

LA NUEVA ECONOMIA INSTITUCIONAL*

Douglass C. North

Comenzaría citando a Ronald Coase: "La moderna economía institucional debería estudiar al hombre tal como este es, actuando dentro de las restricciones impuestas por las instituciones reales. La moderna economía institucional es la economía tal como debería ser". (Coase, [1984], p. 231.) Pero, como resulta apropiado para una nueva y floreciente sub-disciplina de la economía, mis comentarios acerca de lo que la nueva economía institucional es y hacia dónde se dirige difieren, en algunas oportunidades, de los de Williamson (1985).

La moderna economía institucional comienza con dos premisas: 1) que el marco teórico debería ser capaz de integrar la teoría neoclásica con un análisis acerca del modo en que las instituciones modifican el conjunto de opciones a las que pueden acceder los seres humanos, y 2) que este marco debe ser construido teniendo en cuenta los determinantes básicos de las instituciones, de manera que no sólo se pueda definir el conjunto de opciones que realmente están disponibles en un momento determinado, sino también analizar la forma en que las instituciones cambian y por lo tanto alteran este conjunto disponible a lo largo del tiempo.

Este conjunto de opciones especificado por la nueva economía institucional es, al mismo tiempo, más amplio y más estrecho que el concebido en la teoría neoclásica tradicional. Es más estrecho porque las instituciones definen un conjunto limitado de posibles alternativas en un momento dado en una sociedad. Este conjunto limitado de alternativas está formado por la estructura de las reglas de decisión política y por los derechos de propiedad, así como también por las normas de comportamiento que limitan las alternativas de las que disponen las personas. Es más amplio que el conjunto de opciones tradicionales, porque incluye las múltiples dimensiones que caracterizan a los bienes y servicios y a la actuación de los agentes, en contraste con el rango bidimensional de la teoría de los precios, que examina sólo precio y cantidad; y porque abarca un concepto de funciones de utilidad más amplio que la tradicional función de utilidad neoclásica.

Debido a que la nueva economía institucional es en su base un estudio contractual, tanto político como económico, provee un puente entre teoría y observación. En el mundo real, los contratos específicos incluidos en casos legales, reglas de decisión política y derechos de propiedad son los ladrillos básicos, esto es, son el conjunto de observaciones que pueden someterse a análisis. La teoría utiliza estas observaciones para proveer una comprensión de los procedimientos institucionales y un análisis del cambio institucional.

Antes de proseguir quiero definir algunos de los términos que estoy utilizando. Primero, instituciones son regularidades en las interacciones repetitivas entre individuos. Proveen un marco dentro del cual las personas tienen cierta confianza acerca de la determinación de los resultados. No sólo limitan el alcance de las opciones en la interacción individual sino que amortiguan las consecuencias de cambios en los precios relativos. Las instituciones no son personas, son costumbres y reglas que proveen un conjunto de incentivos y desincentivos para individuos. Implican un mecanismo para hacer cumplir los contratos, ** sea personal, a través de códigos de comportamiento, sea a través de terceros que controlan y monitorean. Debido a que, en último término, la acción de terceros siempre implica al estado como fuente de coerción, la teoría de las

* Traducido de *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 142 (1986). Derechos cedidos por el autor y el *Journal of Institutional and Theoretical Economics*.

** No hemos podido hallar una palabra castellana que tradujera exactamente lo que expresa la palabra inglesa *enforcement*: "el hacer cumplir los contratos por medio de una presión de terceros", por lo cual se la ha traducido por "hacer cumplir". [N. del T.]

instituciones incluye un análisis de las estructuras políticas de la sociedad y el grado en que éstas proveen un marco para que el "hacer cumplir" - *enforcement* - sea efectivo.

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

Dentro de este marco institucional, los individuos forman organizaciones para hacer suyas las ganancias provenientes de la especialización y la división del trabajo. Pueden establecer contratos entre ellos, voluntariamente o por coerción, en los cuales especificarán los términos de intercambio. Cuando un número de contratos caen dentro de un gran contrato sombilla, forman una organización. Alchian y Demsetz [1972] y otros han mostrado cómo una firma u otro tipo de organizaciones son nada más que un nexo de contratos. Si bien las organizaciones implican cierto número de individuos, es importante recordar que una organización puede actuar como una entidad, y esto hace que su status sea algo diferente del de individuos que contratan con otros individuos. Es más, la ventaja clave de una organización frente a los contratos individuales es que dentro de una organización los contratos pueden especificarse de modo de minimizar la dispersión de rentas entre las partes contratantes. En realidad el determinante básico del modo de intercambio (mercado vs. jerarquía) es la estructura que minimizará los costos combinados de transacción y producción.

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

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

El segundo ladrillo básico es, entonces, lo costoso de medir los múltiples atributos de bienes y servicios que toman parte en el intercambio, así como también los múltiples atributos de los bienes y servicios implicados en la actuación de los agentes en las relaciones entre agente y principal.* Si un bien o servicio tiene muchos atributos de valor para las partes que intercambian, o si un agente tiene múltiples dimensiones de desempeño, el grado en que estos atributos o dimensiones pueden medirse individualmente se convierte en la base para intentar estructurar el marco conceptual, de

* Hemos preferido este anglicismo a costa de su equivalente jurídico castellano "mandatario y mandante" debido a que el término tiene connotaciones extrajurídicas. [N. del T.]

modo que pueda tener lugar el intercambio entre las partes.¹ Lo que se intercambia es un conjunto de derechos que mide varios atributos de los bienes y servicios intercambiados o del desempeño de los agentes. Puesto que esta medición es extremadamente costosa, el contratar se convierte en algo complejo e intrincado; y, como veremos más abajo, las normas de comportamiento se tornan más importantes en todo el proceso de seguimiento y cumplimiento - *enforcement* - de contratos.

Dados los supuestos de comportamiento individual y los altos costos de medición de la contratación, los costos de "hacer cumplir" - *enforcement* - el tercer ladrillo básico se convierten en un factor crítico, en la medida en que los costos de transacción dentro de una sociedad pueden ser disminuidos y por lo tanto el intercambio se vuelve posible. Los costos de "hacer cumplir" pueden disminuir a causa de tratos repetitivos y de intercambios personales, donde conocemos muchas de las características de los individuos intervinientes. De esta manera, los costos de intercambio resultan menores. Sin embargo, en la medida en que el intercambio tiene lugar dentro de un marco impersonal, los costos del contrato son, *coeteris paribus*, incrementados, ya que ni los tratos repetitivos ni el conocimiento personal de la otra parte coartan el comportamiento; y las ganancias provenientes del fraude, del no cumplimiento de la palabra y del oportunismo, etcétera, aumentan. En este contexto, el "hacer cumplir" por parte de terceros se convierte en una parte crítica de los costos de los contratos en una sociedad. Las ganancias provenientes del intercambio implicadas en las complejas características de las economías modernas no pueden realizarse sin *enforcement* de terceros. No es accidental el hecho de que ningún país de altos ingresos en el mundo consiga este resultado sin un efectivo "hacer cumplir" por presión de terceros. En este tipo de economías el gobierno debe desempeñar un rol esencial en hacer cumplir los contratos. Por esta razón, todo el desarrollo de la nueva economía institucional debe ser no sólo una teoría de los derechos de propiedad y de su evolución sino una teoría del proceso político, una teoría del estado y del modo como la estructura institucional del estado y sus individuos especifican y "hacen cumplir" los derechos de propiedad.² Ciertamente, es la interacción del costo de transacción con la distribución del poder coercitivo lo que moldea el desarrollo de las instituciones. Por ello, el cuarto ladrillo básico en la nueva economía institucional es una teoría sobre el modo como evolucionan las instituciones políticas y el modo como la estructura institucional define y modifica la estructura de los derechos de propiedad y como la hace cumplir.

El último ladrillo básico concierne a las preferencias. En el contexto de altos costos de medición, el grado en que los individuos están limitados por sus puntos de vista acerca de la legitimidad y la justicia de los contratos hace diferencia. Si no fuera costoso medir y hacer cumplir lo convenido, las actitudes de las personas hacia el contrato no harían ninguna diferencia, dado que los infractores serían castigados. Pero cuanto mayores son los costos de medición mayor es el rol que cumplen las actitudes de los individuos implicados. Al construir sus modelos, los economistas por lo común han ignorado la ideología, considerando los gustos como importantes, pero constantes. Sin embargo, las preocupaciones por la equidad, así como también la distribución de las ganancias del intercambio, influyen sobre los puntos de vista de las personas acerca de la justicia y la rectitud de los contratos. Más aun, la estructura política hace posible, y en algunos casos deliberadamente, crear un marco en el cual los mandantes están separados de los mandatarios. Estos últimos tienen entonces una amplitud sustancial con respecto a la toma de decisiones políticas, y por lo tanto en la manifestación de preferencias ideológicas en la designación de derechos de propiedad. El análisis político debe tomar en cuenta los costos de convicción ideológica como variables en distintos marcos institucionales (Kalt y Zupan [1984]).

La ideología consiste en un conjunto de creencias individuales que modifican el comportamiento. Frecuentemente se la define como altruismo, y lo es en la medida en

¹ Las fuentes de este marco teórico pueden encontrarse en Lancaster [1966], Becker [1965] y Cheung [1983].

² Una de las limitaciones del estudio de Williamson es que implícitamente asume que el "hacer cumplir" por parte de terceros es imperfecto (de otra manera el oportunismo no acarrearía ganancias y la integración vertical no sería una función de la especificidad del capital). En realidad, el "hacer cumplir" por parte de terceros debería ser una variable y no una constante en la teoría de las instituciones.

que todo acto que no es interesado es altruista; sin embargo, la palabra es engañosa. Es verdad que en algunos casos un acto es deliberadamente altruista, en el sentido de que tiene en cuenta las funciones de utilidad de otros individuos; pero la ideología es, igualmente, adhesión a códigos de conducta que no están deliberadamente referidos al bienestar de otros sino a normas morales o éticas autoimpuestas. En términos de nuestro marco de referencia, es el valor de la honestidad, integridad o convicción política, no en abstracto sino como la prima que estamos dispuestos a pagar en contextos institucionales específicos. La importancia de las convicciones ideológicas en un contexto específico es la inversa de su costo para el individuo. La elasticidad de la función es seguramente relativa a cada caso e individuo, pero difícilmente pueda discutirse que tiene pendiente negativa. Por ejemplo, en el marco constitucional de los Estados Unidos, un juez de la Corte Suprema puede votar según su conciencia en un contexto de independencia y de inamovilidad. Esto seguramente fue una intención deliberada de los forjadores de la Constitución. Con frecuencia los legisladores pueden votar sus preferencias ideológicas, directamente o a través de comportamientos estratégicos, con un costo casi nulo en la estructura compleja de los comités, jurisdicciones y procedimientos que caracterizan al Congreso (Denzau, Riker y Shepsle [1985]). Los votantes pueden reconocer que lo que están haciendo cuando van a los comicios es, a menudo, expresar fuertes convicciones que pueden manifestar sin que se les impongan los costos de hacerlo (Buchanan y Brennan [1984]).

Esencialmente, nuestro objetivo es proporcionar una teoría del cambio institucional. Podemos empezar por reconocer que una fuente básica del cambio institucional esta dada por el cambio, fundamental y persistente, en los precios relativos, que conducen a una o a ambas partes del contrato a percibir que estarían mejor si alteraran los términos de este. Si estos cambios pueden lograrse dentro del marco institucional, no implicarán ningún cambio institucional; pero en la medida en que la estructura existente - reglas, costumbres y normas de comportamiento - deba ser alterada para acomodar las nuevas formas de contratar, entonces observamos una tensión persistente en el sistema. Así, los esfuerzos para recontratar adquieren la forma de dirigir recursos para modificar el marco institucional y alterar ese marco básico en la medida en que los contratos violen costumbres básicas y constituciones. El cambio institucional puede ocurrir a través de modificaciones graduales en la contratación; también en contratos implícitos que erosionan el marco institucional básico o en algunos casos llevan a la modificación directa de éste o de las costumbres. Cuando tales cambios están bloqueados por un partido que busca beneficiarse manteniendo el marco institucional existente, nos encontramos en un contexto en el cual puede ocurrir un conflicto político o incluso una revolución.

El problema de los grandes números o del *free-rider* puede impedir cambios o puede conducir a los individuos, a través de cambios en la percepción de la injusticia de los contratos existentes, a superar el problema del *free-rider* experimentando una sensación de afrenta o indignación acerca de la ilegitimidad de la estructura existente.

Si bien he descrito el proceso del cambio institucional en términos de modificaciones en los precios relativos, puede quizás producirse por cambios fundamentales en la percepción de la justicia de los contratos como resultado de cambios en los costos de información que llevan a las partes a percibir el potencial de formas alternativas de contratar intercambios, tanto económicos como políticos. En este momento estamos lejos de poder comprender cómo evolucionan las ideologías. Con seguridad están relacionadas con cambios fundamentales en los precios relativos. Pero sería peligroso y verdaderamente temerario asumir que las percepciones acerca de la justicia, de la ecuanimidad y de los valores son puramente un derivado de la función de cambios en los precios relativos, y que no tienen vida propia en el contexto de la evolución de ideales morales y percepciones. Puede ser que, por ejemplo, se pueda explicar la desaparición de la esclavitud simplemente en términos de cambios en los precios relativos, pero lo dudo. Sospecho que acompañando los cambios en los precios relativos, quizás entrelazados en forma compleja con ellos, se encuentran los cambios en nuestras percepciones y puntos de vista acerca de lo que constituye una sociedad moral;

ignorar esta dimensión sería limitar nuestra comprensión de los cambios institucionales de largo plazo.

II

La nueva economía institucional que brevemente he descripto en la sección anterior se construye a partir de la literatura de los costos de transacción, derechos de propiedad y elección pública, y requiere la integración de estos tres cuerpos de literatura. Debe ser teórica, de otro modo ocurrirá como con la vieja economía institucional, que murió por falta de una orientación teórica. Si se han de hacer afirmaciones normativas acerca de política pública, éstas deben estar basadas en una teoría positiva sólida que pueda sacar conclusiones respecto de las consecuencias de los distintos tipos de políticas. Los trabajos presentados en esta conferencia ¿siguen este criterio? En mi opinión sólo el trabajo de Kaufer se acerca a esto. Explícitamente trata de combinar los costos de transacción con la teoría de los derechos de propiedad con el fin de sacar conclusiones acerca de la forma en que ocurren las innovaciones y destacar las implicancias de las consecuencias para distintas formas de políticas.

Me parece que los otros trabajos adolecen de una o más de las siguientes dificultades: 1) Visualizan al gobierno desde el punto de vista de la búsqueda de renta, es decir que gobernar sería simplemente una actividad extorsionista. El dilema proviene de una escuela tradicional de elección pública que continúa viendo al gobierno nada más que como un mecanismo para la redistribución del ingreso y que implícitamente utiliza un modelo de cero costo de transacciones para medir la cuantía de la búsqueda de renta. Este punto de vista está ciertamente en conflicto directo con la literatura sobre derechos de propiedad que reconoce que la delimitación y la defensa de los derechos de propiedad por parte del gobierno es la base de unos derechos de propiedad eficientes y, consecuentemente, del crecimiento económico. 2) No proveen ningún análisis explícito de los costos de transacción ni de la forma en que han influido sobre las estructuras que los autores intentan definir y especificar. Sin una base explícita de costos de transacción para las instituciones que analizan o examinan, los argumentos son ad hoc o simplemente faltos de contenido. 3) Frecuentemente son deficientes en sus análisis de la estructura política y de las consecuencias de políticas o en su explicación de por qué esas políticas surgieron de esa manera, de cuáles fueron las presiones políticas que produjeron los tipos de políticas que describen. 4) Casi todos los trabajos contienen una gran cantidad de teoría implícita en lo referente a política industrial, pero muy poca en forma explícita. Es importante que se exhiba en su totalidad cuál es la cadena de razonamientos perteneciente a la teoría positiva y que subyace en afirmaciones de carácter normativo.

Es completamente obvio que la nueva economía institucional debe descartar los criterios tradicionales utilizados en el pasado por los economistas. El óptimo de Pareto simplemente no tiene sentido. La razón es clara. En tanto los costos de transacción sean considerables Y positivos, no tenemos ninguna forma de definir con algún significado una solución de eficiencia, porque no hay modo alguno de especificar que es un "gobierno" eficiente subyacente a la estructura económica de los derechos de propiedad. Si no podemos especificar qué es un gobierno eficiente no podemos hablar realmente de eficiencia paretiana. Lo que podemos decir es que algo es eficiente en el sentido de Pareto dada una estructura institucional. Pero, obviamente, esto es exactamente lo que la nueva economía institucional desea evitar: es decir, tomar como dada la estructura institucional de una sociedad. Estamos interesados en explorar las consecuencias de distintas reglas o normas (estructuras institucionales), pero - el análisis debe estar basado en modelos de procesos políticos con sus consecuentes implicancias para la estructura de los derechos de propiedad y su defensa.

En este punto, realmente no sabemos qué es lo que hace eficiente un mercado. Es perfectamente posible asignar eficiencia a una serie de derechos de propiedad, y si su observancia es de costo cero se producirían esas consecuencias, pero el hecho es que no hay un conjunto de reglas que por si mismas garanticen que lograrán mercados eficientes. Los mercados eficientes requieren un gobierno que no sólo especifique y haga cumplir

una serie de derechos de propiedad sino que también disminuya los costos de transacción hacia el ideal de Coase, y que opere dentro de un marco de actitudes hacia la honestidad, la integridad, la rectitud y la justicia que haga posible disminuir los costos de transacción por unidad de intercambio. Justamente lo contrario, por ejemplo, es lo que observamos en el Suq, en donde los costos de transacción son extremadamente altos a pesar de que los mercados son nominalmente libres (Geertz, Geertz y Rosen [1979]).

La libertad de mercados no lleva implícita la eficiencia de los mercados. Los mercados eficientes implican un sistema legal bien especificado, un tercero imparcial, el gobierno, para hacerlo cumplir, y una serie de actitudes hacia los contratos y el intercambio que alienten a las personas a realizarlos a bajo costo. Estamos muy lejos de un cuerpo teórico que pueda desentrañar todos estos problemas, pero la nueva economía institucional puede ser un gran paso adelante en el tratamiento de estos temas.

BIBLIOGRAFIA

- Alchian, A. y Demsetz, H., "Production, Information Costs, and the Theory of the Firm", *American Economic Review* 62 (1972): 777-795.
- Barzel, Y., "Measurement Cost and the Organization of Markets", *Journal of Law and Economics* (1982): 25, 27-48.
- Brennan, G. y Buchanan, J., "Voter Choice: Evaluating Political Alternatives", *American Behavioral Scientist* 29 (1984): 185-201.
- Cheung, S., "The Contractual Nature of the Firm", *Journal of Law and Economics* 26 (1983): 1-22.
- Coase, R., "The New Institutional Economics", *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140 (1984): 229-231.
- Denzau, A., Shepsle, K. y Riker, W., "Strategic Behavior in the Theory of Legislatures", *American Economic Review* 74 (1985): 279-300.
- Lancaster, K., "A New Approach to Consumer Theory", *Journal of Political Economy* 74 (1966): 132-157.
- North, D. y Wallis, J., "Measuring the Size of the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970", en S. Engerman y R. Gallman (comps.), *Long Term Factors in American Economic Growth*, Chicago, 1986.
- Williamson, O. E., "The New Institutional Economics", *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics* 141 (1985): 187-195.