



Las bases de la Nueva Economía Institucional

Dr. Douglass C. North

Ganador del Premio Nobel en Economía en el año 1993

Mejorando el desempeño de las economías

Mi objetivo en el día de hoy es brindar una agenda de investigación útil que espero permita facilitar mejoras en el desempeño de las economías en general, y las de América Latina en particular.

Quiero comenzar con algunas consideraciones con respecto a la naturaleza de las instituciones y responder al porqué necesitamos tener una teoría del análisis institucional, teniendo en cuenta que las presentes teorías que hemos heredado de las ciencias sociales, especialmente de la economía, no logran explicar bien cómo mejorar el desempeño económico. Voy a comenzar con lo fundamental. Es mucho lo que ya sabemos acerca del desempeño económico. Tenemos buena información acerca del desempeño de las economías en todo el mundo. Tenemos una buena base estadística acerca del producto nacional bruto, de los ingresos per cápita y acerca de lo que esto significa y no significa, porque estos índices son formas bastante imperfectas para la medición del desempeño.

¿Qué es lo que sabemos acerca del buen desempeño económico?

Sabemos también lo que es necesario para lograr crecimiento económico. Esto está bien claro. El desarrollo económico es una función de la productividad de una economía, nada más, ni nada menos. Si una economía es productiva, produce riqueza. Si una economía no es productiva, producirá pobreza. Por lo tanto lo que necesitamos saber es cómo lograr que un país se vuelva productivo y darnos cuenta del potencial que existe en todo el mundo.

Ahora, no sólo sabemos lo que hace una economía crecer – productividad -, pero también sabemos qué tipo de instituciones la generan. Estas instituciones son claras y estoy seguro que ustedes están familiarizados con



ellas. Es absolutamente necesario contar con derechos de la propiedad bien definidos para generar incentivos que motiven a la gente a ser productiva.

Instituciones necesarias para el aumento de la producción y el desarrollo económico

Hay que contar con un sistema político que desarrolle un sistema legal y judicial que garantice el respeto de contratos y acuerdos a un bajo costo. No sólo hay que ser productivo, sino poder contar con un marco institucional que le permita beneficiarse de esa productividad. Esto presupone la actuación de un tercer actor que logre la aplicación de contratos y acuerdos, todo esto en un campo de acción abierto a toda la gente y no solamente a un pequeño grupo selecto. Bien, ahora yo espero que todos ustedes se estén diciendo a si mismos: ¿Si sabemos todo esto cómo es posible que no seamos todos ricos? Esta es una buena consideración porque una cosa es ser conscientes de cómo se logra el crecimiento económico, y otra bien diferente es saber el tipo de instituciones que hay que tener para poder lograr un crecimiento económico. Pero hay algo aún más que debemos saber.

¿Porqué necesitamos la teoría del análisis institucional?

¿Porqué necesitamos esta teoría? La respuesta es simple. La teoría que hemos desarrollado en economía nunca fue diseñada para explicarnos cómo lograr el crecimiento económico. Lo que nosotros llamamos la teoría económica neoclásica estaba pensada para explicar cómo operan los mercados bien desarrollados y cómo mejorar el desempeño de mercados ya bien desarrollados. Pero nosotros tenemos ante nosotros un problema mucho más fundamental.

Tenemos que saber cómo crear mercados eficientes, no sólo mercados económicos, sino mercados políticos porque son justamente los mercados políticos los que determinarán las reglas económicas de juego y su aplicación. Si no contamos con un sistema de gobierno que fomente la creación de suficientes derechos de propiedad y de un sistema judicial eficiente, éstas nunca se lograrán.



Deficiencias de la teoría neoclásica

La teoría económica que manejamos tiene tres deficiencias. Primero supone que no hay fricciones. Asume que los mercados operan perfectamente sin ningún tipo de recursos dedicados a hacerlos trabajar, sin la intervención o la necesidad de gobiernos o instituciones porque todos saben todo. Entonces la primera deficiencia y una muy importante es que no hay fricciones. Necesitamos superar esta deficiencia.

El segundo problema que enfrentamos es que la teoría económica es estática. La teoría que hemos heredado se concentra en el desempeño de una economía en un momento de tiempo determinado. Por eso las decisiones de política pública son cambios de carácter definitivo que logran los resultados previstos. Pero nosotros vivimos en un mundo dinámico de cambios continuos, en el cual hay que tener una comprensión del tiempo, de cómo el ser humano aprende, y también de la historia. Es justamente el pasado histórico que limita el presente y el futuro.

El carácter no ergódico de la economía

Tercero, la ciencia económica asume que el mundo es ergódico. No corra a buscar diccionarios, le voy a ahorrar el tiempo. Un mundo ergódico es aquel en el cual existe una estructura constante que está en la base, en este caso, de la economía. Entonces, lo único que tiene usted que hacer es buscar cual es esta estructura subyacente y luego podrá resolver cualquier problema que se le enfrente. Bien, esto puede ser muy bien cierto en las ciencias físicas, de las cuales la ciencia económica ha heredado esta idea. Tanto en la química o en la física o en la genética, uno puede ir a las bases y descubrir la unidad básica, tanto se encuentre ésta en los elementos, en los protones o en los genes. Es así que entonces usted podrá confrontar el problema.

Nosotros vivimos en economías no ergódicas

No tenemos nada como esto en las ciencias sociales. De hecho, todas las bases están aquí en nuestras cabezas. En un mundo constantemente cambiante ustedes tienen que contar con la dinámica del problema. En ese sentido nos enfrentamos a dilemas fundamentales. Estamos creando nuevos



y originales mundos que nunca antes existieron. El asumir que la ciencia económica es ergódica es simplemente falso.

Yo soy un historiador y he escrito acerca de 10.000 años de historia económica. El tipo de problemas que enfrentaron los humanos allá por la época de la revolución neolítica en el 8,000 AC no son nada parecidos a los problemas que enfrentaríamos más tarde. Al llegar a nuestros tiempos el mundo ha cambiado radicalmente y tenemos que fundamentalmente repensarlo.

¿Cómo superar las limitaciones de la teoría neoclásica?

Esto no quiere decir que la teoría que hemos desarrollado, particularmente la teoría de los precios, no sea útil. Pero esto significa también que tenemos que modificar constantemente nuestra teoría como así también la comprensión del mundo. Muchos de los problemas a los que nos enfrentamos en el mundo contemporáneo son nuevos y no tienen bases históricas.

¿Cómo hacemos para superar estos problemas? Pues bien, el problema de la no fricción lo superamos a través de instituciones. Respecto a la estática tenemos que incorporar el factor tiempo y cómo los seres humanos aprenden a través del tiempo. Relativo a lo ergódico tenemos que tener en cuenta cambios fundamentales a través del tiempo.

Los peligros de confiar demasiado en la teoría evolucionista de la economía

Hay otro elemento ausente. Este elemento es sumamente importante. Cuando nosotros, los economistas, hemos pedido prestada una teoría para aplicarla a los problemas actuales, tendemos naturalmente hacia la teoría evolucionista ya que es la más cercana a un cuerpo dinámico teórico que podemos utilizar para tratar de entender nuestro mundo. La teoría evolucionista se ha vuelto, y está bien que así lo sea, una útil caja de herramientas para comprender el proceso de cambio en diferentes sociedades a través del tiempo.



Pero esta teoría tiene dos limitaciones fundamentales. Primero, asume que la mutación ocurre en sociedades de la misma forma como lo hace en la evolución física.

Intencionalidad y cambio institucional

En la teoría evolucionista la mutación ocurre a través de una combinación sexual y mutaciones en los descendientes. Y así se obtienen cambios que son diferentes. No hay nada parecido en la economía o en las ciencias sociales. Pero tenemos una limitación más seria. La mutación y el cambio en la evolución son ciegos. Esto no sucede con intencionalidad, es pura casualidad. Nos enfrentamos con mutaciones y aquellos que tienen características para sobrevivir persisten, y el resto desaparecen. Los seres humanos no funcionan así.

Todos ustedes tienen que entender que, si queremos mejorar el desempeño de las sociedades, lo fundamental es entender la intencionalidad de los jugadores. Nosotros hacemos cosas con la perspectiva de que -quien sea que esté produciendo el cambio institucional- al final producirá resultados que serán favorables para bienestar de la gente. En ese sentido, la intencionalidad humana es la razón central que debemos entender

¿Qué son las instituciones?

Déjenme hablar de las instituciones. Las instituciones son sistemas de incentivos, nada más ni nada menos. Es muy importante entender esto debido a que como sistemas de incentivos aportan una guía para el comportamiento humano. Proporcionan castigos y recompensas por hacer determinado tipo de cosas. Si ofrecen recompensas por ser productivos y creativos y por el otro lado castigos por ser improductivos y faltos de creatividad, entonces obtendremos las instituciones que ustedes desean. Y es aquí donde todo se complica.

Las instituciones están constituidas por reglas formales (constituciones, leyes, reglamentos y regulaciones que son determinadas por el gobierno); limitaciones informales (normas de conducta, convenciones, códigos de comportamiento que son también importantes pero mucho más difíciles de



modelar y analizar); y finalmente tenemos el factor de la aplicación (es decir, la forma con la cual ambos, tanto las reglas formales como las informales del comportamiento van a ser aplicadas).

Analogía futbolística

Permítanme ilustrar mi punto de vista mostrándoles que puedo aplicar el mismo conjunto de conceptos a diferentes problemas. Ahora voy a hablar acerca del fútbol, bien sea el que nosotros llamamos soccer o nuestro futbol en Estados Unidos. El fútbol (cualquiera de los dos) se juega aplicando un reglamento formal que define lo que los jugadores pueden hacer y lo que no pueden hacer; normas de comportamiento, como por ejemplo que no se puede lastimar deliberadamente a los jugadores del equipo rival; y mecanismos de cumplimiento ejercidos por árbitros que tienen a su cargo el hacer respetar las reglas formales e informales del juego. Bien, ustedes probablemente sean mejor gente de lo que somos nosotros pero permítanme decirles que en el fútbol profesional en los EEUU, si ustedes juegan sucio les irá bien mientras nadie los descubra.

Las reglas del juego

Esto significa que la forma cómo se desarrolla el juego realmente es muy diferente de la estructura formal que hemos establecido. Mientras ustedes puedan salirse con la suya lastimando a los jugadores claves del equipo enemigo las probabilidades de éxito van a ser buenas. Además va a ser muy difícil lograr una efectiva aplicación de las reglas. Los árbitros no pueden ver todo, incluso ellos pueden ser parciales o corruptos. Las normas de comportamiento puedan que no sean lo suficientemente rigurosas para motivar a la gente a aceptar los estándares de honestidad e integridad. Todos estos factores revelan un importante dilema acerca del análisis institucional que ustedes deben tener presentes: las instituciones son el mejor equipo del lugar pero distan mucho de ser perfectas con respecto a los resultados deseados por todos nosotros.



La necesidad de una investigación empírica acerca de cómo funciona la economía

Por lo tanto, ustedes tienen que entender cómo funcionan las reglas formales, las normas informales y la forma de hacerlas cumplir en determinados mercados; qué es lo que las hacen funcionar de la manera como lo hacen y por qué funcionan diferente de lo previsto. Este es el principio de inteligencia. Es aquí donde usted comienza a entender lo que está sucediendo. El tipo de investigación a la que espero poderlos motivar es aquella en la que puedan realizar una investigación empírica acerca de cómo las instituciones funcionan en determinados mercados y el por qué funcionan de la manera como lo hacen.

Reforma institucional: Superando las limitaciones estáticas

Lo estático, como dije, significa que ustedes tienen que tratar con el tiempo. El principio del conocimiento en el análisis institucional es que las limitaciones con las que cuenta hoy en día con respecto a cómo pueden ustedes alterar el desarrollo del partido son muy limitadas dado que ustedes las han heredado del pasado (leyes, reglamentos, normas y creencias). Debido a que es una herencia todo esto ha venido a formar parte de los puntos de vista de los jugadores, muchos de los cuales piensan que su supervivencia depende de mantener justamente estas reglas.

De esta manera la dependencia en el pasado (path dependence), la herencia del pasado, es una función de las creencias y las instituciones que ustedes heredaron. En general tienden a ser muy conservadoras tratando de proveer protección para una estructura ya existente. Este es un elemento muy importante. Si ustedes quieren mejorar el desempeño institucional ustedes tendrán que entender su propia cultura, su historia, creencias e instituciones. Teniendo esto en cuenta ustedes podrán ver el margen para intervenir y saber dónde mejorar el desempeño institucional y modificar el desarrollo del juego.



Reforma institucional e intencionalidad humana

Así, la parte estática requiere la comprensión de la historia y que ustedes sean conscientes dónde han estado de manera de saber a dónde van. El eje principal de su interés debe ser el aprendizaje. Esto significa aprender cómo funciona su sistema de manera de comprenderlo, y así poder hacer algunas modificaciones.

La intencionalidad humana significa que ustedes deben preguntarse a sí mismos cómo es que la gente entiende el mundo a su alrededor. La economía es una teoría de elección. Lo que enseñamos fundamentalmente tiene que ver con la forma en que las personas toman decisiones. El problema con teorías económicas estándar es que presuponen que la gente lo sabe todo, que está perfectamente informada, que es consciente de todas las alternativas y actúa con base en un cálculo puramente lógico. Pero más importante, y mucho más difícil, es el sistema de creencias con el que cuenta la gente y que determina cuál es la estructura de incentivos con la que ellos trabajan.

La herencia latinoamericana de intercambios personales

En América Latina ustedes tienen una larga larga herencia proveniente de sus propios inicios institucionales, tanto hayan venido de Portugal o de España. Estos marcos institucionales continúan siendo un rasgo importante. La herencia latinoamericana es aquella del intercambio personal. Y ¿porqué intercambio personal? Este ha evolucionado a través de miles de años. Los seres humanos cuando eran cazadores y recolectores desarrollaron gradualmente una predisposición genética para cooperar con miembros de familias, clanes, con pequeños grupos con los cuales interactuaban constantemente. Pero ellos aprendieron a ser muy desconfiados y muy cuidadosos al entrar en negociaciones con gente que ellos no conocían. Este fue un importante rasgo de supervivencia en un mundo de cazadores y recolectores, pero lo esencial que ha enriquecido la economía moderna es algo que Adam Smith definió: especialización, división del trabajo y el tamaño del mercado como las llaves para la riqueza de las naciones.



Analogía de la teoría del juego

Para aumentar el tamaño del mercado se necesita que ustedes reemplacen los intercambios personales por los intercambios impersonales. Es necesario desarrollar una estructura que les permita el intercambio con gente que ustedes no conocen y probablemente nunca verán de nuevo y que van a perdurar a lo largo del tiempo y requerirán honestidad y cooperación.

Para aquellos de ustedes que están familiarizados con la teoría de juegos, es una analogía simple. En teoría de juegos hay recompensas cuando usted coopera con los otros jugadores, cuando el juego se repite, cuando los jugadores son pocos y cuando ustedes tienen información completa de los otros jugadores. También la teoría del juego nos muestra que ustedes se retirarán cuando el juego no se repita, cuando la información acerca de los otros jugadores es deficiente, cuando hay muchos de ellos y cuando ustedes no los conocen. Este es el mundo del intercambio impersonal.

Un mundo de intercambios impersonales

La transición del intercambio personal al impersonal es el dilema más importante que existe en el desarrollo económico mundial. Al mundo occidental le ha tomado cinco o seis siglos desarrollar gradualmente instituciones que hagan posible un mundo de intercambio impersonal. ¿Y qué quiere decir todo esto? Bien, ustedes tienen que contar con mercados de capital, comercio de larga distancia, tendrán que buscar un intercambio a través del mundo, tendrán que hacer negocios con gente que nunca volverán a ver y desarrollar instituciones que les permitan hacer todo esto de tal manera que sea benéfico para los involucrados.

El intercambio personal es natural en el sentido que se ha heredado por los últimos tres o cuatro millones de años. El intercambio impersonal requiere que nosotros cambiemos las reglas del juego para lograr una cooperación con gente que desconocemos. También requiere de un sistema político que establezca las reglas necesarias y que cuente con mecanismos de aplicación de las mismas (sistemas judiciales y legales que puedan garantizar el cumplimiento de contratos a través del tiempo y del espacio).



¿Porqué el Consenso de Washington ha fracasado en la creación de mercados efectivos?

En América Latina, en donde tengo algo de experiencia, existen problemas en la creación de mercados eficientes que estén basados en el intercambio impersonal. Estos problemas que son políticos y económicos se deben confrontar. Si esta es la situación, ¿cómo puede ser que en los últimos treinta o cuarenta años de existencia del Consenso de Washington no se hayan superado los problemas? Esto es simple: La teoría que usaron estaba errada. La teoría que se usó para desarrollar políticas de desarrollo con respecto al resto del mundo, tanto por parte del FMI o del Banco Mundial, presuponen un modelo neoclásico del mundo en el cual la población cuenta con información perfecta y en el cual las instituciones esenciales ya existían. Todo lo que había que hacer era cambiar las cosas en forma paulatina dentro de los márgenes y así todo estaría en orden. El término más usado era: Todo lo que usted necesita hacer es ordenar los precios. Si se elimina el control de precios, controles de intercambio, controles de renta, todo debía funcionar. Bien, pero no funciona así.

La ventaja de la teoría del análisis institucional

Ustedes necesitan un cuerpo de teoría que pueda confrontar estos problemas, y ese cuerpo de teoría es el análisis institucional. Éste se encarga del tipo de instituciones y sistemas de creencias que ustedes tienen que entender antes de obtener éxito. Ahora esto significa tener una transformación radical. En primer lugar ustedes tienen que comprender cómo funcionan sus economías. Para hacerlo, deben comprender y medir los costos de la interacción humana. Estos son los costos de transacción, es decir los costos de medición y cumplimiento de contratos, bien en los mercados de capital, en mercados de productos, o en sistemas políticos. Y esto es el comienzo de la sabiduría. Hasta que usted no los mida no podrán comprender cuáles son los impedimentos institucionales para lograr bajos costos en las transacciones. Pero si usted comienza por averiguar los costos bien en los mercados de capitales, en el mercado de productos, en préstamos agrícolas o lo que sea usted comienza a enfrentarse a los problemas que debe resolver. Una de las cosas, y aprecio que esta conferencia lo tome como eje central, es tomar esa



medida (los costos de transacciones) para comenzar a entender qué es lo que causa tener instituciones imperfectas, imprecisas e ineficientes.

El ejemplo de Venezuela

Al realizar las mediciones de costos de transacción ustedes van a comprender cómo funciona su economía.

Permítanme darles una ilustración de algunas de mis experiencias en América Latina. Voy a mencionar solo una. Fui invitado por el entonces presidente Caldera de ir a Venezuela a comienzos del año 1990. Él me dijo, aunque no textualmente: “Profesor North, nosotros estamos quebrados. Sin embargo el gobierno venezolano cuenta con valiosas fábricas de acero, aluminio y otras. Las quiero vender para tener algún ingreso y hacer los cambios que necesito hacer.” Pero él no podía encontrar quien las comprara y por eso fue que me llamó. A él no le gustaban los economistas— me lo dijo claramente desde un principio. “Pero” me dijo “independientemente del hecho de ser usted economista ¿me podría decir por qué nadie me compra mis activos?”. Me tomo media hora encontrarlo. Es muy claro.

Impedimentos legales bajan el valor de los bienes

El problema era que los activos no valían un sombrero, no valían nada. Los activos estaban plagados por varios impedimentos legales. Si alguien compra una fábrica de acero o una planta de aluminio o una planta eléctrica se verá abrumado no sólo con los costos de la compra del objeto sino también con una serie de impedimentos para poder utilizar ese activo. Por ejemplo en esa época, Venezuela tenía leyes de despido por las cuales (si bien recuerdo) por cada dos días de trabajo realizado en una fábrica le correspondían al trabajador despedido un día pago de indemnización. Es así que si alguien tenía una acería en la cual había trabajadores que laboraron durante diez o quince años y que fueron despedidos o renunciaron a su trabajo estaba obligado de hacerles efectivo cuatro o cinco años de sus salarios. Lo que traté de explicarle al presidente Caldera es que el valor de una fábrica no es solamente aquel que uno puede obtener en forma directa, sino que hay que considerar también el paquete de problemas que lo acompañan.



¿Cómo manejar las reformas institucionales?

De esta manera si ustedes quieren ser exitosos en el mejoramiento del desempeño, tienen que tomar en cuenta los impedimentos existentes. En primer lugar, y ante todo, tendrán que comprender la herencia cultural, y este hecho lo quiero subrayar. No le encontrarán sentido ni entenderán una economía sólo observando su estadio actual. Si me invitan para dar un consejo acerca de una economía, en general paso por lo menos seis meses con antelación estudiando su historia, su sistema de creencias, sus valores, sus instituciones. Entonces en el momento de hacer propuestas sé que margen incremental de cambio pueden alcanzar verdaderos cambios sustanciales. Hay demasiados intereses establecidos de personas que quieren proteger las instituciones existentes. Pero si ustedes están bien empapados del tema, sabrán el margen dentro del cual podrán hacer los cambios necesarios para que un sistema funcione mejor.

Reforma institucional como cambio marginal

En primer lugar tendrán que ser capaces de entender la estructura existente de su economía y los costos de transacción. Luego tendrán que comprender su herencia, su historia y su trayectoria para poder así saber cómo se logra el crecimiento de la producción. Es así cuando podrá darse cuenta de los márgenes que tendrán para poder cambiar las reglas de juego con el propósito de hacerlas funcionar mejor. Bien, no vayan a interpretarme mal. Contando con mucha experiencia y después de haberme equivocado muchas veces es que uno aprende lo que uno puede y lo que uno no puede hacer. Todo esto requiere entender los elementos que he mencionado. Todos ustedes tienen que entender no sólo cómo funciona la economía, pero también cómo lo hace su historia y su cultura para poder ser así conscientes del peso del pasado sus efectos en el cambio institucional. Así ustedes comenzarán a mejorar.

¿Cómo aumentar la productividad en países en vía de desarrollo?

Ahora bien, no todos tienen el mismo status en la sociedad. De hecho, aquí en Brasil nos enfrentamos con enormes problemas en la distribución de ingresos y problemas de inequidad en ingreso y riqueza. Encontramos



entonces grupos en verdadera desventaja. En este punto, ustedes quieren cambiar la estructura del mercado, para así poder mejorar la vida de un sector de la población que no tiene las mismas oportunidades. En el caso de América Latina en general y de Brasil en particular, aunque no sé lo suficiente sobre Brasil para darles consejo, un gran problema que es una condición necesaria es mejorar el sistema de educación y aprendizaje de la gente pobre. Los países que han tenido éxito en su desarrollo desde una condición de atraso a una de crecimiento económico, lo han hecho de tal manera que todos los sectores de la sociedad (ricos y pobres) han mejorado su desempeño. Corea del Sur y Taiwán, por ejemplo, lo han logrado invirtiendo enormemente en educación y capacidades, tal manera que en la medida en que se vuelven más productivos todos los grupos de la sociedad compartirán las mejoras.

¿Cómo superar los intereses establecidos opuestos a las reformas?

¿Cómo enfrentarse a los intereses establecidos que quieren bloquear las reformas? Esta es obviamente la cuestión central. La única forma de enfrentarlos de manera inteligente es conocer a fondo las instituciones existentes y las organizaciones que las apoyan y que se oponen a las reformas. Tienen que entender esto. Así, entonces ustedes serán capaces de evaluar el margen que tienen para cambiar las reglas de juego existentes. Esto requiere un conocimiento profundo no sólo de las instituciones sino de las organizaciones existentes y sus grupos de intereses, así como también considerar cómo funciona el sistema político. En América Latina, como en todo el mundo, hay que entender lo que se hace, entender dónde ha estado y cuál es la estructura de la economía existente y saber lo suficiente acerca de cómo funcionan las instituciones de manera de poder modificar las reglas formales como así también las normas de comportamiento informales, sin dejar aparte los mecanismos de aplicación para hacer que ellos trabajen en forma más efectiva.

Les deseo a todos ustedes buena suerte en esta tarea.



Las opiniones expresadas por el autor son suyas y no reflejan necesariamente las opiniones del Center for International Private Enterprise (CIPE – El Centro Internacional para la Empresa Privada). El CIPE da permiso para imprimir nuevamente, traducir y/o para usar en el aula los materiales que se pueden obtener en el sitio en el Internet del CIPE Development Institute con tal que (1) se le de atribución al autor y a CIPE y (2) se avise al CIPE donde y de que manera se usaron estos materiales.

*Center for International Private Enterprise
1211 Connecticut Ave NW • Suite 700 • Washington, DC 20005 • USA
ph: (202) 721-9200 • www.cipe.org • e-mail: education@cipe.org*