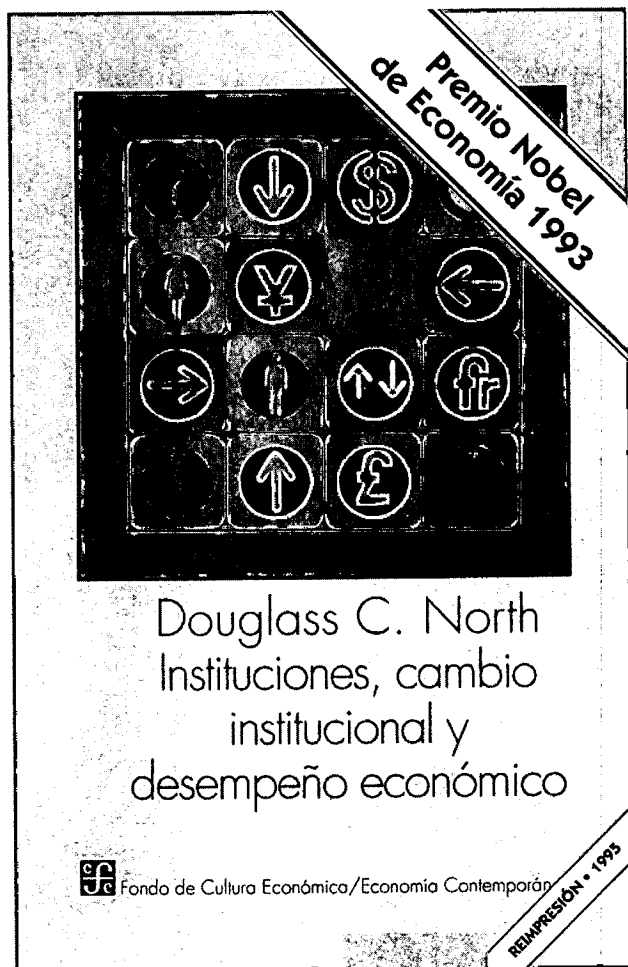


Instituciones, cambio institucional y desempeño económico

FRANCISCO MONALDI MARTURET



Douglass C. North
Instituciones, cambio
institucional y
desempeño económico



Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea

REIMPRESIÓN • 1993

En tiempos como los que vive Venezuela, de transformación institucional acelerada, una lectura de este interesante libro¹, clave para entender el pensamiento del Premio Nobel de Economía de 1993 Douglass North, puede resultar muy provechosa. Mas aún si tomamos en cuenta que recientemente el presidente Chávez ha citado en varias ocasiones al Profesor North como justificación para dar prioridad al proceso de cambio institucional antes que a la implantación de un programa económico.

En su libro, North critica al enfoque de economía neoclásica tradicional por no proporcionar herramientas para enten-

der el rol y funcionamiento de las instituciones. Dicho enfoque toma como dada la existencia de derechos de propiedad perfectamente especificados, que son garantizados sin incurrir en costos y sin problemas de información. Por ejemplo, esto implica asumir nada menos que la Justicia es automática, justa y que no cuesta tiempo ni dinero acudir a ella. El Estado se asume simplemente como un agente neutro que hace cumplir los contratos. Por ello, sostiene North que este enfoque -al suponer la existencia de instituciones eficientes- es inútil para explicar la persistencia en el tiempo de instituciones claramente ineficientes. North presenta, en un lenguaje relativamente sencillo y sin formalismos matemáticos, los recientes desarrollos del enfoque de economía política institucional, del cual él mismo es un destacado representante. De acuerdo a este enfoque, el análisis de las instituciones político-económicas es fundamental para entender el desarrollo económico. Esta proposición que puede parecer obvia al resto de la humanidad, ha implicado recientemente una significativa transformación de la ciencia económica.

North define las instituciones como las reglas del juego en una sociedad. Son restricciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones son importantes porque permiten reducir los costos de transacción en el intercambio económico y social, al garantizar el cumplimiento de contratos y reducir la incertidumbre sobre el comportamiento futuro de los demás individuos. La cooperación y el intercambio son fáciles cuando se realizan en grupos pequeños, con intercambios repetidos entre las mismas personas, y con información perfecta sobre los demás, pero requieren del soporte de instituciones (a medida que dichas condiciones dejan de prevalecer) cuando las economías se hacen más complejas y globales.

El cambio institucional, de acuerdo con North, es típicamente progresivo y no discontinuo. Esto es así, debido a que las "instituciones informales" (creencias y reglas no escritas) cambian mucho más lentamente que las leyes y reglas formales. Los actores sociales tienen incentivos para aprender destrezas que son rentables en el marco institucional en que viven, por lo que tienen intereses creados en que éste se mantenga. A su vez, sus creencias sobre el

funcionamiento de la sociedad son moldeadas por las instituciones, de manera que su modelo mental tarda en adaptarse para poder entender la ineficiencia de las mismas. El cambio aparentemente revolucionario en la superficie es, casi siempre, menos radical de lo que parece, por lo lento que es el cambio en las reglas informales.

North argumenta que en la medida que las instituciones incentiven a los individuos a la creación de riqueza con una visión de largo plazo, serán más eficientes para lograr el desarrollo. Para ello, garantizar creíblemente los derechos de propiedad es condición fundamental. También es condición necesaria, pero no suficiente, la estabilidad institucional. En cambio, si las instituciones promueven las luchas redistributivas, si hacen de la extracción de rentas del Estado la estrategia más rentable, los individuos invertirán en desarrollar capacidades rentísticas y no productivas. La mentalidad de los individuos tenderá a aceptar el rentismo como modelo de comportamiento. A su vez, esto hace que grupos poderosos que se favorecen con el sistema tengan intereses creados en mantener el *status-quo*. Por todo ello, la transformación de este esquema es difícil y supuestas revoluciones se pueden tornar simplemente en nuevos conflictos distributivos dentro de la coalición ganadora, exacerbados al pretender hacer *tabula rasa* y abrir la "caja de Pandora" del cambio institucional. Cualquier semejanza con la realidad venezolana es mera coincidencia...

Los cabos sueltos de North

Aunque el libro de North representa un interesante avance en la comprensión de las instituciones y su impacto económico, el autor reconoce que aún quedan muchos cabos sueltos. North establece la causalidad desde las instituciones hacia el desempeño económico, pero no queda claro cómo aislar el problema de endogeneidad, es decir, el hecho de que a su vez el desempeño económico y social afectan el tipo de instituciones que se tienen y su solidez. Queda la interrogante acerca de cómo se puede mantener el respeto a los derechos de propiedad cuando sólo unos pocos tienen acceso a ella. Por otra parte, si el cambio institucional es lento y progresivo y las instituciones son tan importantes para el desarrollo econó-

mico, es necesario profundizar en el análisis de las estrategias viables para transformar expeditamente las instituciones ineficientes de los países en desarrollo.

North, a modo de aplicación de su aproximación teórica, analiza cómo el cambio institucional promovió el desarrollo económico en la Inglaterra del siglo XVII. Antes de la Revolución Inglesa, el rey tenía problemas de financiamiento. Era tan poderoso que no podía creíblemente comprometerse a pagar sus deudas o a proteger las inversiones en su territorio. Los acreedores e inversionistas sabían que el rey podía fácilmente expropiarlos en el futuro y que tendría incentivos para hacerlo. Con la revolución, ocurren cambios que hacen creíble la promesa de no expropiación: se establece el control del Parlamento sobre el financiamiento de la Corona, se crea un poder judicial independiente y se crea el Banco de Inglaterra para manejar el endeudamiento público. Súbitamente esta limitación del poder del rey, lo hizo financieramente solvente al obtener crédito abundante y barato. Este cambio, creó las condiciones para uno de los períodos de mayor desarrollo financiero y crecimiento económico en la historia.

La enseñanza de North para la constituyente

La economía política institucional ofrece algunas recomendaciones a considerar en el debate sobre la elaboración de nuestra nueva Constitución. Entre ellas podemos mencionar: 1) La importancia de que los agentes gubernamentales puedan comprometerse creíblemente a garantizar los derechos de propiedad a los inversionistas. Por ejemplo, el Ejecutivo puede "atarse de manos" para no caer en la tentación de financiarse inflacionariamente (lo que representaría una expropiación *de facto* a los tenedores de moneda nacional) otorgándole constitucionalmente una real autonomía al Banco Central. Un razonamiento similar aplica a las agencias que regulan sectores como el de telecomunicaciones en que los políticos pueden tener la tentación cortoplacista de fijar tarifas por debajo de costo. 2) La creación de un verdadero federalismo económico y fiscal puede promover la competencia entre los estados para atraer inversionistas, garantizando con ello el respeto a los dere-

chos de propiedad (de lo contrario los inversionistas se moverían de estado). 3) Las reglas para el diseño y ejecución del presupuesto pueden ser diseñadas de modo tal que provean incentivos para inducir presupuesto balanceados y ajustes económicos oportunos. 4) North ha propuesto en el caso venezolano la distribución de acciones de las empresas del Estado (en particular de PDVSA) entre la población (con restricciones de venta, sólo para retiro y educación). De esta manera, se mejoraría la distribución del ingreso en el país. Se cambiarían los incentivos de los políticos con respecto a las empresas estatales, haciéndolos más vigilantes de su rentabilidad de largo plazo (que se refleja en el valor de la acción). Por otra parte, se transformaría a los ciudadanos-propietarios en dolientes del proceso económico.

Claramente, la Asamblea Constituyente ofrece una oportunidad muy especial para que el cambio institucional promueva el desarrollo económico. El enfoque de North nos invita a tratar de mantener en lo posible la continuidad institucional y aprovechar el cambio para eliminar los incentivos rentísticos, promover los incentivos productivos y garantizar creíblemente los derechos de propiedad.

Notas

- 1 Douglass North.
Fondo de Cultura Económica.
México, 1993

FRANCISCO MONALDI MARTURET
Economista, candidato a Doctor
en Economía Política,
Universidad de Stanford