

# 2

## LAS REFORMAS AL ESTADO Y LA TEORÍA DE LA POLÍTICA INSTITUCIONAL

**Thráin Eggertsson** (\*)

(University of Iceland  
and New York University)

### RESUMEN

Una teoría sobre las reformas institucionales debe reconocer qué instrumentos de política hay disponibles, cómo la política restringe aquellos que los reformadores pueden elegir y si es probable que las políticas opuestas espontáneas de los actores comunes minen las reformas. Un análisis de la denominada Paradoja de la Determinación concluye que no se trata de una cuestión práctica. Entre las per-

cepciones que sugiere el nuevo institucionalismo se incluyen medidas para reducir los riesgos políticos, para extender la vigencia de las reformas y para reducir la transacción. La principal debilidad de la NEI como guía en materia de políticas es su limitada comprensión sobre el rol de las normas en lo que se refiere al embate contra las reformas y de la dinámica interna a largo plazo de los sistemas sociales.

### PALABRAS CLAVE:

reformas estatales, Nueva Economía Institucional, políticas públicas

**ABSTRACT**

A theory of institutional reforms must recognize what policy instruments are available, how politics restrains the choice sets of reformers, and whether spontaneous counter-policy by ordinary actors is likely to undermine reforms. A discussion of the so-called determinacy paradox concludes that it is not a practical issue. Insights suggested by the

new institutionalism include measures to reduce political risks, increase the durability of reforms, and reduce transaction. The main weakness of NIE as a guide to policy is its limited understanding of the role of norms in undermining reforms and of long-term internal dynamics of social systems.

**KEY WORDS :**

state reforms, New Institutional Economy, public policies.

## 1 INTRODUCCIÓN

En este ensayo analizo la relevancia de la Nueva Economía Institucional (NEI o NIE, en inglés) para la política pública que apunta a la reforma estructural. Dentro del nuevo institucionalismo, sigo la orientación que se centra en el individualismo metodológico y las versiones moderadas o duras de la presunción del actor racional.<sup>1</sup> La NEI se relaciona tanto con los efectos de las instituciones como con la elección institucional –reconociendo al mismo tiempo que la elección de instituciones no es independiente de sus efectos (Weingast, 1996)–. Se define a las instituciones como fuerzas de contención social (North, 1990a), y a la elección institucional deliberada (en contraste con la espontánea) –objeto de la política institucional– la realizan organizaciones que elaboran e imponen reglas.

Debido a que estudia los fenómenos económicos, sociales y políticos, la NEI atraviesa los límites tradicionales y recurre a los descubrimientos teóricos y empíricos producidos en diversos campos de erudición. Al estudiar el impacto de las instituciones sobre los resultados económicos, la NEI se basa en el análisis económico, por lo general modificado con relación a los costos de transacción, a los problemas de información y a la incertidumbre. Las organizaciones políticas elaboran o autorizan las políticas públicas y, por lo tanto, el estudio de la política institucional adopta ideas de la economía política en sí y

de la elección pública (Alt & Shepsle, eds., 1990).<sup>2</sup> Al intentar explicar el cambio histórico o la variación entre los sistemas económicos contemporáneos, la NEI muchas veces no puede evitar reconocer el papel que juegan las diferencias de criterio a nivel mundial, las creencias basadas en principios y las creencias que se basan en causas (Goldstein & Keohane, 1993), y justificar los cambios en las preferencias y en los modelos mentales (North, 1993). Tales exploraciones se alejan del territorio frecuente de la metodología de la elección racional pero no necesariamente se ajustan al individualismo metodológico.

Hasta hoy, la investigación sobre la NEI se ha concentrado en la explicación de las causas y consecuencias de las estructuraciones institucionales. Aunque este trabajo ha motivado un interés considerable entre quienes se hallan involucrados en las reformas institucionales en diversas partes del mundo, este nuevo campo no ha desarrollado una teoría de la política institucional, lo que demuestra explícitamente las implicancias del análisis institucional.<sup>3</sup> En este ensayo analizo la agenda de investigación para una teoría sobre la política institucional. Las siguientes dos secciones examinan la relevancia de la NEI para las reformas económicas: la Sección 2 presenta a la NEI como el estudio de los mecanismos alternativos de control del acceso a los recursos escasos, y la Sección 3 analiza las dos formas principales en que la doctrina le ha dado forma al cambio institucional. La Sección 4 analiza cuestiones generales relacionadas con la formulación de la política institucional y busca una orientación dentro de la historia de las políticas macroeconómicas desde Frisch y Tinbergen hasta Sargent. Las dos secciones siguientes estudian la implicancia de los selectos descubrimientos dentro de la doctrina para la política y la economía de las políticas institucionales: la Sección 5 analiza los aspectos políticos de la política institucional y la Sección 6, los aspectos económicos. Estas dos secciones pretenden ser una breve introducción al tipo de temas e interrogantes políticos que la doctrina sugiere. La sección final es la conclusión.

## **2 LAS INSTITUCIONES COMO MECANISMO DE CONTROL**

Con el propósito de estudiar la política institucional, resulta más conveniente pensar que las instituciones proporcionan un marco para el control del acceso a los recursos escasos y que son estructuras que tienen como objeto facilitar la cooperación dentro del sistema social. Desde mi punto de vista, es más probable que quienes elaboran las políticas valoricen los estudios de la NEI que analizan los métodos no obvios de control y las fallas no obvias de

control –por ejemplo, los estudios de los mecanismos de control (gobernanza) en las corporaciones (Williamson, 1985); los métodos de control en los mercados modernos (Barzel, 1997); en el comercio medieval a distancia (Greif, 1997); en las economías informales (de Soto, 1989); en los yacimientos petrolíferos privados (Libecap, 1987); en las legislaturas (Shepsle y Weingast, 1987).

En este contexto, el término “control” posee más o menos el mismo significado que “derechos de propiedad” en la economía de los derechos de propiedad. La estructura del control posee implicancias críticas para los sistemas económicos ya que afecta los incentivos; porque la escasa información y la costosa aplicación a menudo hacen que el control sea incompleto (Barzel, 1997); porque los procesos políticos con frecuencia dan origen a estructuras de control ineficientes; y porque el conocimiento incompleto hace que los actores no sepan a ciencia cierta qué estructura de control satisface mejor sus objetivos (North, 1981; 1990a). Los costos de transacción son los costos de la elaboración e imposición de los derechos de propiedad y de la protección de estos derechos en las transacciones. Por lo tanto, los costos de la transacción son los costos del control.

En la NEI son las instituciones las que proporcionan el control. Las instituciones son fuerzas de contención social: reglas que de alguna manera aplican las agencias públicas, los grupos sociales o los individuos. Los métodos de aplicación incluyen amenazas de uso de la fuerza, sanciones sociales, códigos morales y expectativas de reciprocidad. En la elaboración de políticas hay que hacer una distinción fundamental entre aquellas instituciones que el encargado de elaborar las políticas está capacitado para cambiar –al menos en principio– y aquellas que no están sujetas a un control directo como las creencias basadas en principios, los criterios sustentados en el mundo y las creencias que tienen una causa. Estas construcciones mentales parecen ser ingredientes importantes para las fuerzas de contención social. Para la elaboración de políticas, la distinción fundamental no reside en si las reglas existentes son formales (leyes, reglamentos) o informales (costumbres, usos, convenciones), o si se originan a partir de unidades políticas o a partir de grupos sociales (reglas externas versus internas), sino en si los reformadores son capaces de modificar esas fuerzas de contención social que están en conflicto con sus objetivos políticos. Las autoridades pueden transformar con facilidad convenciones informales (reglas de coordinación, como las reglas de conducta que respetan las personas cuando simultáneamente se aproximan a un puente angosto) en leyes formales y de la misma forma pueden modificar tales convenciones. Los usos y costumbres muchas veces les sirven de apoyo a las modalidades particulares de producción y caen en desuso cuando se

introducen nuevas modalidades y no generan obstáculos para la política institucional. Los problemas para las políticas surgen, no obstante, cuando diversas construcciones mentales y sociales compartidas por el público entran en conflicto con las metas de los que elaboran las políticas, volviendo inoperantes las nuevas leyes y reglamentos debido a la falta de apoyo general. Los estudiosos de la NEI no se ponen de acuerdo sobre la importancia de las creencias sociales que se resisten a la reforma y hasta aquí la doctrina no nos brinda mayor orientación sobre estas cuestiones, aunque pueden resultar de crucial importancia para la política institucional. Por lo tanto, es necesario que conozcamos más respecto de la forma en que la experiencia y el aprendizaje afectan el modo en que las personas modelan su mundo; esta línea de investigación probablemente debe aprovechar los descubrimientos en la ciencia cognoscitiva, la psicología social y áreas relacionadas.

### 3 DOS MODELOS DE CAMBIO INSTITUCIONAL

Típicamente la orientación de la NEI implica un análisis institucional que compara ya sea los efectos de dos o más estructuras institucionales en un entorno general estable, ya sea los efectos sobre un sistema particular de los cambios en el entorno. En esto la NEI difiere del análisis económico tradicional, que por lo general supone la existencia de estructuras y entornos institucionales ideales. Sin embargo, a diferencia de la economía evolutiva, la NEI no ha intentado desarrollar un análisis dinámico de los procesos sociales o dichos esfuerzos han sido excepcionales.

Aquel encargado de elaborar políticas, que indaga dentro de la literatura existente sobre la NEI en busca de orientación en materia de reformas institucionales, encontrará dos enfoques generales hacia el análisis positivo del cambio institucional: un enfoque funcional, al que me refiero como modelo *naïf* (Eggertsson, 1990) y el enfoque económico-político.

El modelo *naïf* está orientado hacia la demanda y reconoce tanto el costo de la instalación y mantenimiento de las instituciones como los beneficios que las instituciones producen al incrementar la eficiencia económica. De acuerdo con este criterio, la sociedad (de alguna forma) instala nuevas instituciones cuando los beneficios sociales marginales exceden los costos sociales marginales. El modelo *naïf* no trata sobre la oferta de instituciones, sino que resulta relevante en situaciones en que la acción colectiva se ve próxima, no intervienen el “disfrute libre” (*free riding*) y la política de la redistribución y

cuando la competencia selecciona las formas institucionales más eficaces. Muchos de los hallazgos teóricos y empíricos más interesantes con respecto a la NEI se han originado en estudios que (al menos de manera implícita) utilizan el modelo *naïf*. Este enfoque hace que sea posible concentrarse en las estructuras, que minimizan los costos de transacción en diversas líneas de producción y en diversos entornos tecnológicos y transaccionales (Williamson, 1985; Barzel, 1997).<sup>4</sup>

El modelo *naïf* tiene una relevancia considerable para la política institucional. Las lecciones más importantes son (1) que los reformadores que buscan la eficiencia económica pueden a veces alcanzar sus resultados de forma indirecta estableciendo mecanismos de selección, en particular aquellos que traen aparejada una competencia entre unidades económicas; y (2) que este enfoque nos proporciona perspectivas sobre la naturaleza de los mecanismos de control y coordinación relativamente eficaces que han evolucionado en el mercado pero que pueden aplicarse al sector público y mejorar su rendimiento.

El enfoque de economía política de la NEI introduce la parte relativa a la oferta del cambio institucional, el rol de la acción colectiva y de los gobiernos, y los conflictos distributivos. A diferencia del modelo *naïf*, este enfoque reconoce problemas de acción colectiva, fallas del gobierno y la posibilidad de equilibrios institucionales ineficientes (North, 1990a; Knight, 1992). El enfoque de economía política posee mayor relevancia para la política institucional que el modelo *naïf*, aunque los dos enfoques son complementarios. Por ejemplo, el modelo de economía política sugiere que el proceso político puede rechazar y hasta dismantelar los mecanismos de selección eficientes dentro del sector económico (ver nota 4).

No obstante, cuando consideramos conjuntamente la política y la economía del cambio institucional en función de la elección racional, este enfoque parece conducirnos hacia la paradoja de la determinación (Bhagwati, Brecher & Srinivasan, 1984; O'Flaherty & Bhagwati, 1997; Basu, 1997; Eggertsson, 1998). El argumento sería el siguiente: con todos los actores –los económicos y los encargados de establecer las reglas– optimizándose según sus limitaciones, y con el sistema social en equilibrio institucional: (1) por definición todas las estructuras institucionales son eficientes en el sentido normal de Pareto: todas las oportunidades de mejora en el sentido de Pareto se han utilizado; (2) ningún actor o grupos de actores que sean endógenos al sistema poseen tanto la habilidad como el incentivo para introducir reformas institucionales. Es verdad que los actores exógenos a una nación-Estado (el FMI) pueden aplicar presión (ofrecer préstamos, retener préstamos) para forzar

un nuevo equilibrio institucional. Sin embargo, una vez que los actores extra-territoriales se incorporan al modelo de equilibrio institucional, nos encontramos nuevamente en la paradoja de la determinación.<sup>5</sup>

La paradoja de la determinación arroja dudas sobre el rol independiente de los expertos en las reformas institucionales. ¿Juega el asesoramiento de los expertos algún papel en la economía política de la elección racional? La respuesta no es sencilla e involucra dos elementos opuestos. En primer lugar, no puede negarse que la paradoja de la determinación introduce un problema real que los economistas a menudo no logran reconocer: la cuestión crítica de la factibilidad política en las reformas institucionales. Puede pensarse en la economía y la política de las reformas institucionales como en una serie de ecuaciones que en principio deben resolverse de manera simultánea (Dixit, 1996). Aunque reconocemos las complejas interacciones entre la economía y la política, no debemos olvidar que en su versión más rigurosa la paradoja de la determinación es un problema de metodología y de modelo más que un problema práctico. La paradoja surge debido a que la economía política de la elección racional no reconoce o no se enfrenta a las implicancias de la incertidumbre fundamental. El enfoque no sólo presume que las personas actúan consecuentemente en cuanto a preferencias fijas, sino también que sus modelos básicos del entorno son estables, incluido su entendimiento de la naturaleza de los sistemas económicos. El enfoque sugiere, por lo tanto, que los cambios en las políticas institucionales o económicas siempre se deben a nuevos intereses políticos y a un nuevo equilibrio político, y nunca reflejan las nuevas creencias sobre la naturaleza de los procesos sociales, económicos y políticos.

En la práctica, el cambio total en la política institucional se asocia muchas veces al rechazo de los modelos particulares de políticas, con frecuencia como respuesta a las consecuencias que (bien o mal) se consideran resultados negativos de los tests para los modelos (Eggertsson, 1997b). Los acontecimientos externos o la dinámica interna mal entendida que perturba los sistemas sociales pueden provocar resultados inesperados. Dichos acontecimientos a veces crean estados de desequilibrio institucional que provocan la apertura de los actores fundamentales (políticos y sus electores) hacia nuevas ideas y nuevos métodos para alcanzar sus objetivos. La política institucional, por lo tanto, depende no sólo del equilibrio de diversos intereses sino también del resultado de la competencia entre los modelos alternativos y las ideas sobre los procesos sociales.

Y, por último, los líderes racionales pueden usar el asesoramiento de expertos aun cuando no estén atormentados por crisis del sistema y por una

incertidumbre fundamental con respecto a la naturaleza de las estructuras sociales. Dentro de sistemas estables de creencias relacionadas con la naturaleza de las estructuras sociales, los argumentos económicos tradicionales sobre la división del trabajo y la inversión en información sugieren que algunos actores se especializan en la acumulación de información sobre la estructura de los sistemas sociales. “Para ser racional, un agente necesita recursos para reconocer las consecuencias lógicas de las creencias, [y] para comprobar la coherencia de las preferencias...” (Levi, 1997:222). Las circunstancias en que se hallan las personas determinan cuánto invierten en la adquisición de conocimientos técnicos y en la acumulación de información relevante para las reformas institucionales. El rol de los expertos consiste en ayudar a sus clientes a perfeccionar la coherencia y racionalidad de sus ideas sobre las estructuras sociales. “Brindarle asesoramiento a un cliente respecto de cómo ser coherente o racional incrementa la capacidad del cliente para ser racional. El asesoramiento es valioso porque es permisivo –no porque es coercitivo” (Levi, 1997:222).

#### 4 LA TEORÍA DE LA POLÍTICA INSTITUCIONAL

Aunque la política institucional y la política macroeconómica tratan temas diferentes, comparten una perspectiva sistemática y un interés por el entorno general de la actividad económica. Más aún, ambos programas de investigación compartieron un interés inicial en el estudio de las consecuencias del equilibrio perverso (Keynes, 1936; Olson, 1965), pero, a diferencia de la NEI, la macroeconomía casi de inmediato adquirió una perspectiva de política explícita (presumiblemente como respuesta ante la Gran Depresión). Los pioneros de la macroeconomía aplicada formularon una metodología de la elaboración de políticas a la que denominaron *la teoría de la política económica*.<sup>6</sup> En ensayos recientes he sostenido que la política institucional puede aprender lecciones básicas importantes de la teoría de la política macroeconómica y su evolución durante el curso de más de medio siglo (Eggertsson, 1977a; 1997b; 1988).

La primera lección de la política macroeconómica es que toda la elaboración de políticas requiere un modelo formal o informal que especifique los elementos esenciales del proceso político. Los reformadores necesitan un modelo de políticas para

- (1) identificar los *objetivos* o metas políticos deseados,
- (2) identificar los *instrumentos* políticos disponibles,

- (3) describir la relación entre los instrumentos y los objetivos,
- (4) evaluar los resultados posibles y seleccionar los mejores resultados disponibles (Tinbergen, 1952).<sup>7</sup>

Aunque la orientación inicial hacia la política macroeconómica refleja una perspectiva de ingeniería holística, que es bastante diferente de la orientación actual que les traza resultados globales a los incentivos a nivel micro, ésta identifica con claridad los elementos básicos de cualquier proceso político. En décadas recientes la teoría tradicional de la política macroeconómica (la percepción keynesiana) se ha modificado de modo sustancial y tres desarrollos resultan de particular interés para la política institucional:

- (1) Los primeros trabajos sobre la política macroeconómica no reconocieron los motivos políticos y daban por sentado, de manera implícita o explícita, que los encargados de elaborar las políticas apuntaban a la maximización del bienestar general tal como la definen los criterios de la economía del bienestar. Trabajos recientes reconocen el interés personal de los políticos y las diversas restricciones políticas que ellos enfrentan (Alesina, 1988; 1995), y en esa forma se asemeja a la orientación de la economía política hacia el cambio institucional.<sup>8</sup>

- (2) Los primeros trabajos sobre política macroeconómica no reconocieron que el público podría responder de forma creativa ante las medidas políticas del gobierno y adoptar medidas evasivas –involucrarse en *contrapolíticas*– para limitar los costos (o maximizar sus beneficios) de las medidas del gobierno (Lucas, 1976; 1986). La macroeconomía de las expectativas racionales generaliza la noción de Tinbergen de un modelo de políticas públicas y da por sentado que los actores privados también hacen uso de los modelos políticos de la economía. Creo que las nociones de modelos de política privada y de *contrapolíticas* tienen implicancias importantes para las reformas institucionales.

- (3) Por último, los primeros trabajos sobre la política macroeconómica no reconocieron explícitamente que el conocimiento de las relaciones económicas es un recurso escaso y que los actores poseen ideas diferentes sobre estas estructuras. La macroeconomía de la racionalidad limitada (Sargent, 1993) ha reconocido esta diversidad y explora la forma en que los actores ajustan y coordinan sus modelos a través de diversas formas de aprendizaje.

## 5 POLÍTICA DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Idealmente los reformadores necesitan un modelo de políticas que les ofrezca respuestas a dos problemas relacionados: (1) ¿Qué objetivos podemos al-

canzar a través de las reformas institucionales si ignoramos las restricciones políticas? En otras palabras, ¿cuáles son los límites no políticos de las reformas institucionales? (2) ¿Hasta qué grado los factores políticos excluyen las opciones de otra forma disponibles? Y ¿qué medidas pueden adoptar quienes elaboran las políticas para morigerar las restricciones políticas y ampliar el conjunto de alternativas? En esta sección intento esbozar una muestra de los trabajos recientes sobre la NEI que se refieren al segundo de estos temas.

Muchas personas objetan la forma en que la economía política y la teoría de la opción del público típicamente retratan a los políticos como maximizadores egoístas de los votos y de la riqueza, pero fundamentalmente sin interés en el bien común. La justificación de estas prácticas caracterizantes, sin embargo, reside en la necesidad de los políticos de recibir al menos un grado mínimo fundamental de respaldo para sus programas de modo tal de poder sobrevivir en la contienda política. Por lo tanto, las interacciones entre el político y su coalición de partidarios determinan los objetivos políticos y la conducta de un político exitoso. Por ejemplo, un político, que por motivos ideológicos pretende implementar reformas institucionales generales destinadas a maximizar la riqueza de acuerdo con el espíritu de la economía normativa, debe formar una coalición que respalde dichas metas.

Las reformas institucionales sustanciales raras veces son mejoras puras en el sentido de Pareto y generan costos para algunos grupos, al menos a la corta. Por lo tanto, la supervivencia de las reformas institucionales está estrechamente vinculada a la distribución y ritmo de los costos y beneficios que las medidas generan. La teoría política positiva y la evidencia empírica (Dewatriport y Roland, 1995; Rodrik, 1996; Williamson, 1993) ya ofrecen algunas respuestas a preguntas tales como: ¿Bajo qué circunstancias las autoridades poseen respaldo político para las reformas institucionales sustanciales? ¿Hasta qué punto las reformas dependen de acontecimientos exógenos, como por ejemplo las crisis económicas imprevistas y el fracaso económico o las secuelas de las guerras y de los desastres naturales? ¿En qué ocasión durante su mandato debería un gobierno introducir reformas? ¿Cómo reúnen los reformadores el apoyo para sus reformas? ¿Cómo aseguran los reformadores que sus reformas sobrevivirán una vez que hayan dejado el cargo?

Para ilustrar mejor la forma en que los factores políticos limitan las reformas institucionales, voy a considerar dos cuestiones: la amenaza potencial de que los futuros gobiernos puedan desmantelar las reformas institucionales; y el problema de la formación de coaliciones de partidarios del cambio institucional cuando los actores económicos asocian elevados *riesgos políticos* con el abandono del status quo a favor de un nuevo régimen institucional.

Una vez que los reformadores (y, por lo general, quienes pretenden implementar cualquier tipo de cambio institucional) han formado sus coaliciones de ideologías y de intereses especiales, y persuadido a sus partidarios de los méritos de los objetivos institucionales particulares, los encargados de elaborar políticas enfrentan un problema adicional: los gobiernos subsiguientes pueden modificar las medidas. La serie de nacionalización, desnacionalización y renacionalización de ciertas industrias que pretendían implementar los sucesivos gobiernos laboristas y conservadores en la Gran Bretaña de la posguerra es un ejemplo célebre de las secuencias de cambios institucionales. Cuando diseñan sus proyectos, los encargados de elaborar políticas, por lo tanto, tienen un incentivo para lograr estructuras que eleven el costo de desmantelamiento de estos proyectos para los gobiernos subsiguientes. La excepción la podrían constituir, por supuesto, los proyectos de los cuales se espera que sean lo suficientemente exitosos como para imponerse por su propia fuerza. No obstante, la propagación del conocimiento sobre las formas de asegurar nuevas estructuras institucionales es un arma de doble filo, ya que quienes fomentan un estrecho interés personal pueden utilizar dicho conocimiento para asegurar la vigencia de las instituciones ineficientes.

Un método de perpetuación, que la doctrina de la NEI analiza, crea un equilibrio al acudir a la ética profesional de subgrupos de especialistas como abogados y economistas. De acuerdo con esta orientación, los políticos transfieren a los expertos con convicciones apropiadas el derecho legal de tomar decisiones en áreas específicas. En cada situación, los políticos seleccionan expertos que se encuentren comprometidos profesionalmente con las teorías y políticas que favorecen a los electores clave y que incrementan las fortunas políticas de los políticos mismos (Bates, 1993; Kiewiet & McCubbins, 1991). Junto con tales transferencias de autoridad se elaboran acuerdos para proteger a los expertos de la presión política, por ejemplo mediante la forma en que son elegidos y en lo que hace al tiempo en que permanecerán en sus puestos. Un banco central independiente puede considerarse un ejemplo de esta orientación.

La evidencia empírica en los Estados Unidos sugiere que los intentos de aislar a los expertos dentro de las agencias semiautónomas sólo en parte han tenido éxito. Un nuevo equilibrio político y un cambio de intereses relacionado dentro de las comisiones del Congreso que fiscalizan las agencias reguladoras parecen afectar los tipos de política que estas agencias pretenden implementar. Más aún, las agencias parecen sentir la presión no sólo del Congreso sino también de otras unidades políticas, como el ejecutivo (Weingast, 1996). Algunos estudios sugieren que los políticos norteamericanos a

veces responden, ante la amenaza de una múltiple interferencia, diseñando reglas de conducta excesivamente rígidas para las agencias. La comprensión aquí se basa en que, para quienes desean cambiar la dirección de una agencia, resulta más costoso reformar la ley que interferir de modo informal cuando las reglas son abiertas. El estudio de Moe (1989) sobre la Agencia de Protección del medio ambiente de EE. UU. sostiene que la mayoría política en pro de la defensa del medio ambiente dentro del Congreso utilizó este razonamiento cuando elaboró las reglas particularmente detalladas e inflexibles para dicha agencia. La reglas rígidas tienen un precio: el costo de su oportunidad es la inflexibilidad, que a la larga puede reducir la capacidad de una burocracia para perseguir sus objetivos básicos. La estrategia además puede resultar contraproducente cuando el respaldo legislativo al propósito original de la agencia se incrementa con el tiempo en vez de decrecer, pero las reglas rígidas impiden que la agencia amplíe su rol.<sup>9</sup>

El tema de la vigencia de las reformas es irrelevante si los encargados de elaborar las políticas no logran reunir el respaldo para sus propuestas y pasan las medidas requeridas a través del proceso político. No obstante, en un mundo de incertidumbre, el “riesgo político” muchas veces hace que resulte difícil para los reformadores reunir el apoyo necesario (Weingast, 1994). El problema es el siguiente: el cambio institucional sustancial les exige a quienes elaboran las políticas que persuadan a las coaliciones de partidarios para que abandonen el status quo a cambio de una combinación futura e incierta de costos y beneficios que se espera surjan de las nuevas medidas. Debido a que las reformas con frecuencia implican ciertos costos de iniciación inmediatos, pero con beneficios inciertos en períodos futuros, aun aquellos que se supone se benefician directamente con los nuevos ordenamientos afrontan el riesgo político, para utilizar las palabras de Weingast (1994). Cuando los potenciales partidarios consideran que las reformas institucionales generan un elevado riesgo político, los encargados de elaborar las políticas puede que no logren reunir el apoyo para sus medidas.

Existen muchas razones por las cuales el público en general y los actores clave a menudo encuentran inaceptable el riesgo político de las reformas institucionales. Los reformadores pueden no convencer al público sobre su verdadero compromiso con las reformas, o el público puede considerar que los reformadores son jueces malos aunque sinceros de la oposición política que enfrentan de los diversos adversarios. Los partidarios potenciales pueden pensar también que el país carece de la capacidad administrativa para aplicar nuevos ordenamientos institucionales complejos. Por ejemplo, la corrupción generalizada muchas veces genera pesimismo sobre las perspectivas de reformas.

Los encargados de elaborar las políticas acumulan apoyo para las reformas haciendo creíble el éxito de sus propuestas para quienes probablemente se beneficien con las medidas. El concepto de “compromiso creíble” ha encontrado una útil aplicación dentro de la nueva teoría de la empresa (Williamson, 1985), pero la NEI además ha utilizado el concepto para analizar las transacciones políticas (North, 1990b; North & Weingast, 1989). Los estudios sobre el compromiso creíble con las reformas institucionales que suponen que los actores son racionales y egoístas típicamente acuden a presunciones auxiliares *ad hoc* para lograr un equilibrio cooperativo. Para explicar los equilibrios eficientes estos estudios con frecuencia aluden a la influencia de los desarrollos históricos, como las guerras civiles, el equilibrio de poder particular entre grupos opositores o la existencia de una ideología potente. Estos factores intervinientes, por lo general, son específicos de un momento y de un lugar y no pueden reproducirse. Hasta aquí la NEI ofrece poca ayuda práctica para los reformadores en países que son incapaces de comprometerse con la estabilidad política y el imperio de la ley. No obstante, la investigación futura sobre los mecanismos del compromiso puede revelar los principios e indicar instrumentos políticos que tengan aplicación general. Root (1996) informa cómo los gobiernos de los países con gran crecimiento del sudeste asiático le han dado muestras de un compromiso creíble a la comunidad empresarial haciendo participar a líderes empresariales de su estrategia de desarrollo. Por supuesto, dicha cooperación también puede crear incentivos para la formación de carteles y la búsqueda de rentas.

## 6 ECONOMÍA DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

El análisis en la sección previa se refirió a la política de las reformas institucionales. En esta sección ignoro el factor político y centro la atención en la economía de las reformas institucionales. Desde una perspectiva económica estrecha podemos sostener que las reformas institucionales exitosas requieren:

- (a) que la autoridad a cargo de las políticas y sus asesores sepan qué ajustes estructurales en el sistema económico producirán los resultados deseados;
- (b) que la autoridad a cargo de las políticas controle los instrumentos que pueden alcanzar los objetivos deseados.

Para simplificar aun más el análisis, doy por sentado que una tasa elevada de crecimiento económico, limitada por un techo en la desigualdad de la riqueza, es el objetivo final de las reformas institucionales. En el momento en que escribo el artículo probablemente es justo decir que la mayoría de los

estudiosos de la NEI comparte con los economistas que siguen la corriente dominante la creencia de que una economía de mercado competitiva –basada en la propiedad privada y no recargada indebidamente con las regulaciones de la suma negativa– es el sistema económico que con mayor probabilidad satisface el objetivo de crecimiento. Por supuesto, hay muchos que disienten con este criterio, pero si aceptamos los méritos relativos del modelo de mercado competitivo, entonces la NEI sugerirá que el objetivo dominante de las reformas institucionales es crear un entorno de mercado con bajos costos de transacción. Y la fuerza relativa de la NEI, como se señaló en una sección anterior, implica estudios de las estructuras de control tanto dentro de las organizaciones como en las transacciones del mercado. En efecto, algunas de las lecciones más ilustrativas en materia de reformas se encuentran en los estudios que investigan las consecuencias de un control inseguro –derechos de propiedad mal definidos o aplicados (Libecap, 1989).

Un ámbito con bajos costos de transacción requiere derechos de propiedad claramente definidos y seguros y diversos procesos legales y administrativos para facilitar el intercambio en situaciones en que los costos de transacción de las partes privadas resultan inherentemente elevados debido a la naturaleza de las transacciones (Posner, 1992). En las áreas donde los derechos convencionales individuales exclusivos no resultan prácticos debido a los elevados costos de definición y aplicación (la seguridad del medio ambiente, del trabajo y del consumidor, o la pesca marítima), los reformadores deben buscar cuando sea posible crear estructuras institucionales que imiten los procesos del mercado (Milgrom & Roberts, 1992). Por último, la NEI comparte con áreas relacionadas, como la organización industrial, el énfasis puesto en las estructuras institucionales que perfeccionan el mecanismo de selección del mercado al facilitar la entrada y la salida de los mercados de aquellas organizaciones que no pasan la prueba del mercado.

Los instrumentos que se hallan más disponibles para la creación de ámbitos con bajos costos de transacción entran en dos categorías: (1) las leyes y reglamentos que elaboran las organizaciones políticas; y (2) las agencias administrativas, incluido el sistema judicial, que ofrecen servicios de transacción (incluso registro de títulos), aplican la ley, resuelven disputas y modifican reglas como respuesta a las nuevas experiencias.

Aunque la doctrina sobre la NEI ha estudiado en forma extensa cómo las empresas resuelven los diversos problemas de transacción (Williamson, 1985), esto no significa que la política institucional deba apuntar directamente a reformar la estructura de las organizaciones económicas. Es mejor si la estructura de las organizaciones económicas y las formas de intercambio se dejan

libradas a los procesos de aprendizaje y selección del mercado. Excepto por las políticas antitrust, la relevancia fundamental de los estudios sobre la NEI para la organización de la empresa implica reformas al sector público. Sin embargo, las técnicas para reducir los costos de transacción en las empresas privadas que han evolucionado a través de la competencia del mercado pueden brindarles perspectivas a los reformadores en cuanto a la forma de perfeccionar la actividad de las legislaturas, de las agencias administrativas y de las empresas del Estado.

Los reformadores institucionales no deben olvidar que la transformación de una economía que funciona mal en un sistema de mercado exitoso requiere no sólo derechos de propiedad seguros y bien definidos, reformas a la administración pública y medidas especiales para reducir los costos de las externalidades complejas, sino también reformas económicas más tradicionales, en especial la estabilización macroeconómica. En este caso, la NEI y la economía tradicional se complementan con claridad.

La principal debilidad de la NEI de la elección racional y el enfoque del equilibrio comparativo, en especial cuando las reformas involucran cambios importantes en el sistema, es la competencia limitada de la teoría para analizar y prever las propiedades dinámicas de los sistemas económicos (y políticos). Los observadores con frecuencia informan que los sistemas sociales –los sistemas nacionales de salud, los regímenes de subsidios o controles a las importaciones, la política industrial, las economías de tipo soviético, los milagros del mercado en Alemania y en Asia, las políticas de ingresos, la economía histórica de China– muchas veces funcionan bien o tolerablemente bien pero después se degeneran. A veces, por supuesto, la interacción de fuerzas exógenas y endógenas hace que el funcionamiento de las estructuras institucionales mejore con el tiempo. Algunos de estos senderos evolutivos se comprenden acabadamente pero otros no. Existen, por ejemplo, explicaciones más bien convincentes sobre la evolución perversa de los mecanismos regulatorios en los regímenes de comercio exterior (Krueger, 1978). Otros casos no están tan bien comprendidos: ¿por qué el progreso económico y técnico más o menos se detuvo en la China histórica cuando el país se había convertido en el más avanzado del mundo? (Mokyr, 1990); ¿por qué el sistema de asistencia social sueco declina gradualmente? (Lindbeck, 1995); o ¿por qué Inglaterra en el siglo XIX entró en un ritmo de declinación relativa a largo plazo? Presumiblemente tales desarrollos no poseen una explicación única o simple y, en muchos casos, pueden ser imposibles de prever –lo que por cierto posee graves implicancias para las reformas institucionales.

## 7 CONCLUSIÓN

La Nueva Economía Institucional es la sucesora o está estrechamente relacionada con los antiguos ámbitos de los sistemas económicos comparados, de la economía del desarrollo y otros programas científicos que se relacionan con la variación y el cambio dentro de los sistemas económicos. Los encargados de elaborar las políticas que luchan por reformar los sistemas económicos que funcionan mal probablemente acudirán a la NEI para buscar inspiración, si ellos creen que el cambio estructural es una condición previa (o un complemento necesario) para las reformas económicas exitosas. La NEI tendrá poco que ofrecerles a los reformadores, si creen que la política de estabilización macroeconómica y la liberación de precios producirá de algún modo espontáneamente los cambios estructurales exigidos en la economía. Pocas dudas existen con respecto a que quienes elaboran las políticas pueden mejorar la economía de muchos países sin introducir cambios estructurales a gran escala: la política cualitativa de Tinbergen no es necesaria y la política cuantitativa es suficiente para obtener un funcionamiento satisfactorio. En otros países, las reformas exitosas es probable que requieran una combinación de políticas cualitativas y cuantitativas.

La NEI ha agotado gran parte de su energía inicial demostrando que las instituciones importan, por qué importan y qué es lo que falta en la economía dominante. El campo le ha prestado poca atención sistemática a las cuestiones referidas a las políticas: ¿son capaces quienes elaboran las políticas de diseñar e implementar instituciones para lograr prosperidad? ¿cuáles son los límites para tal experimentación social? En este ensayo no ofrezco un anteproyecto de sistema económico ideal ni explico cómo conseguirlo. Mi propósito es menos ambicioso; consiste en analizar una agenda de investigaciones para la política institucional basada en una versión particular del nuevo institucionalismo: una que se refiere a los microfundamentos de las estructuras sociales y supone una forma de conducta racional individual. El ensayo enfatiza que los reformadores deben orientarse a desarrollar un modelo político que identifique los instrumentos de las políticas y la relación entre los instrumentos y los objetivos. Si es posible, el modelo político debe indicar cómo la política restringe el conjunto de opciones de los reformadores y cómo la “contrapolítica” espontánea de los actores comunes puede socavar las estructuras institucionales. Un análisis de la denominada Paradoja de la Determinación concluye que la paradoja en esencia es un problema de formación y no una cuestión práctica: los límites a nuestro conocimiento y el costo de la información crean un rol para los asesores especializados en el tema de las reformas. El ensayo nos brinda una muestra de trabajos recientes sobre

la NEI para dar un pantallazo de las cuestiones políticas y de las medidas de reforma que en este enfoque se sugieren. Por ejemplo, los reformadores necesitan encontrar formas de reducir el riesgo político para los partidarios potenciales y además anticiparse a la variación futura de sus políticas que provoquen los opositores políticos. En el área económica, la NEI enfatiza las diversas formas de crear ámbitos y estructuras institucionales que reduzcan el costo de transacción. Por último, identifiqué dos debilidades importantes de la NEI en materia de políticas: (1) tiene poco que aportar, hasta aquí, respecto de la dinámica interna de los sistemas sociales que de manera gradual pueden debilitar las estructuras institucionales que en un principio parecen trabajar bien (por ejemplo, los diversos programas de asistencia social); (2) el campo está dividido sobre la cuestión de si (ciertos) usos informales son resistentes a las medidas de política pública, y si son capaces de bloquear las reformas y cuándo; por lo general, la NEI les brinda a los reformadores muy poca evidencia sólida sobre el rol de los usos sociales.

## NOTAS

(\*) Profesor de Economía en el Instituto Max Planck para la Investigación sobre los Sistemas Económicos, Alemania.

<sup>1</sup> Solía referirme a esta orientación (institucionalismo neoclásico) como Economía Neoinstitucional –que además se abrevia como NIE (Eggertsson, 1990)–. En este ensayo no distingo entre la Nueva Economía Institucional y la Neoinstitucional debido a que todavía no poseemos denominaciones generalmente aceptadas para las diversas orientaciones del análisis institucional.

<sup>2</sup> En este artículo el término “política institucional” sólo se refiere a la política pública. Por supuesto, las organizaciones no gubernamentales también diseñan e imponen reglas, sujetas a límites establecidos por instituciones oficiales superiores. Por ejemplo, podemos hablar de la política institucional de las empresas y referirnos a las reglas fundamentales de una corporación, como su constitución (Voigt, 1997). La constitución de una corporación anida en el derecho nacional, pero de manera similar el derecho nacional anida en el derecho internacional. La distinción entre insti-

tuciones públicas y privadas varía de un sistema económico al otro. A veces las organizaciones políticas (gobiernos) permiten, o no pueden impedir, que organizaciones no gubernamentales como los sindicatos o las organizaciones de agricultores establezcan reglas en áreas que tradicionalmente recaían en el dominio público. En Islandia, el Ministerio de Agricultura le concedió a la Federación Nacional de Agricultores el derecho de determinar ciertas tasas impositivas para la agricultura moderna de alta productividad, supestamente para proteger el status quo de la agricultura tradicional de baja productividad. Finalmente, la Suprema Corte de este país declaró a la práctica inconstitucional. Wiesner (1997) analiza la forma en que los sindicatos poderosos en Colombia han limitado los programas de privatización del gobierno.

<sup>3</sup> No niego que la NEI ha inspirado a los encargados de elaborar las políticas, y les ha brindado perspectivas tentadoras respecto de diversos temas relacionados con las políticas, pero este ámbito de investigación también ha frustrado y

confundido a aquellos en las líneas de frente (Shirley, 1997). Los encargados de elaborar las políticas se ven frustrados por la preocupación de esta área en lo que a metodología se refiere, por la cantidad de escuelas institucionales con posturas opuestas y (hasta hace poco) por la falta de resultados empíricos.

<sup>4</sup> Los estudios de la NEI han aplicado además el modelo “naïf” para explicar la estructura de las sociedades primitivas y arcaicas, respecto de las cuales se presume que jugaban en contra de la naturaleza, que eliminaba los acuerdos ineficientes (Posner, 1980). La noción de un mecanismo de selección impersonal puede complementar las teorías que reconocen de forma explícita la economía política. La historia y surgimiento de los mercados pueden considerarse como la historia de la economía política. El modelo de Weingast (1995) del mercado que preserva el federalismo combina a la economía política con un proceso de selección espontánea –los recursos abandonan las unidades federales cuando introducen instituciones ineficientes (o injustas)–. Sin embargo, la economía política sugiere que los actores políticos son capaces de desmantelar las instituciones sociales sobre las que descansan los mecanismos de selección. Por último, obsérvese que no es necesario que el criterio de selección en los sistemas sociales sea eficiente o deseable –como ejemplo, los sistemas sociales pueden entrar en un espiral de declinamiento.

<sup>5</sup> La paradoja de la determinación no excluye la posibilidad de que el equilibrio de las fuerzas sociales permita a las sociedades responder con eficiencia ante los cambios exógenos en el entorno, por ejemplo ante las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías o los nuevos mercados. Sin embargo, algunos estudiosos enfatizan que ciertas culturas abrazan creencias sociales y construcciones mentales perversas que atrapan a estas comunidades en equilibrios perniciosos o bajos niveles de ingreso (Putnam, 1994). Hedlund y Sundström (1996) han expresado igual pesimismo extremo en cuanto a la reforma en Rusia.

<sup>6</sup> Los pioneros fueron Ragnar Frisch, economista noruego, y Jan Tinbergen, economista holandés (Johansen, 1977; Eggertsson, 1998).

<sup>7</sup> De acuerdo con Johansen (1977), la vieja teoría de la política institucional dividió al proceso político en los siguientes componentes: (1) un conjunto de factores exógenos relevantes tales como el clima; (2) un conjunto de todas las medidas políticas posibles; (3) un modelo de la estructura y funcionamiento de la economía; (4) un conjunto de resultados correspondientes a todas las medidas políticas posibles; (5) una balanza de preferencias para pesar los resultados de las políticas.

<sup>8</sup> Aunque los pioneros de la política macroeconómica se preocupaban en mayor medida por la estabilización dentro de un marco institucional fijo, reconocían que su metodología también se aplicaba al cambio estructural. Tinbergen (1952; 1959) hace una distinción entre la política cuantitativa dentro de un sistema inalterado y la política cualitativa que altera la estructura del sistema. Al resumir la primera doctrina al respecto, Johansen (1977:147-8) divide las reformas institucionales en política cualitativa menor y política cualitativa básica. La política cualitativa básica implica una reestructuración radical de los derechos de propiedad (y de la base de poder social), y sugiere que por lo general la convulsión política está asociada a dichos cambios radicales.

<sup>9</sup> Cuando los reformadores tienen la oportunidad de modificar la constitución de un país puede que intenten hacer uso de normas constitucionales y de procedimientos parlamentarios y judiciales para impedir las posteriores modificaciones de sus reformas institucionales. Las normas constitucionales formales, sin embargo, se destacan por poseer poca correlación con el comportamiento de los actores clave que se supone que la constitución debe limitar. La NEI no ofrece todavía métodos confiables –instrumentos políticos– para crear restricciones constitucionales vinculantes en países que poseen una historia de no observación (en parte) de los principios constitucionales escritos.