

SOBRE LA FUERZA MOTRIZ DEL CAMBIO INSTITUCIONAL. UNA PERSPECTIVA EMPRESARIAL*

*Juan Sebastián Landoni***

Resumen: Este trabajo discute el rol del empresario en el ámbito del proceso de cambio institucional. ¿Por qué motivos es posible considerar al empresario como fuerza motriz del cambio institucional? Se aborda el proceso de cambio institucional como un ámbito donde interactúan agentes diversos con distintos recursos y estrategias variadas. Además, se comparan los mercados de productos con los denominados mercados políticos. Entre las diferencias, se resaltan las barreras de entrada existentes en esos mercados políticos.

Abstract: This paper discusses the role of the entrepreneur in the process of institutional change. Why is it possible to consider the entrepreneur as the driving force of institutional change? I address the process of institutional change as an area where diverse agents interact with different resources and strategies. In addition, the markets for products are compared with the so-called political markets, and the barriers to entry in the latter are highlighted as the main difference between them.

Este trabajo toma como punto de partida la interpretación que Ludwig von Mises realizara del empresario en el proceso de mercado. Para el autor austríaco, la empresarialidad constituye la fuerza motriz de la totalidad

* Ponencia presentada en el Congreso “La Escuela Austríaca de Economía en el Siglo XXI”, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica Argentina sede Rosario, 22 al 24 de agosto de 2016.

** Doctor en Economía, docente e investigador de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala y Universidad Católica Argentina. Email: landoni@ufm.edu

proceso de mercado (Mises, 1949, 249). Quitando al empresario, la economía verifica un freno abrupto. Al desaparecer la función de asumir incertidumbre, la función empresarial en el pensamiento misesiano, nadie compra recursos para luego venderlos, motivo por el que esos recursos permanecen subvaluados. Y, en consecuencia, se detiene la coordinación entre propietarios de factores y consumidores.

Israel Kirzner complementa el razonamiento, interpretando la competencia y la función empresarial como categorías inseparables, dos lados de una misma moneda (Kirzner, 1973, 95). En ausencia de barreras legales que obstruyan el ingreso y salida de jugadores, el estado de alerta individual tiende a descubrir y explotar oportunidades de negocios. Utilizando términos kirznerianos, si se perdiera toda capacidad de estar alerta entre los seres humanos, el proceso de mercado se frenaría de golpe. Y lo mismo sucedería si las barreras legales impidieran toda competencia (y por ese motivo son dos lados de una moneda). En este caso, los individuos alertas no podrían explotar sus descubrimientos y, del mismo modo, el mercado quedaría abruptamente frenado (y sustituido por planificación central).

Las diferencias de precios percibidas por los empresarios constituyen la fuente de movimiento del proceso de mercado. Cuando esas oportunidades son explotadas, los resultados pueden indicar aciertos, sobrevaluaciones y subvaluaciones. En caso de cumplirse las expectativas, quizás una rareza, el empresario evalúa correctamente las preferencias de consumidores. Si el empresario sobrevalora el producto, *i.e.* valora más que los consumidores, tienden a acumularse stocks. Y cuando se cometen errores de subvaluación, o el empresario valora el producto menos que los consumidores, tienden a verificarse excesos de demanda.

Los errores de estimación representan información que retroalimenta el proceso. Una sobrevaluación, a corto plazo, tiende a impactar negativamente en los precios de venta. A mediano y largo plazo, las cantidades producidas pueden ser modificadas. El error de subvaluación puede ser percibido por el empresario que lo comete o por otros empresarios. En caso de ser descubierto por el propio empresario, se ajustan los precios al alza. En

caso de ser descubierto por un tercero, aparece una oportunidad de arbitraje: comprar el producto a un precio y venderlo luego a un precio mayor.

En un marco institucional abierto y desregulado, *i.e.* competencia, los empresarios movilizan información dispersa. Mediante la información que concentran y comunican los precios, los empresarios reciben incentivos que tienden a promover mejoras o, en términos técnicos, una tendencia a la eficiencia.

Continuando la lógica del proceso de mercado, empresarial y competitivo, se analiza el cambio institucional. En particular, se propone indagar la empresarialidad institucional entre diferentes agentes de cambio institucional. El interrogante que se plantea es el siguiente: ¿por qué motivos puede considerarse a la empresarialidad institucional como fuerza motriz del cambio institucional? Más específicamente, se intenta considerar la analogía siguiendo el razonamiento del empresario como fuerza motriz del proceso de mercado.

Para avanzar en el estudio, en primer lugar se resume la concepción de empresario como fuerza motriz del proceso de mercado. Luego, se introduce una definición operativa de empresario institucional. En tercer término se analizan las posibilidades de cambio institucional deliberado. Por último, se discuten argumentos, a favor y en contra, para considerar la empresarialidad institucional como fuerza motriz del cambio institucional.

El empresario como fuerza motriz

Israel Kirzner establece que la función empresarial consiste en estar alerta para el descubrimiento de diferencias de precios que brindan oportunidades de arbitraje (Kirzner, 1973, 35). *Ex ante*, la incertidumbre presente en la acción humana impide conocer los efectos del descubrimiento. Solamente *ex post* pueden confirmarse las expectativas o verificarse errores de sobrevaluación o subvaluación. Cuando las oportunidades son explotadas con éxito derivan en ganancias empresariales. Pero además, se establece una coordinación adicional entre propietarios de

recursos (a quienes el empresario compra) y consumidores de bienes o servicios finales o intermedios (a quienes el empresario vende). En un contexto con información dispersa, asimétrica, imperfecta y dinámica, esa coordinación es de carácter ampliado y tiene lugar entre individuos que se ignoran mutuamente.

En el proceso de mercado, los empresarios interactúan en condiciones de libre ingreso y salida. Esa competencia habilita el espacio para que los empresarios, buscando maximizar el valor de sus negocios, desarrollen innovaciones o imiten a los pioneros. Pero los descubrimientos relativamente exitosos tienen fecha de vencimiento. Mientras los competidores puedan imitar u ofrecer sustitutos, el mecanismo de precios relativos tiende a disminuir o eliminar, en el extremo, las ganancias. En primer lugar, los competidores demandan capitales que alteran la tasa de interés, en segundo término elevan la demanda de recursos productivos aumentando sus precios y, en último lugar, aumentan la oferta de productos que promueven caídas de ingresos por ventas. En conjunto, esos movimientos de precios tienden a igualar el rendimiento con el costo del capital, eliminando la ganancia extraordinaria de esos negocios. Los incentivos que brindan esos cambios de precios tienden a modificar las conductas de los agentes. Los empresarios, en particular, intentarán contrarrestar la tendencia con nuevos descubrimientos (sean arbitrajes espaciales, temporales o arbitrajes) (Kirzner, 1985, 84-85). Quienes lo consigan pueden permanecer en el negocio manteniendo o incrementando la participación relativa respecto de diversos ratios. Los que no eviten la tendencia, deberán reasignar sus recursos o dejarlos en manos de los más avezados.

F. Hayek plantea que la competencia constituye una forma de coacción impersonal que impone conductas que no surgirían de otro modo, en especial mediante comandos verticales. En el mismo sentido, Mises entiende a la competencia como el mecanismo que tiende a asignar a cada individuo su lugar en la red de la división técnica y social del trabajo. ¿Por qué el empresario constituye la fuerza motriz del proceso de mercado? Mises expresa respecto del empresario promotor: “La fuerza motriz del mercado, el elemento que tiende incesantemente a la innovación y al progreso, es pro-

visto por el inquieto promotor y su ansiedad por obtener beneficios tan altos como sea posible” (Mises, 1949, 255).

Para considerar la aproximación misesiana, puede suponerse ausencia de *alertness* o *judgment* emprendedor. Las oportunidades que brindan los diferenciales de precios quedarían sin descubrir y, peor, sin explotar. Los mercados quedarían sin arbitrar y, lo que es igual, la función coordinadora quedaría suspendida. En otros términos, los propietarios de recursos y los ahorristas no encontrarían compradores, los consumidores potenciales no encontrarían vendedores.

Lo que evita la parálisis del párrafo previo, por contrario, es la presencia de agentes que cumplan la función empresarial de estar alerta y asumir incertidumbre. Pero al mismo tiempo, se requiere el principio institucional de libertad para entrar y salir de los diferentes sectores de actividad, *i.e.* competencia. En virtud de ello, Kirzner expresa: “[...] la empresarialidad y la competencia son los dos lados de una misma moneda: la actividad empresarial es siempre competitiva y la actividad competitiva es siempre empresarial” (1973, página 95). Y en la misma línea insiste: “Cuando afirmamos que la actividad puramente empresarial es *siempre* competitiva, declaramos que, *con respecto a la actividad puramente empresarial, no puede existir obstáculo posible a la libertad de entrada*” (Kirzner, 1973, 99, itálicas en el original).

Para corroborar la coincidencia entre las aproximaciones de Mises y Kirzner puede suponerse ausencia de competencia, o un estado que intenta el ejercicio de planificación central. Los individuos que, bajo semejante esquema institucional, descubren oportunidades, sean de arbitraje o de innovación, no están habilitados para explotarlas. En consecuencia, aunque la capacidad de estar alerta sobreabunde entre los miembros de la sociedad, las compras de factores y ventas de productos quedan impedidas por la barrera legal a la competencia. Y la coordinación, como en caso de ausencia de *alertness* o *judgment*, se detiene.

Una definición operativa de empresario institucional

Existe una extensa literatura para aproximarse al empresario institucional. Se encuentran aportes desde varias disciplinas: la economía, la sociología, la política, la administración pública y privada, entre otras. Desde la aparición de la categoría en 1960, aportada por el sociólogo Shmuel Eisenstadt, han proliferado definiciones e interpretaciones, con marcos teóricos diversos y, como resultado, conclusiones varias.

En estas páginas se adopta una definición de empresario institucional como agente de cambio institucional deliberado. Esa definición implica ciertas aclaraciones. Puede afirmarse que, como elemento transversal a todas las categorías, se trata de un intento de estudiar el cambio institucional endógeno. A diferencia del tratamiento habitual donde las instituciones son consideradas dadas y establecidas, el estudio del empresario institucional recorre la dirección opuesta. Se estudia, entonces, cómo se modifican las reglas mediante la acción deliberada de un agente de cambio particular, en este caso, el empresario institucional. En el análisis económico, se estudian los procesos que operan bajo determinado sistema de reglas de conducta. Se estudian, por ejemplo, las reglas que incentivan la empresariedad y el proceso de mercado. Por contrario, también pueden estudiarse las reglas que incentivan la búsqueda de rentas o la pseudo-empresariedad (Cachanosky, 1999).

Las consideraciones sobre el empresario institucional como agente de cambio deliberado implican, además, dejar al margen el cambio institucional ocasionado como consecuencia no intencionada de descubrimientos de empresarios (no institucionales). Por ejemplo, como indican T. Anderson y P. Hill, la invención del alambre de púas en el oeste norteamericano en el último tercio del siglo XIX, significó una inmensa transformación institucional (Anderson y Hill, 1975, 171-172). En particular, en lo referido al perfeccionamiento en la definición y *enforcement* de derechos de propiedad.

Otro ejemplo puede observarse en los mercados de capitales con los fondos de capital de riesgo (entre otros productos). El primer fondo surge en 1946, pero su gran expansión tendría lugar casi medio siglo más tarde.

Señala R. Holcombe al respecto: “La empresarialidad también creará cambios institucionales dentro de una economía para facilitar la empresarialidad. Las firmas de capital de riesgo son un ejemplo visible. Sin empresarialidad, no habría fondos de capital de riesgo disponible para impulsar el potencial empresario. En una economía empresarial, las instituciones surgen para apoyar la empresarialidad y fortalecer las probabilidades de éxito de los empresarios” (Holcombe, 2008, 24-25).

Diversos enfoques plantean que los descubrimientos empresariales, más o menos innovadores, pueden introducir formas contractuales novedosas y, como consecuencia no intencionada, alterar instituciones vigentes y terminar consolidando nuevas instituciones (por ejemplo, Tony Fu-Lai Yu, 2001). J. High (2009) evalúa que en el origen del derecho de propiedad pueden detectarse eventos empresariales. Lo mismo expresa el autor en referencia a la emergencia de la división del trabajo, al dinero y a las normas contables. El enfoque de High constituye una teoría empresarial del origen espontáneo de ciertas instituciones.

En el mismo sentido, pensando en el origen del derecho de propiedad, expresa Hayek: “Pienso que el primer hombre de un grupo pequeño que intercambié algo con un forastero, el primer hombre que siguió sus propios fines, no aprobados ni decididos por el jefe o por las emociones comunes del grupo, el primer hombre que reclamó la propiedad privada para sí mismo, particularmente la propiedad privada de la tierra, el primer hombre que, en lugar de entregar su excedente a sus vecinos, lo comercié en otra parte [...] contribuyó al desarrollo de una ética que hizo posible la sociedad de intercambio mundial”.

Esa contribución de ese primer individuo, con cierta perspicacia empresarial, produjo consecuencias impensadas en sus planes originales. Los ejemplos pueden multiplicarse. Pero la literatura de empresarialidad institucional, en general, no continúa ese enfoque. A diferencia de lo expuesto previamente, se analiza al empresario institucional como agente de cambio deliberado, como alguien que, además de seguir ganancias económicas o extraordinarias, pretende con su producto alterar las prácticas y reglas institucionales.

Kirzner esgrime uno de los principales argumentos contra el cambio institucional que proviene de descubrimiento empresarial. En *The Meaning of Market Process* (1992) distingue, partiendo de Hayek, dos problemas de conocimiento. El primero, llamado problema A del conocimiento, es un error de sobre-optimismo, propio de quienes esperan comprar a precios menores o vender a precios mayores relativamente. Como consecuencia, los intercambios potenciales no se realizan y se acumulan stocks. A medida que los consumidores y vendedores adaptan sus expectativas, comienzan a acomodarse los rangos de precios y se realizan intercambios. Luego, el problema A del conocimiento tiende a autocorregirse mediante el mecanismo de precios relativos.

Por contrario, el problema B del conocimiento implica sobre-pesimismo, donde los oferentes entienden que no es posible cobrar precios más altos y los demandantes consideran que no pueden comprar a precios más bajos. La información incompleta y asimétrica de esos agentes, en este problema B, impide realizar ganancias potenciales. Se trata de un error que no tiende a autocorregirse. En virtud de ello, se necesita el estado de alerta para el descubrimiento por parte de empresarios que pretenden encontrar mercados subvaluados. Mientras las oportunidades sean descubiertas y explotadas, el desequilibrio del error tipo B tiende cancelarse.

¿Qué implicancias tiene la distinción de Kirzner para el origen y cambio de las instituciones? En primer lugar, Kirzner observa, como Hayek, que las instituciones que se originan espontáneamente cumplen la función de corregir problemas de conocimiento y expectativas. Las palabras de un lenguaje que perduran, por ejemplo, son las que los miembros de la sociedad aprendieron y repitieron porque les permitía coordinar mejor sus tareas y expectativas. Las palabras, como las formas gramaticales, se sostienen cuando los individuos esperan que los demás utilicen las mismas. Al alinear expectativas, esas reglas surgidas espontáneamente, además de evitar conflictos, tiende a resolver un problema A del conocimiento. Es lo que sucede también con la emergencia de la moneda, los principios morales, los sistemas de pesos y medidas, entre otros: tienden a aparecer para resolver problemas de expectativas.

Respecto del problema B, Kirzner observa que, en el proceso de mercado, los empresarios alertas tienden a resolverlo en virtud de la posibilidad de obtener beneficios privados. Como corolario, al explotar las oportunidades, se alcanzan beneficios para el empresario y también para el resto de los participantes del proceso (propietarios de recursos y consumidores). ¿Qué sucede en el análisis del cambio institucional? En este punto, se diferencia Kirzner y afirma: “[...] tal afortunada coincidencia entre beneficios privados y sociales no ocurre en el contexto de la emergencia de las normas sociales e instituciones”. Y más adelante: “[...] La externalidad del beneficio relevante para la sociedad [...] aparece para bloquear la traslación de esa oportunidad no explotada, disponible para los miembros de la sociedad en conjunto, en una concreta y atractiva oportunidad capaz de un alerta descubrimiento empresarial” (Kirzner, 1992, 174).

La posición de Kirzner no niega que la empresariedad pueda aparecer en el origen de ciertas instituciones, como en las aproximaciones mencionadas previamente de Hayek y High. Para estos últimos autores, las reglas o convenciones que finalmente se instituyen luego de descubrimientos pioneros, son consecuencias no intencionadas de esos descubrimientos. Lo que Kirzner observa es la dificultad, o imposibilidad, de introducir nuevas instituciones, arraigadas y definitivas, a partir de la explotación de un mercado subvaluado (lo que implica resolver el problema B del conocimiento). Para aclararlo con un ejemplo, supóngase que un empresario descubre un mejor sistema de medición, o lo que podría ser un mejor sistema de medición. En los términos de Kirzner, introducir el producto resulta imposible en virtud de la imposibilidad de internalizar beneficios. Luego, lo que en el proceso de mercado se resuelve mediante descubrimientos empresariales, en el proceso de cambio institucional queda latente. En otras palabras, que un empresario descubra la moneda, el derecho o cualquier otra norma de instancia menor como reglas de cortesía o de tránsito, no significa que la oportunidad sea explotada.

Sin embargo, aunque lo anterior tenga asidero respecto a una nueva institución, puede analizarse la incorporación de una mejora o un cambio marginal. Algunos bienes y servicios novedosos podrían alterar y mejorar

los sistemas de reglas imperantes. Esos cambios no implican modificaciones súbitas. Por contrario, tratándose de instituciones, es posible pensar que la introducción de la nueva regla tiene una difusión paulatina. En la medida que logre economías de escala y de red, tenderá a afianzarse como institución.

En estas páginas no se sugiere que un empresario pueda descubrir un sistema de reglas, más o menos cercano al Estado de Derecho, o alguna regla particular, también más o menos cercana al Estado de Derecho. Aquí se considera la posibilidad de influir el cambio institucional mediante descubrimientos de negocios vinculados a determinadas reglas o sistemas de reglas. Las reglas de Estado de Derecho, u otras contrarias al mismo, no representan la sustancia del descubrimiento. Con fines operativos, el empresario institucional se define, para lo que sigue, como hombre de negocios y agente de cambio institucional, que descubre y explota oportunidades que, adicionalmente a la creación de valor, pretenden deliberadamente un impacto institucional. Para ejemplificar, se pueden mencionar institutos de educación desde escuelas a universidades, editoriales, medios de comunicación gráficos, radiales, televisivos, sitios web, centros de estudios, servicios de entretenimiento, entre otros.

Sobre el cambio institucional deliberado

Las instituciones se asocian a reglas afianzadas y no a letras muertas o expresiones de deseos. Cuando las reglas, hábitos y convenciones arraigan y se manifiestan en las conductas cotidianas adquieren la característica de instituciones. Algunas reglas y prácticas pueden favorecer la igualdad ante la ley y la certeza jurídica mientras otras pueden detener o empobrecer el Estado de Derecho. Esos arraigos pueden redundar en interacción social más o menos virtuosa pero imponen una fuerza que resiste el cambio. Como exigencia para la aparición e institucionalización del Estado de Derecho, expresa Hayek: “En una democracia esto significa que [el Estado de Derecho] no prevalecerá a menos que forme parte de la tradición moral de la

comunidad, un ideal común compartido y aceptado sin cuestionamiento por la mayoría” (Hayek, 1960, 283). En ausencia de consensos básicos y cierto entusiasmo por reglas asociadas al Estado de Derecho, los cambios institucionales pueden mostrar desvíos contrarios a ese esquema normativo.

Que las instituciones operen como fuerza que tiende a repetir la historia, como explica la categoría de *path-dependence*, no implica un encierro institucional o *lock-in*. Debe señalarse que existen problemas de acción colectiva y grupos de interés que resisten a perder privilegios que imponen resistencia al cambio. En el caso de la acción colectiva, los individuos racionales de un colectivo social se abstienen de contribuir para alcanzar fines comunes, con la excepción de grupos pequeños y ciertos mecanismos de coerción (Olson, 1965). Respecto de las élites privilegiadas con poder político, éstas tienden a evitar todo cambio institucional en virtud de la difusión de los beneficios (Acemoglu, Robinson y Johnson, 2000, 11-12). La rigidez resulta mayor si las élites tienen que asumir los costos y si han realizado inversiones para conseguir y afirmar las instituciones predatorias.

Sin embargo, en virtud de la incertidumbre estructural y el conocimiento disperso, quedan espacios para que los agentes del proceso de cambio institucional puedan hacer viables sus propuestas y conseguir vencer la persistencia normativa. En lo que sigue, se intenta resaltar los principales aspectos del proceso de cambio institucional deliberado. Se piensa en la intención de cambiar las reglas, sean estas consuetudinarias, operativas o constitucionales, como distinguen Hayek, D. North y E. Ostrom. Y se hace énfasis en los agentes de cambio, la competencia entre los mismos y los rasgos salientes de los denominados mercados políticos.

Como sucede con el tratamiento de la empresariedad en general y del empresario institucional en particular, la literatura sobre instituciones es amplia y variada. Aparecen teorías con diferentes supuestos, objetivos y, como es esperable, conclusiones. Algunos enfoques resaltan el equilibrio, que puede ser simple o múltiple, y otros resaltan el proceso de cambio. En este trabajo no se intenta una síntesis teórica al respecto, al margen del espacio disponible y de las posibilidades de realizar semejante empresa. Como el objeto perseguido se vincula al cambio institucional,

se distinguen dos clases del mismo: cambio deliberado y cambio espontáneo. Este último cambio institucional no resulta de la planificación de ningún agente particular. Resulta como consecuencia no intencionada de la interacción de múltiples y variados planes individuales. En la tradición escocesa y en Hayek, las normas que aparecen y se modifican espontáneamente se asocian a aquellas que no fueron propuestas por autoridad política alguna. Son instituciones que Carl Menger denomina orgánicas y que ilustra con su teoría del origen del dinero, donde el medio de intercambio indirecto y de aceptación extendida no surge de la imaginación de ningún inventor, sabio, funcionario o agente iluminado (Menger, 1883, 222). Se trata de reglas que acumulan conocimientos y experiencias durante largos periodos de tiempo y que la mente humana, como expresa Hayek, no puede diseñar (Hayek, 1945, 1960, 69-70).

En el esquema propuesto por O. Williamson (2000), las reglas que evolucionan espontáneamente se vinculan a un cambio institucional relativamente más lento (se refiere a reglas informales y consuetudinarias). Este trabajo pretende discutir el cambio institucional deliberado en reglas formales como constituciones, legislación positiva o derechos de propiedad. Para Williamson, son reglas que pueden cambiar más rápido que las costumbres, pero a menor ritmo que las reglas de *governance* como los arreglos contractuales en el ámbito de las firmas.

En virtud del complemento entre normas culturales y deliberadas, se puede pensar en las instituciones como sistemas de reglas (Hodgson, 2006). Diferentes tipos de normas interactúan en ese sistema. Algunas son de carácter evolutivo a partir de largos procesos de ensayo y error (convenciones, tabúes, códigos de cortesía, etc.). Otras reglas son de carácter deliberado: desde manuales de procedimientos aplicados en las firmas hasta leyes parlamentarias, decretos de un poder ejecutivo y sentencias judiciales.

En el proceso de cambio institucional, interactúan agentes con recursos y estrategias varias. Entre los agentes, se encuentran diversos individuos y organizaciones con intereses particulares no coincidentes. Por ese motivo, no resulta casual la presencia del conflicto. Entre los agentes

pueden mencionarse a los empresarios productivos, improductivos y destructivos (en el sentido de W. Baumol 1990), o empresarios competitivos y buscadores de rentas. También se encuentran en esa competencia los burócratas, políticos profesionales, intelectuales y militantes. En general, los agentes de cambio se organizan en gremiales de distinta índole, partidos políticos, fundaciones y otros grupos de cabildeo e influencia. Los recursos pueden ir desde unos escasos aportes de miembros comprometidos que financian un ateneo barrial hasta aportes cuantiosos para soportar estructuras potentes de medios de comunicación y formas sofisticadas de influencia.

En ese proceso que introducen los párrafos previos, el empresario institucional representa un agente de cambio, uno más entre los mencionados. Para cualquier conjunto dado de reglas, como en teoría de juegos, la interacción entre agentes a través de sus elecciones estratégicas genera resultados y equilibrios diversos. En consecuencia, las reglas iniciales revisten particular interés para evaluar la factibilidad de determinadas estrategias y, luego, determinados resultados y equilibrios. En términos específicos, ciertas reglas hacen posibles cambios que sostienen y robustecen el Estado de Derecho, mientras otras reglas promueven su desvío y perversión.

Lo anterior implica que para este trabajo resulta esencial responder al siguiente interrogante: ¿cuál es la morfología de los procesos de cambio institucional? O, de otro modo: ¿cuáles son los aspectos distintivos de la competencia en esos procesos? Las formas de aproximarse son diversas. En primera instancia, puede pensarse en mercados competitivos eficientes como en el enfoque sobre mejoras institucionales de G. Becker (1983). En segundo término, se puede adoptar la teoría del proceso económico de mercado y preguntar cómo aplica al caso particular de las instituciones. Por último, pueden explorarse las características de los mercados políticos como en la perspectiva del *Public Choice* y aproximaciones de autores de la tradición austríaca.

En el enfoque de mercados eficientes se entiende que las ineficiencias de la acción política de los gobernantes generan oportunidades de ganancias. Los empresarios políticos que explotan las oportunidades evitan

costos mediante cambios en los programas de gobierno. De este modo, la ganancia del empresario político implica remover costos y una mejora en la asignación de esos recursos. Luego, se alcanza finalmente la eficiencia en la asignación política de recursos como en los mercados de bienes y servicios. Este enfoque se asocia con la confianza de los procesos democráticos respecto de la corrección de ineficiencias ocasionadas por políticas públicas desacertadas (D. Wittman, 1989, y G. DiZerega, 1989).

Aunque el enfoque previo se vincula a la Universidad de Chicago, contiene elementos para pensar procesos de cambio institucional. Pero la competencia de los denominados mercados políticos difiere de la competencia en los mercados. Para explicar diferencias, T. DiLorenzo (1988) realiza un esfuerzo por acercar categorías de la tradición austríaca a *Public Choice*. Reconoce las debilidades del esquema neoclásico, por un lado, por subestimar la empresariedad y, por otro lado, porque al extrapolar la empresariedad a la política se dejan de advertir efectos nocivos de esa actividad. Por eso define: “La esencia de la empresariedad política es *destruir* riqueza a través de un comportamiento buscador de rentas de suma negativa” (1988,66, itálicas en el original). Observa que mientras la empresariedad en los mercados moviliza información que deviene en beneficios mutuos para los participantes, en el proceso político interviene el uso de la fuerza que origina transferencias indeseadas de recursos. En esos términos, la multiplicación de la empresariedad política implica también una multiplicación de privilegios cuyas consecuencias se manifiestan en ineficiencia y destrucción de riqueza.

R. Holcombe (2002) razona en el mismo sentido al distinguir el carácter voluntario de los intercambios de mercado de la coerción imperante en la redistribución política. En sus palabras: “[el] aspecto coercitivo de las instituciones políticas crea la diferencia clave entre la empresariedad política y de mercado. Crea la posibilidad de que el beneficio político pueda ser generado otorgando beneficios a algunas personas a expensas de otros” (Holcombe, 2002, 146). En ese sentido, la empresariedad política se entiende como actividad predatoria opuesta a la empresariedad productiva del proceso de mercado. Y las transferencias de ingresos sin consentimiento, lejos de ser excepcionales, conforman una parte esencial del proceso político.

P. Boettke y C. Coyne sintetizan sobre la empresarialidad política y el cálculo económico: “[...] en todo oficio existen oportunidades para la ganancia individual que pueden ser perseguidas. La empresarialidad existe en la estructura política, pero allí la inducción, guía y disciplina provista por la propiedad, los precios y las ganancias y pérdidas están ausentes” (2009, 52).

Lo que muestran los párrafos previos son diferencias en la concepción de la competencia entre el ámbito político y el económico. El uso de la fuerza y de mecanismos que transfieren recursos coactivamente se reflejan en distintas barreras legales de entrada a la actividad política. En el pensamiento de G. Tullock (1965) una parte de las diferencias se encuentra en la condición monopólica del estado y en la existencia de barreras de entrada políticas. La existencia de estas últimas, frustra la competencia para acceder a los derechos monopólicos del gobierno, impidiendo detener los abusos que provienen de esa posición. M. Wohlgemuth, siguiendo a Tullock y Demsetz destaca tres clases de barreras de entrada: legales, “inocentes” y “estratégicas” (1999,182). Las legales se identifican con la periodicidad de elecciones, sistemas de votación, requisitos para admitir partidos políticos y candidatos. Las barreras inocentes, que surgen sin intención de los jugadores, se asocian a reputación y cierto conocimiento y habilidades (algo que los nuevos ingresantes suelen carecer). Por contrario, las barreras estratégicas a la entrada son erigidas deliberadamente para reducir contestabilidad (por ejemplo, inversiones específicas y manipulación normativa).

Las barreras de entrada políticas incrementan la estabilidad política que, en determinados casos, deriva en niveles de certeza requeridos para las inversiones de largo plazo. Pero en situaciones institucionales predatorias, contrarias al Estado de Derecho, elevan los costos de la empresarialidad política e institucional. Como consecuencia, tienden a perpetuarse normas contrarias a la cooperación social voluntaria, la productividad y el bienestar. Por ese motivo, las barreras bajas favorecen la contestabilidad y el ingreso de nuevos jugadores con propuestas de cambio. Sin embargo, nada garantiza que los nuevos jugadores acerquen reformas institucionales virtuosas. Por contrario, podrían abrir las puertas para políticas que impulsen la desigualdad ante la ley y la incertidumbre jurídica, alejando el sistema de reglas del Estado de Derecho.

Con estos rasgos distintivos, concluye Wohlgemuth: “La competencia política entre los partidos y candidatos, así como la interacción entre votantes y políticos, tienen casi ningún parecido con los procesos corrientes de mercado” (1999,178).

Reflexiones finales

Con el escenario que describen los párrafos previos sobre barreras a la competencia en la arena política, se puede concluir que las posibilidades de los agentes de cambio institucional son menores en relación al proceso de mercado. Este trabajo, tiene por objeto principal cuestionar la empresarialidad institucional como fuerza motriz del proceso de cambio en las denominadas reglas del juego.

En primer lugar, debe distinguirse entre empresarios institucionales y políticos. Los primeros representan hombres de negocios con fines institucionales deliberados, mientras los políticos, en general, pretenden acceder a cargos públicos por la vía electiva (en algunos casos por delegación). En este último caso, el financiamiento de la actividad política, que en primera instancia podía ser voluntario, termina en cargas públicas obligatorias para los consumidores. Debe notarse que los empresarios institucionales pueden influir en los políticos profesionales y, a través de ellos, originar cambios. Sin embargo, aunque se trate de una influencia intencionada, los objetivos de ambos son diferentes: los empresarios institucionales son hombres de negocios y obtienen recursos sin coacción.

En segundo lugar, puede considerarse el caso de empresarios institucionales que consiguen modificar el *statu quo* e instalar instituciones de Estado de Derecho. ¿Por qué interpretar a estos agentes como fuerza motriz del cambio institucional? ¿Acaso no incrementan las posibilidades de otros agentes para descubrir y explotar negocios? La nueva o más extendida igualdad ante la ley abre el camino para que los empresarios del proceso de mercado promuevan arbitrajes e innovaciones. Y la nueva y mayor certeza de la ley habilita proyectos empresariales de horizonte mayor, mediante su

impacto positivo en las preferencias temporales y en la acumulación de capital. Además, la igualdad y certidumbre jurídica incrementan la capacidad de estar alerta, según aproximaciones de la psicología cognitiva, dado que es más directa la conexión entre la planificación individual y las consecuencias de la acción (Harper, 2003).

En los términos expuestos en el párrafo previo, la empresarialidad institucional exitosa en el esfuerzo por arraigar reglas de Estado de Derecho sugiere una fuerza motriz del proceso de cambio institucional. Y parafraseando a Mises, quitando a este empresario institucional, se elimina la fuerza motriz del cambio institucional. Sin el descubrimiento y ejecución de su negocio, se detiene la instalación y las consecuencias de reglas virtuosas. Un conjunto de reglas que permiten recoger los resultados de nuevos y mejores eventos empresariales. Luego, la empresarialidad institucional planteada tendría un impacto geométrico o exponencial en la promoción del bienestar. Siguiendo el razonamiento y aunque sea redundante, podría definirse al empresario institucional como empresario de empresarios o como fuerza motriz de la fuerza motriz.

Sin embargo, dada la complejidad del proceso de cambio institucional, se plantean incógnitas a la deducción previa. En primer término, respecto de la naturaleza de la competencia en el mercado político. En segundo término, sobre la interacción de procesos espontáneos y planificados en el proceso de cambio institucional. Con respecto a los denominados mercados políticos se insiste en su diferencia con los procesos de mercado donde aplica la idea de Mises que origina estas páginas. Aunque podría realzar la importancia del empresario institucional orientado al Estado de Derecho en el contexto de los buscadores de rentas y privilegios, los procesos políticos difícilmente deriven en realidades como las analizadas. Al menos, una situación donde el sistema de reglas queda alineado desde lo operativo a lo constitucional con el Estado de Derecho. Además, debe señalarse la interacción con otros agentes de cambio en ese proceso político donde algunos agentes persiguen instituciones respetuosas de los derechos individuales y otros realizan el esfuerzo contrario (entre esos agentes se incluye a los empresarios institucionales: algunos a favor y otros contra el imperio de la ley).

Dado que el empresario institucional actúa desde el mercado, su impacto requiere analizar la influencia en aquellos que terminan de realizar el cambio institucional en la toma de decisiones políticas.

Las diferencias entre ambos mercados no pueden soslayarse. Las barreras de entrada, el control de medios de comunicación, el uso de publicidad de gobierno, el control de programas educativos, entre otros, imponen diferencias sustanciales entre la competencia concebida en la teoría del proceso de mercado y la competencia política. Y fundamentalmente, esas diferencias reprimen o dificultan las posibilidades del ejercicio de la empresarialidad institucional.

Pero también debe hacerse referencia a los procesos espontáneos que intervienen e interactúan con los procesos deliberados de cambio institucional. En la conformación de los valores requeridos para que las reglas se orienten hacia determinado esquema institucional confluyen diversas fuerzas con sus consecuencias no intencionadas. De esa confluencia, pueden surgir espontáneamente órdenes perversos, como estudian N. Martin y V. Storr (2008), u órdenes virtuosos propios de una sociedad abierta. La conformación de una tradición moral de valores compartidos, como lo considera Hayek, implica largos y complejos procesos evolutivos. Finalmente, las instituciones emergentes dependerán de múltiples agentes con recursos y estrategias varias y en conflicto. Entre esos agentes se encuentran los empresarios institucionales.

Los párrafos previos no pretenden descartar la empresarialidad institucional como factor de cambio. ¿Por qué negar su importancia? Al contrario, marcando las diferencias entre el proceso de mercado y el proceso de cambio institucional, los esfuerzos de estos empresarios pueden ser más valorados e impulsados. Aunque en el medioambiente donde compiten también lo hagan buscadores de rentas, políticos e intelectuales con variedad ideológica, donde existen resistencias al abandono de privilegios y problemas de acción colectiva. En ese contexto, los empresarios institucionales con orientación hacia el Estado de Derecho pueden afectar las reglas con mayor o menor intensidad. Y cualquier cambio hacia una sociedad más abierta y justa, por marginal que sea, lejos de condenarse, puede considerarse bienvenido.

NOTAS

- 1 La definición textual de Hayek expresa: “La competencia representa una clase de coerción impersonal que provoca cambios en el comportamiento de muchos individuos de un modo que no podría ser provocado por ningún tipo de instrucciones o comandos” (Hayek, 1968: 16).
- 2 En palabras de Mises: “[...] consiste en asignar a cada miembro de un sistema social esa posición en la cual puede servir mejor a la sociedad y todos sus miembros. Es un método de seleccionar al hombre más capaz para cada tarea” (Mises, 1949: 117).
- 3 Para una revisión de la literatura sobre el empresario institucional ver Landoni (2015).
- 4 Hayek (1983, 31-32), citado en Beaulier, Scott A. y Prychitko, David L. (2006, 60). Menger, con respecto al origen del derecho de propiedad, entiende que: “[...] la economía humana y la propiedad tienen un origen común desde el momento que ambos tienen, como última razón para su existencia, el hecho de que los bienes están disponibles en cantidades menores que las requeridas por el hombre” (Menger, 1871, 97).
- 5 Para un análisis de efectos de red y surgimiento de instituciones monetarias puede consultarse Lawrence White (2002) y Malavika Nair y Nicolás Cachanosky (2016).
- 6 Como en un proceso evolutivo, y con las diferencias propias de la racionalidad humana en la evolución cultural, intervienen los principios darwinianos de variación, selección y herencia. Christopher Kingston y Gonzalo Caballero (2008, 8).
- 7 Expresa Olson: “[...] a menos que el número de individuos sea muy pequeño o a menos que exista coerción o algún otro dispositivo especial para hacer que los individuos actúen a favor de su interés común, *individuos racionales con intereses propios no actuarán para lograr sus intereses comunes o de grupo*” (Olson, 1965, 2, itálicas en el original).
- 8 Aunque existen diferencias entre las tres aproximaciones, se destaca la diferencia de nivel entre las instituciones (Hayek, 1960, 243), North, (1981) y Ostrom (2005, 58).
- 9 Se agradece el comentario de César Pailacura durante el Congreso de Economía Austríaca en el Siglo XXI respecto de las posibilidades de utilizar juegos estratégicos evolutivos para perfeccionar el tratamiento de este trabajo.

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron; Robinson, James A. y Johnson, Simon (2000): “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 7771.
- Anderson, Terry y Hill, Peter (1975): “The Evolution of Property Rights: A Study of the American West”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No. 1.

- Baumol, William J. (1990): "Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive", *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Parte 1.
- Beaulier, Scott A. y Prychitko, David L. (2006): "Disagreement over the Emergence of Private Property Rights: Alternative Meanings, Alternative Explanations", *Review of Austrian Economics*, Vol. 19, No. 1.
- Boettke, Peter y Coyne, Christopher (2009): "Context Matters: Institutions and Entrepreneurship", en Acs, Zoltan y Audretsch, David (eds.): *Foundations and Trends in Entrepreneurship series*, Vol. 5, No 3. Boston: Now Publishers.
- Cachanosky, Juan Carlos (1999): "Value Based Management", *Libertas* 30.
- DiLorenzo, Thomas (1988): "Competition and Political Entrepreneurship: Austrian Insights into Public-Choice Theory", *Review of Austrian Economics*, Vol. 2, No. 1.
- DiZerega, Gus (1989): "Democracy as a Spontaneous Order", *Critical Review*, vol. 3, 206–240.
- Harper, David A. (2003): *Foundations of Entrepreneurship and Economic Development*. Londres: Routledge.
- Hayek, Friedrich A. (1945): "The Use of Knowledge in Society", en Hayek, Friedrich A.: (1948) *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press. Originalmente publicado en *The American Economic Review*, Vol. 35, No. 4.
- Hayek, Friedrich A. (1960): *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich A. (1968): *Nuevos estudios de filosofía, política y economía*. Madrid: Unión Editorial (2007).
- Hayek, Friedrich A. (1983): "Scientism and Socialism", en Hayek, Friedrich A. (ed.), *Knowledge, Evolution, and Society*, London: ASI Research.
- High, Jack (2009): "Entrepreneurship and Economic Growth: The Theory of Emergent Institutions", *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, Vol. 12, No. 3.
- Hodgson, Geoffrey (2006): "What are Institutions?", *Journal of Economic Issues*, Vol. 40, No. 1.
- Holcombe, Randall G. (2002): "Political Entrepreneurship and the Democratic Allocation of Economic Resources", *Review of Austrian Economics*, Vol. 15, No. 2/3.
- Kingston, Christopher y Caballero, Gonzalo (2009): "Comparing Theories of Institutional Change", *Journal of Institutional Change*, vol. 5 (2), 151-180.
- Kirzner, Israel M. (1973): *Competition and Entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kirzner, Israel M. (1985): *Discovery and the capitalist process*. Chicago: University of Chicago Press.

- Kirzner, Israel M. (1992): *The Meaning of Market Process*. Londres: Routledge.
- Landoni, Juan S. (2015): *Empresario institucional*. Guatemala: Editorial Episteme.
- Martin, Nona P. y Storr, Virgil Henry (2008): "On Perverse Emergent Orders", *Studies in Emergent Orders*, vol. 1, 73-91.
- Menger, Carl (1871): *Principles of Economics*. New York: The Free Press (1950).
- Menger, Carl (1883): *El método de las ciencias sociales*. Madrid: Unión Editorial (2006).
- Mises, Ludwig (1949): *Human Action: A Treatise on Economics*. Cuarta edición, Irvington-on-Hudson: Foundation for Economic Education (1996).
- Nair, Malavika y Cachanosky, Nicolás (2016): "Entrepreneurship and Bitcoin: Breaking the Network Effect", *Review of Austrian Economics*, forthcoming.
- North, Douglass (1981): *Structure and Change in Economic History*. Londres: W. W. Norton & Company.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Segunda edición. Boston: Harvard University Press (1971).
- Ostrom, Elinor (2005): *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ridley, Matt (2015): *The Evolution of Everything. How Small Changes Transform Our World*, Londres: Fourth Estate editor.
- Tullock, Gordon (1965): "Entry Barriers in Politics", *American Economic Review*, vol. 55: 458-466.
- White, Lawrence H. (2002): "Does a Superior Monetary Standard Spontaneously Emerge?", *Journal Des Economistes et Des Etudes Humaines*, vol. 12 (2), 269-281.
- Williamson, Oliver: "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, Vol. 38 (2000).
- Wittman, Donald (1995): *The Myth of Democracy Failure*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Wohlgemuth, Michael (1999): "Entry Barriers in Politics, or: Why Politics, Like Natural Monopoly, Is Not Organised as an Ongoing Market-Process", *Review of Austrian Economics*, Vol. 12, No. 1.
- Yu, Tony Fu-Lai (2001): "An Entrepreneurial Perspective of Institutional Change", *Constitutional Political Economy*, Vol. 12, No. 3.