciones. Por ejemplo, las organizaciones empresariales en una sociedad adoptarán cursos alternativos de acción en función del grado de vigencia y de la perfección del derecho; si las normas legales son efectivamente obligatorias, la importancia de comportarse con arreglo a ellas aumenta y si, además de obligatorias, favorecen la adecuación entre la representación efectiva de intereses y el crecimiento económico, se tendrá una situación en que la articulación entre institución (derecho) y organización (organismo empresarial) favorece un buen desempeño económico.

Al igual que las instituciones afectan a las organizaciones, se puede esperar que éstas incidan sobre aquellas. Algunos ejemplos han quedado claros en la argumentación ulterior de Olson sobre el desarrollo histórico de las organizaciones (Supra, pág. 12—15), pero más ampliamente se puede ubicar en este caso los intentos de las organizaciones por modificar su entorno institucional. De hecho el cambio institucional puede surgir, como se señaló anteriormente, de cambios en los precios relativos o de cambios en las preferencias de los agentes; pero en ambos casos, estos cambios son expresados y conducidos por organizaciones hasta su cristalización en nuevas formas institucionales. Ejemplos adicionales pueden encontrarse en la abolición de la esclavitud, los movimientos por el reconocimiento de los derechos civiles, las reformas económicas, sociales y políticas originadas por los movimientos sindicales, etc.

En suma, las instituciones y las organizaciones son entidades diferenciadas pero a la vez implicadas mutuamente. El hecho de que la literatura institucionalista haya ido más allá de las organizaciones para encontrar las formas más amplias de ordenamiento que son las instituciones, no implica que las primeras queden reducidas a las segundas, sino que sostienen interacciones específicas y diferenciadas.

c) El problema del estado

Un problema en la literatura consiste en el énfasis en los derechos de propiedad como aspecto central de las reglas formales que debe garantizar el estado. Este acento deja de lado otras características de la organización institucional de la intervención económica del estado que junto a los derechos de propiedad han cumplido el papel de impulsar el crecimiento económico.

La concepción del estado de North adolece de un sobredimensionamiento de los derechos de propiedad. No es que los derechos de propiedad no tengan importancia; ni siquiera se trata de decir que no tengan importancia fundamental en la conformación de la estructura y el cambio en la historia económica (North, 1987 [1973]:147—163, y 1984 [1981]:35—48). La fisura reside en el hiato que queda después de haber hecho la atribución a los valores explicativos de los factores económicos e institucionales. North concede una gran importancia a los modelos subjetivos de los agentes sociales;

de ahí su interés en modificar los supuestos conductuales de la economía política neoclásica. Para apoyar su idea, echa mano de algunas de las aportaciones más significativas de la antropología y la psicología (p.e. de los trabajos de Axelrod, Colson, Posner, Bates, Kalt y Zupan, Sugden, etc.). ^{14/} Empero, la reducción del estado a la condición de un garante de los derechos de propiedad se contradice con la evidencia de lo que ha sido su rol en la construcción de las economías de las sociedades modernas. Un punto a favor de la teoría de North es, no obstante, la superación de una concepción utilitarista muy arraigada en las concepciones de mercado, que considera que el estado o, más bien el gobierno, está formado por individuos que, al igual que los agentes económicos, son maximizadores racionales que anteponen sus intereses personales a los de la función de representación o servicio que se les asigna. Desde este punto de vista el aparato del estado no sería más que una maquinaria redistributiva de la renta. Para evitar esto, se recomienda que la función pública se reduzca al mínimo necesario para garantizar el buen funcionamiento del aparato regulador, fiscal y judicial. Aunque en los trabajos de North esta concepción no está presente y es en realidad sustituida por una elaboración compleja del concepto de instituciones y de Estado ("**polity**"), falta la adecuada consideración de los factores que hacen que el Estado —en su acepción de estructura política de representación y gobierno que organiza las decisiones públicas—, se articule favorablemente con la promoción del desarrollo económico.

Peter Evans (1989) ofrece evidencia de que el éxito de la intervención del Estado en promover el desarrollo reside en una autonomía arraigada ("**embedded autonomy**") ^{15/} en la sociedad que le permite combinar la existencia de una burocracia meritocrática con una fuerte cohesión corporativa que mantiene vínculos densos e intensivos entre el estado y la sociedad. El concepto de autonomía arraigada designa la capacidad de la estructura política para tomar decisiones y adoptar cursos de acción orientados al desarrollo económico con autonomía de los principales agentes económicos. Dada la existencia de una burocracia gubernamental altamente calificada, es posible hacer una lectura adecuada de las condiciones internas o externas que constriñen las posibilidades de desarrollo de un país y una selección de las alternativas tecnológicas de desarrollo, las cuales son presentadas (y generalmente inducidas) a los agentes económicos, quienes derivan de ello roles, objetivos y condiciones para poner en marcha un desempeño económico basado en procedimientos y objetivos acordes con la estructura político—institucional.

Con base en tres estudios de caso (Zaire, los países del Sudeste Asiático y Japón, y Brasil), Evans llega a la conclusión de que con las mismas conductas "maximizadoras" desplegadas por los individuos que están en control de las decisiones gubernamentales, se llega a resultados completamente distintos, que dependen del tipo de estructura estatal y de los vínculos que la relacionan con la sociedad. El primer caso, Zaire, es el de una "autonomía absolutista incoherente". Dadas las condiciones históricas de conformación de la clase política sin articulación ni balance con la sociedad y con uso intensivo y extensivo de la violencia física en contra de todo vestigio de oposición política, la estructura estatal se caracteriza por ser de tipo "clepto—patrimonial". El concepto se explica por sí mismo. En el segundo caso, se trata de un grupo de países que por su

^{14/} Ver bibliografía.

^{15/} Esta traducción del término es provisional e insatisfactoria. Entre las opciones de traducir el verbo "embed" ("fijar firmemente en una masa circundante", Oxford English Dictionary, Compact Edition, Vol I, p. 106) se encontraron enraizar y arraigar. Se optó por la segunda.

origen y tradiciones históricas incorporaron un alto sentido del honor en la conducta social de los individuos; asimismo, construyeron un servicio civil de carrera estrictamente reglamentado, al cual solamente pueden pertenecer los más calificados en las disciplinas científicas, artísticas, administrativas y militares. Así, honor y mérito van de la mano. Debido a esta característica, la burocracia goza de gran prestigio y reconocimiento social que se traducen en legitimidad ante los agentes económicos a los cuales puede inducir a tomar ciertas decisiones económicas y a aceptar políticas definidas por su pertinencia para el desarrollo y no sólo por su conveniencia para un factor de la producción o para un grupo de interés en particular. Es en este grupo en donde la "autonomía arraigada" se da de mejor manera y con los mejores resultados. El tercer caso, el de Brasil, presenta una situación intermedia en la cual, por una parte, hay una gran autonomía administrativa y discrecional del gobierno a través del poder ejecutivo (presidencialista) que se plasma en las facultades de su titular para designar a todo el personal que participa en la toma de decisiones nacionales. Esta característica tiene la inconveniencia de favorecer un sistema de privilegios y desalentar el profesionalismo del personal dirigente, lo que redundaría en un alto costo económico del gobierno y en la aplicación de políticas discontinuas con efectos erráticos por su excesiva dependencia de los ciclos de la política nacional. Esto hace del caso de Brasil un caso distinto al del Japón y los países del sudeste asiático, pero igualmente se distingue del primer caso debido a que, a pesar del alto grado de discrecionalidad del poder ejecutivo, el personal de la administración pública está altamente capacitado y entrenado para orientar las decisiones económicas en dirección del desarrollo de la economía. Esta burocracia, al mismo tiempo, mantiene vínculos con el sector privado y con el mundo del trabajo con los cuales es capaz de articular un ritmo de desarrollo apreciable aunque no comparable con el estado "desarrollista" de Japón, Corea del Sur o Taiwán. Tiene, por lo tanto, un grado intermedio de autonomía arraigada que se constituye en lo que Fernando Henrique Cardoso denominó los "anillos burocráticos" (Cardoso 1975).

Si se observa cuidadosamente la argumentación de Evans comparándola con la de North, se puede concluir que los autores no difieren sustancialmente en la idea de que lo que determina el éxito económico es la existencia de un entorno institucional favorable (y condiciones internacionales que no sean radicalmente adversas) al desempeño de los agentes económicos. La diferencia estriba en la conceptualización de la estructura estatal. North acentúa su calidad de garante de los derechos de propiedad mientras que Evans considera que ese aspecto tiene una importancia subordinada a la existencia de una estructura de decisiones y reclutamiento de personal que se articule con la sociedad de tal forma que se adopten las mejores alternativas técnicas para el crecimiento y organización de la economía. North, por su parte, acentúa un aspecto al que Evans erróneamente concede poca importancia: los mecanismos informales compuestos por los modelos subjetivos de los actores que dan la contextura societal sobre la que descansa el proceso de la toma de decisiones.

En el fondo, lo que Evans denomina autonomía enraizada del estado en la sociedad es una forma específica de estructuración de sistemas de constreñimientos e incentivos que favorecen conductas económicas conducentes al crecimiento económico y al desarrollo social. El interés de su planteamiento estriba, no obstante, en ofrecer un análisis específico de la intervención económica del estado y su articulación institucional con la sociedad.

IV. UN EJEMPLO INTRODUCTORIO A LA METODOLOGIA

Existe toda una serie de propuestas de metodología para el análisis de procesos institucionales. En especial, se enfatizan el cambio legislativo y los procesos de negociación y organización implicados en él.

En el contexto de una interpretación institucional, la legislación es un entramado que define restricciones y posibilidades para las preferencias y decisiones de los agentes sociales. Por lo tanto, debe ser analizada de acuerdo a dos criterios: a) su jerarquía en el orden de la legislación, y b) la interacción que establece con los actores sociales.

El cambio legislativo responde a transformaciones producidas o buscadas en la conducta de los agentes y sus prácticas, con la finalidad de modificar el contexto institucional que restringe su acción. Este proceso supone una negociación paralela por parte de los agentes involucrados, la cual implica costos, se lleva a cabo en una serie de ámbitos definidos, se da en relación a autoridades específicas, y con objetivos y procedimientos diferentes, a partir de los distintos actores involucrados. La variación de cada uno de estos aspectos implica que existe una amplia gama de posibles resultados de los cambios legislativos y su impacto sobre los actores a los que éstos se refieren.

También deben considerarse en la evaluación metodológica las características de las organizaciones participantes y su poder relativo, así como la eficacia del cambio legislativo en las conductas que inicialmente buscaba regular.

El desglose para la evaluación de estos aspectos se presenta en el cuadro "*Metodología para el análisis de políticas y procesos institucionales*". Una explicación más amplia del análisis allí expuesto se encuentra en el Anexo I al final de este documento.

V. OBSERVACION FINAL

Se ha presentado un panorama de la literatura de la economía política institucionalista que reúne algunas de sus contribuciones analíticas fundamentales. Las primeras han ido ya mucho más allá de las meras ideologías de mercado para especificar como se constituyen los ambientes institucionales que favorecen o impiden que la dinámica de los actores se traduzca en crecimiento económico y, eventualmente, en desarrollo nacional. La aplicación de modelos que ponen en relación (en forma abierta pero rigurosa), cursos de acción individual/colectiva con estructuras institucionales que los modulan (es decir, procesos complejos), permiten acercarse a la explicación de los resultados o las características del desempeño de las economías. Este tipo de razonamiento permite no solamente destacar la importancia del mercado y de la racionalidad individual, tan en boga en las ideologías de mercado sino, además, descubrir las razones de por qué los mercados no terminan por constituirse y las razones políticas de por qué las medidas que podrían contribuir al bienestar colectivo no acaban por aparecer, a pesar de la existencia (e incluso la sobreabundancia) de individuos racionales (Bates, 1990:53).

Una conclusión de la literatura institucionalista hasta el presente es que su utilidad como enfoque reside en su especificidad. Es decir, más allá de generalizar cierto tipo de conductas y condicionamientos universales, que han sido expuestos aquí, este enfoque no puede generalizar una metodología para su aplicación preestableciendo variables e indicadores a los estudios empíricos en los que la interrogante que hay que contestar es cómo se da la elección dentro de un marco de restricciones. Tanto la elección como las restricciones operan en situaciones concretas que no podrían generalizarse sino después de haber sometido a prueba una primera aproximación.

BIBLIOGRAFIA

- Alt, James E. and Kenneth A. Shepsle (eds.) (1990), *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Arrow, Kenneth (1951), *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Axelrod, Robert (1984), *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books.
- (1986, "An Evolutionary Approach to Norms", *American Political Science Review*, 80.
- Bates, Robert H. (1987), *Beyond the Miracle of the Market: the Political Economy of Agrarian Development in Rural Kenya*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1990), "Macropolitical Economy in the Field of Development", en Alt, James E. and Kenneth A. Shepsle (eds.) (1990).
- Bergson, A. (1938), "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics", *Quarterly Journal of Economics*, 52.
- Black, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press
- Cardoso, Fernando Henrique (1975), *Autoritarismo e Democratização*, Río de Janeiro, Brasil, Paz e Terra. Citado por Evans (1989).
- CEPAL (1994), *La implantación del IVA en El Salvador (Borrador para discusión)*.
- Coase, Ronald H. (1937), "The Nature of the Firm", *Economica* 4:386—405.
- (1960), "The Problem of Social Cost" *Journal of Law and Economics*, 3:1-44
- Colson, Elizabeth (1974), *Tradition and Contract: The Problem of Order*, Chicago, Adeline.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row,
- Evans, Peter (1989), "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses, a Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", *Sociological Forum*, Vol IV, No. 4.
- Hicks, J. R. (1939), "The Foundations of Welfare Economics", *Economic Journal*, 48.

- Hirschman, Albert O. (1977), *Salida, voz y lealtad, respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kalt, Joseph P. and Mark A. Zupan (1984), "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics", *American Economic Review*, 74.
- North, Douglass Cecil y Robert P. Thomas (1987 [1973]), *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900—1700)*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- (1984 [1981]), *Estructura y Cambio en la Historia Económica*, Madrid, Alianza Universidad.
- (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Olson Jr., Mancur (1971) [1965], *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Revised edition, New York, Schocken Books.
- (1982), *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven and London, Yale University Press.
- (1990), "Toward a unified view of economics and the other social sciences" in Alt, James E. and Kenneth A. Shepsle (eds.) (1990).
- Ordeshook, Peter C. (1990), "The emerging discipline of political economy", in Alt, James E. and Kenneth A. Shepsle (eds.) (1990).
- Riker, William H. (1962), *The theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Simon, Herbert (1986), "Rationality in Psychology and Economics." in Robin M. Hogart and Melvin W. Reder (eds.), *The Behavioral Foundations of Economic Theory. Journal of Business (supplement)*, 59:S209—S24.
- Sugden, Robert (1985), *The Economics of Rights, Co-operation, and Welfare*, Oxford, Blackwell.
- Von Neumann, J. y O. Morgenstern (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press.
- Wallis, J. J. and Douglass C. North (1986), "Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870—1970", in Long—Term Factors in American Economic Growth, Stanley L. Engerman and Robert E. Gallman (eds.), NBER, The University of Chicago Press.

Anexo I

**METODOLOGIA PARA EL ANALISIS DE POLITICAS Y
PROCESOS INSTITUCIONALES****Introducción**

El estudio de las instituciones facilita entender la forma en que los individuos se organizan para obtener beneficios del intercambio, de la cooperación y de la coordinación. Estas tres son finalidades que están a la base del diseño y de la operación de las instituciones. 1/ Pueden o no ser perseguidas por los individuos particulares, pero siempre son explícitamente buscadas por las instituciones. Sin embargo, los diseños institucionales particulares cambian de acuerdo a las diferentes sociedades y comunidades en las que se presentan, y un diseño institucional específico también es diferenciable de modelos alternativos con los que compite o puede ser comparado por su estructura y por sus resultados. Conviene tomar esto en cuenta cuando se intenta evaluar aspectos diversos de estructuras institucionales, pues tal evaluación no es otra cosa que la búsqueda de variantes institucionales que bajo determinadas condiciones y en contextos específicos puedan contribuir a conseguir mejor las finalidades mencionadas.

Debe recordarse que la diferencia entre instituciones y organizaciones es irreductible: las primeras son las reglas que rigen a las segundas y las segundas son los jugadores que se rigen por aquellas para tratar de ganar el juego. 2/ Además las instituciones se ven sometidas a discusión y negociación por parte de estos últimos, convirtiéndose así en fuentes del cambio institucional.

1. Instituciones y acción: un principio de análisis

La problemática fundamental a tratar consiste en cómo se vincula la decisión de los actores económicos con los constreñimientos que enfrentan en su entorno ("**choice within constraints**"). Este vínculo es una forma específica de agregación colectiva; de orden social. Para la economía política, la frontera del conocimiento se encuentra precisamente en la interacción entre normas de comportamiento informal derivadas de la complejidad de cada cultura, y reglas formales.

Un aspecto central de la articulación de restricciones formales e informales es el grado y rango de oportunidades que estos permiten a los agentes. En general, el establecimiento de sistemas de reglas formales puede abarcar un sinnúmero de posibilidades, desde aquellos que restringen libertades básicas o asignan al gobierno un papel excesivo en la vigilancia y el control del proceso económico, hasta los que tienen una estructura democrática y un amplio margen de legitimidad en las formas en que modulan el proceso económico. En cualquier caso, las reglas formales suelen

1/ Knight, Jack (1992), *Institutions and social conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, pág. 25.

2/ Véase en este documento el punto b), página 16.

las formas en que modulan el proceso económico. En cualquier caso, las reglas formales suelen estipular no únicamente derechos de propiedad practicados por los agentes, sino reglas de acción para agentes específicos. Estas funciones son desempeñadas de acuerdo con creencias, deseos y estilos de acción de esos actores clave, que subyacen a la norma pudiendo neutralizar o potenciar su efecto.

Para estudiar estos fenómenos, cualquiera que sea el tipo de política o acción de que se trate, debe tenerse en cuenta la clase de análisis que puede efectuarse desde esta perspectiva. Los estudios de caso disponibles en la literatura admiten un amplio rango de posibilidades: el estudio de actores individuales o colectivos en situaciones puramente teóricas o reales. Una forma de ordenar las posibilidades, es proporcionar un cuadro de tipos de análisis posibles y de sus respectivas implicaciones.

Dowding ^{3/} ofrece una clasificación de modos de explicación posibles dentro de este contexto teórico basado en la distinción individual/colectivo por un lado y tipo/caso por el otro, generando un cuadro de dos por dos.

Modos de explicación

	Tipo	Caso
Individual	1	2
Colectivo	3	4

En el Tipo 1 el estudio se concentra en explicar teóricamente un comportamiento individual mediante un modelo de elección individual junto con una base de supuestos de conducta (por lo regular de tipo racional); en este caso se examinan las decisiones o estrategias que puede elegir un actor ante determinadas alternativas y restricciones. En el Caso 2 se da cabida a un caso no teórico sino real de lo anterior, en el que entran en juego tanto las condiciones del Tipo 1 como las características particulares de un evento realmente verificado. En el Tipo 3 se produce una explicación de comportamiento colectivo que consiste por lo regular en una extensión o generalización de una explicación del Tipo 1 a condiciones de acción colectiva, en el que entran en la explicación un número mayor de individuos con diferentes posibilidades de acción estratégica frente a elecciones y constreñimientos dados; igualmente, en este Tipo 3 puede hacerse intervenir diferentes supuestos conductuales de los actores y conjuntos de restricciones y alternativas institucionales que incidirán diferencialmente en el tipo de decisiones tomadas por los primeros. En el Caso 4 se aplica el modelo general para explicar un hecho real, ya sea proceso o institución; en él se trata de captar la "variable estructural" de la institución o proceso real. Tanto el Tipo 3 como el Caso 4 admiten la selección de "actores clave" que llevan a cabo procesos o toman decisiones importantes que en su conjunto pueden constituir la variable estructural determinante en la explicación del caso concreto. Lo que se trata de saber en el Tipo 3 es cómo los actores podrían afectar el resultado de un proceso, mientras que en el caso 4 lo que importa es explicar como los actores han afectado dicho resultado.

^{3/} Véase, Dowding, Keith (1994), *The Compatibility of Behaviouralism, Rational Choice and 'New Institutionalism'* ,Journal of Theoretical Politics, Vol. 6, No. 1, 1994.

Tipo 1	
Actor	Instituciones
- racional ^{4/}	- oportunidades
- preferencias	- reglas generales
- decisiones previas	- recursos
curso de acción/estructura	

Tipo 3	
Actor	Instituciones
- cursos alternativos de racionalidad	- oportunidades diferenciadas
- organización	- reglas generales
- preferencias	- reglas diferenciadas
- decisiones previas	- recursos asimétricos
lógica colectiva/cursos de dependencia institucional	

Caso 4	
Actor	Instituciones
- cursos alternativos de racionalidad	- reglas - formales - informales
- tipo de organización	- diferenciación de oportunidades
- preferencias	- recursos
- decisiones previas	- decisiones clave
- actores clave	
variable estructural	

En relación al Tipo 1, los supuestos conductuales que deben tomarse como referencia son los de la presencia de individuos racionales que buscan obtener el máximo provecho económico posible dados sus recursos. Para ello toman decisiones que se traducen en cursos de acción, sobre la base de decisiones anteriores, de las restricciones que enfrentan y de preferencias dadas.

^{4/} Conocimiento y capacidad de procesamiento.

El Tipo 3, pone en juego cursos de acción alternativos, correspondientes a igual número de actores, suponiendo una racionalidad maximizadora, preferencias dadas y decisiones anteriores. Estos cursos de acción forman una lógica de acción colectiva y se dan en un contexto de oportunidades reglas y recursos diferenciados que constituyen un curso de dependencia institucional. Como se trata de un modelo de generalización del Tipo 1 a condiciones de acción colectiva, pueden preverse resultados de equilibrio alternativos, aunque debido al nivel de generalidad no puede concluirse un sólo equilibrio posible como resultado de la interacción, a menos que se establezcan supuestos mas específicos.

El caso 4 contiene todos los elementos del anterior Tipo 3, con la diferencia de que el modelo introduce las especificaciones reales de un caso. Estas deben incluir los cursos de acción de los diversos actores involucrados, con sus racionalidades comunes o alternativas y sus creencias, deseos y valores. Asimismo, deben establecer tipos de actor (ordenante y subordinado), preferencias, decisiones anteriores y actores clave. De la misma manera debe tratar de descubrir cual articulación de oportunidades, reglas, recursos y decisiones clave son las fundamentales en el contexto institucional específico del caso.

2. Los cambios legislativos

En la actualidad crece cada vez más el consenso de que la forma de lograr la estabilidad política es la democracia política dentro de un estado de derecho. Esto supone que las instituciones del estado sean representativas y que constituyan un equilibrio tal que garanticen a los ciudadanos la participación en las decisiones públicas cuyo sentido último es la creación de un ambiente de oportunidades que estimule o "incentive" el uso óptimo de los recursos disponibles para el bienestar colectivo.

Fuera de este marco normativo es difícil entender la problemática a la que se refiere este trabajo. Sin embargo, la regla general en el mundo real es la imperfección en el cumplimiento de estas condiciones. La articulación de decisiones racionales y marcos institucionales en un sentido óptimo no necesariamente requiere de la democracia política para realizarse. No obstante, al referirnos al derecho, a las modernas organizaciones de intereses y a su influencia en las negociaciones y los procesos económicos, es imposible dejar de reconocer que el estado de derecho y la democracia política han sido condiciones necesarias, aunque no suficientes para el desempeño óptimo de las economías de mercado.

a) Carácter y clasificación de la legislación

La teoría de las instituciones puede contribuir a esclarecer la función del aparato legislativo en los procesos de tipo económico. De aquí, la legislación no puede verse exclusivamente a partir de la letra de la ley, sino como un entramado institucional complejo que establece un marco de restricciones y de oportunidades que sirve a los actores para reducir la incertidumbre y conseguir efectos distributivos sobre la disposición de los factores que intervienen en sus decisiones. En este sentido la legislación establece las reglas de juego a la que los actores deben someterse, so pena, idealmente, de quedar fuera del juego.

La legislación implica tanto aspectos formales como informales. Vista así, admite consideraciones de dos tipos: a) naturaleza jerárquica de la norma y b) dinámica interactiva de la norma y los actores. Deben hacerse preguntas que se refieran a la coherencia conceptual del entramado legislativo, con el fin de identificar, en un caso determinado, si la estructura normativa formal cumple el requisito de suficiencia respecto de lo que intenta regir.

b) Antecedentes y dinámica del cambio a partir de las reglas

En segundo lugar, y aun manteniéndonos en el aspecto de la jerarquía de la legislación y de su generalidad para el caso de innovaciones legislativas, debe establecerse en qué aspectos particulares la innovación busca modificar prácticas anteriores o propiciar prácticas previamente inexistentes. Para valorar esto último en sus dimensiones reales, es necesario tomar en consideración los antecedentes de los que surgió la innovación legislativa. A este respecto, es fundamental evaluar los mecanismos de legislación: negociación de iniciativas de ley entre actores económicos y legisladores, y el proceso de legislación en sí mismo. El sentido de esta evaluación es el de saber cuál es el grado de vigencia real de los principios de igualdad (de los actores ante la ley) y equidad (entre los actores, a través de la ley).

En el segundo aspecto, la dinámica interactiva de la norma y los actores, interviene decisivamente en el resultado final, que es el grado de eficacia de la norma y la ausencia (o presencia no significativa) de efectos perversos producidos por ella. Dentro de este nivel, la primera característica a evaluar es la capacidad de hacer cumplir la legislación, es decir, el principio de justicia mediante la ley ("**enforcement**"). La eficacia de la ley reside en su cumplimiento y éste, a su vez, descansa en dos factores: la capacidad del sistema gubernamental y judicial que garantiza dicho cumplimiento y la aceptación del contenido de la ley y su incorporación a la cultura de los agentes, lo cual podría denominarse "cumplimiento de la norma por **default**". El grado en que se logra esto último es variable y tiene un claro impacto en el costo del sistema judicial, así como en el grado en que la cultura de los actores introyecta las prácticas implícitas en el diseño de la ley. A mayor distancia entre las prácticas reales de los agentes y las normas formales, mayor inadecuación entre normas formales e informales, mayor costo del sistema judicial y/o mayor desorden en la interacción entre las partes.

c) Las reglas del cambio de reglas

Un factor de extrema importancia para el estudio de la legislación es el mecanismo previsto por el legislador para cambiar la ley. En efecto, los cambios legislativos sólo son posibles bajo mecanismos previstos y de que estos sean adecuados o no dependerá la posibilidad de realizar cambios en la legislación previamente vigente, así como la naturaleza de estos cambios. Tomando en cuenta que los casos a estudiar se encuentran en procesos de transformación de su sistema político y de su organización económica, los mecanismos diseñados para establecer las reglas básicas del juego deben ser cuidadosamente examinados.

Las reglas para cambiar la legislación deberían contemplar, al menos: a) las condiciones que se deben dar y los procedimientos para proponer cambios legislativos, b) las instancias y los

protocolos que las iniciativas de cambio deben seguir, c) los mecanismos de consulta y decisión de las iniciativas, d) las formas de implementación y evaluación.

Los cambios legislativos de cualquier naturaleza están directamente relacionados con la alteración de prácticas de comportamiento individuales y colectivas. En este sentido, las modificaciones legislativas intentan siempre cambiar el patrón institucional sobre el cual se actúa, es decir, el esquema de oportunidades definido por la situación específica y las reglas para dar cabida o adecuarse a prácticas que no la tenían en ese esquema o bien para modificar otras que ya no deben producirse.

3. El proceso de negociación de cambios legislativos

Todo proceso legislativo conlleva una negociación por parte de los actores involucrados en el contenido de lo que se legisla. Qué, cómo y con qué resultados se negocia, es el punto central de este aspecto a investigar. En este sentido hay que distinguir las distintas fases del proceso.

a) Costo y materia de la negociación

Producir una legislación es costoso y supone, por tanto, una lógica de acción colectiva en que la cuestión central es cómo evitar el "free-riding" y estimular la cooperación y coordinación como medios para mejorar el desempeño de un área de acción. Dicho costo forma parte del costo total necesario para la producción de un bien; que en este caso es una norma o código que regula prácticas. En este sentido, debe evaluarse el costo que implica para los diferentes actores participar en el proceso de la negociación, considerando los recursos económicos y organizativos que debe desplegar para llevarlo a cabo.

b) Ambito de la negociación

Un aspecto muy importante del proceso de negociación del cambio legislativo tiene que ver con la interacción entre la norma y los actores. Cada país tiene características diferenciales en su proceso legislativo que brindan diferentes oportunidades de intervención de los actores en el o los dispositivos de formación de las normas. Estas diferencias están íntimamente vinculadas con las características del sistema político. Estas distintas características implican que el cabildeo se lleva a cabo en diferentes ámbitos y con reglas informales que no necesariamente corresponden al esquema formal.

c) Autonomía de la autoridad pública en la negociación

Esto nos lleva a un aspecto relacionado con el proceso de negociación que tiene que ver con la capacidad de acción del estado en su terreno de decisiones, una vez que éstas han sido tomadas, ante los diferentes actores y sus organizaciones. También pone de relevancia la relación entre el aspecto formal de la negociación en las instituciones de gobierno y los aspectos y métodos de

negociación informal que se dan en todos los casos. Se trata de la autonomía del estado. Desde luego este es un problema muy complejo y admite tantas caracterizaciones cuantos casos de diferentes autonomías se puedan encontrar. Sin embargo, es conveniente apuntar algunos de los elementos esenciales que permitan distinguir la autonomía estatal en el proceso de negociación (aunque esté también presente en otros momentos del proceso de negociación (aunque esté también en otros momentos del proceso legislativo).

Autonomía del estado no significa capacidad de imponer decisiones autoritarias, sino autoridad legítima frente a los actores para producir decisiones y cursos de acción colectiva cuyo resultado final es la cooperación y la coordinación que, a su vez se traducen en beneficios para los actores. Queda de manifiesto que para que se produzca la aceptación de las decisiones de gobierno es necesario que los actores reconozcan la legitimidad de la autoridad respecto al contenido de la decisión a tomar. Esto supone que en el proceso de negociación se logra el reconocimiento por parte de las autoridades de los intereses "legítimos" de los actores, introduciendo precisamente la distinción entre los intereses que lo son y los que no lo son; paralelamente, se produce el reconocimiento de los intereses legítimos entre los actores mismos y, finalmente, la aceptación del contenido "racional" del núcleo de la formulación inicial de política o de sus eventuales transformaciones a través del proceso de negociación.

d) Objetivos y procedimientos reales y declarados

Aunque se referirá más adelante (5.4.) la cuestión del curso de dependencia institucional ("**path dependence**"), conviene agregar una palabra sobre él en este punto. El proceso de negociación es uno de los ámbitos en que se manifiesta significativamente la dependencia de los actores de cursos de acción y normas provenientes de situaciones anteriores y que está plasmada en su mentalidad. Conviene tomar en consideración la formulación explícita de los objetivos y los procedimientos de la negociación y compararlos con los mecanismos reales puestos en escena en el proceso de negociación.

4. El papel y las características de las organizaciones involucradas en este proceso

Aunque toda organización sea diferente a las demás y a pesar de que los sistemas políticos y económicos en los que actúan les imponen restricciones específicas, responden a una lógica de acción colectiva que tiende a tener características generales. Las organizaciones son costosas y difíciles de producir en el tiempo, representan intereses individuales que no pueden satisfacerse mediante la sola acción individual y sus miembros tenderán por lo regular a producir una estructura que representa diferencialmente los intereses que en ella participan, de acuerdo con diferentes categorías de poder, y en la que cada interés particular suele tender a traspasar el costo de la organización a otros intereses particulares de la misma organización.

a) Estructura interna, poder relativo, estructura de interacción

En este terreno debe considerarse el tipo de organizaciones que involucra cada proceso legislativo. Pero aparte de esta diferencia, que por lo demás es una diferencia universal, las características del sistema político en el que la negociación se lleva a cabo es determinante. Y esto no sólo en virtud de lo que se ha apuntado sobre la autonomía del estado, sino en relación con el tipo de organizaciones que existen en dicho sistema. Lo esencial a distinguir en estas organizaciones es su estructura de representación de intereses, su poder de negociación vis à vis su capacidad de formulación de propuestas en relación a los asuntos seleccionados, y su estructura de interacción con otras organizaciones de intereses involucradas directa o indirectamente en el mismo proceso de negociación.

En la estructura de representación hay que distinguir el origen interno o externo de los intereses en juego, el carácter exclusivo o inclusivo de la misma, las reglas que gobiernan la organización, y los actores y temas clave en la toma de decisiones de la organización.

El poder de negociación debe desagregarse principalmente en tres aspectos: a) la formulación de objetivos de negociación, b) la desagregación de mecanismos formales e informales a los que recurre para ejercer su poder relativo en la toma de decisiones, y c) su influencia en las decisiones relacionadas directa o indirectamente con ella.

Por último, la estructura de su interacción con otras organizaciones y actores debe desagregarse en: a) carácter subordinante o subordinado de la organización, b) presencia y articulación entre factores informales y formales en la definición de sus interacciones, c) factores que influyen en la alteración de la estructura de interacción a través del proceso de negociación.

b) La negociación

Por último, debe esclarecerse el proceso de negociación mismo para detectar en él la presencia de varios elementos clave: 1) disponibilidad de información por parte de los agentes que toman decisiones, 2) garantía de recurso a las normas que regulan la negociación por parte de los actores, 3) evaluación, discusión y decisión de cada actor respecto de las alternativas que se presentan, 4) grado de reconocimiento de cada una de las partes respecto a la legitimidad de la presencia de las demás, 5) voluntad de cooperación para producir un resultado que facilite la coordinación de la acción colectiva en torno a los objetivos buscados, 6) presencia de estrategias que conduzcan al "free riding" o, por el contrario, al equilibrio estratégico entre costos y beneficios de la negociación y de la acción colectiva implicada en el proceso sobre el que se lleva a cabo la negociación.

c) Salida y voz como restricciones de la negociación

En todo proceso de decisión sobre políticas o decisiones públicas se pueden dar dos tipos extremos de situación que desde luego admiten gradaciones. En un lado están las situaciones en que las partes pueden "salir" de la situación, es decir, abandonar el barco por disponer de otras

alternativas de acción a las que se discuten en la negociación. El otro extremo es el de las situaciones en que los participantes no tienen opción de salida y deben por tanto recurrir a la "voz" como única forma de modificar situaciones adversas (Hirschman, 1977). Las gradaciones entre ambos extremos admiten situaciones en que la salida es posible pero no deseable y se recurre a la voz o viceversa.

La presencia de este tipo de situaciones o de combinaciones de ellas constituye una limitante estratégica de la negociación. No hay en este sentido un proceso de negociación óptimo, pero es importante identificar la estructura de negociación a partir de estos factores para evaluar las diversas perspectivas implicadas en la realización de negociaciones bajo distintos tipos de circunstancias, así como en la intervención sobre las características del proceso de negociación mismo, con el objeto de corregir las opciones de salida que anulan la posibilidad de un resultado adecuado de la negociación.

5. La evaluación de las reformas legislativas

La evaluación de las reformas legislativas debe partir de identificar si los nuevos instrumentos legales permiten conseguir los objetivos para los que fueron diseñadas. Los tres momentos legislativos de mayor importancia para proceder a su evaluación son: 1) el diagnóstico de los problemas que se tomó como punto de partida para formular propuestas alternativas, 2) la propuesta original de legislación, sus objetivos y su definición final en la legislación, 3) la estructura de la negociación de la legislación entre los agentes, 4) el funcionamiento de la estructura administrativa encargada de implementarla, y 5) el impacto de la legislación en la producción o corrección de conductas en el ámbito específico de su dominio.

a) Curso de dependencia institucional y "free riding"

En este punto reaparecen dos problemas que es conveniente abordar: el curso de dependencia institucional y el "free riding". En el caso de América Latina, mientras que la ley afirma el concepto liberal, democrático y moderno las prácticas se orientan por resabios feudales, autoritarios y tradicionales (Cfr. Supra 27-28). Tradicionalmente, la legislación liberal latinoamericana se ha topado con prácticas de privilegio que provienen del legado colonial y que aun pernean la estructura social y política de sus países. Por lo tanto, la valoración del hiato que separa y hace antagónicas las normas explícitas y las normas informales es de crucial importancia en la evaluación de la legislación seleccionada. A final de cuentas, dicha legislación, usualmente acompañadas de otras medidas políticas e ideológicas, pretende inducir o modificar cursos de acción de los agentes con el objetivo de mejorar los resultados de desempeño de una práctica o sector económico. Esta finalidad de la legislación se enfrenta con frecuencia con mecanismos que permiten que algunos o todos los actores no la acaten, la hagan a un lado y mantengan cursos de acción tradicionales. En otros casos, los actores con mayor poder de negociación simplemente impiden las iniciativas de cambios legislativos desde su mismo nacimiento. En estos casos puede ser pertinente el estudio de los costos que dichos cambios legislativos representan para los actores que se niegan a aceptarlos y los factores que están involucrados en esta negativa que, con frecuencia, son producto de la costumbre y la tradición.

Otro aspecto con el que los cambios legislativos suelen enfrentarse es el de la falta de cooperación de los actores con el cumplimiento de las disposiciones, aun cuando hayan aceptado el contenido normativo de la legislación. En estos casos es adecuado evaluar qué falló en el proceso de negociación o en el diseño de reformas que condujo a tales resultados fallidos. Particularmente es necesario revisar dos aspectos: la forma en que a partir del nuevo marco normativo se comporta el cálculo y la elección de los agentes y las previsiones coercitivas y su implementación.

En este punto se hará inevitable una apreciación de los posibles medios de inducción o de coacción para lograr conductas deseables.

6. Conclusiones

Este documento ha intentado formular algunos lineamientos metodológicos que permitan evaluar la intervención de algunos factores institucionales en el desempeño económico. Se consideraron el cambio legislativo, el proceso de negociación que éste implica, las características de las organizaciones que intervienen en él y la evaluación de las reformas legislativas.

En esta formulación se ha buscado destacar algunos lineamientos que permitan el seguimiento de los comportamientos de los actores dentro de ciertas restricciones que les vienen del entorno. Se considera que para profundizar en este seguimiento es necesario aproximarse a las realidades que se busca estudiar, mediante estudios empíricos, antes que generalizar "variables" e "indicadores" que pudieran usarse en forma estandarizada.

