

Principales aportes de la Nueva Economía Institucional (NEI) y sus críticos

GABRIEL MOLTENI

Revista Valores en la Sociedad Industrial
Año XXIV • N° 67 • Diciembre 2006: 8-19

1. Una visión desde la economía del desarrollo y la historia económica

La importancia de la Nueva Economía Institucional (NEI) fue reconocida en 1991 con la entrega del Premio Nobel de Economía a Ronald Coase, cuyos trabajos *"The Nature of the Firm"* (1937) y *"The Problem of Social Cost"* (1960) representan contribuciones claves en este campo de la economía.¹ Dos años más tarde, en 1993, fue confirmada con la entrega del mismo premio a Douglass North, por sus trabajos *"Institutions and Economic Growth"* (1989) y *"Institutions, Institutional Change and Economic Performance"* (1990).²

El "Nuevo Institucionalismo" es importante por, al menos, tres razones. Primero, es un cuerpo de teoría relativamente nuevo, que tuvo su origen en el marco de la economía neoclásica pero que ha ofrecido respuestas a ciertos enigmas o puntos poco claros de dicha teoría. Uno de estos puntos, que para Tøye significa el origen del desarrollo de la NEI, es el problema de la existencia de la empresa como una organización financiera y administrativa –para el que Coase ofreció una respuesta en su ensayo de 1937.³ Por lo tanto la NEI constituye uno de los principales desarrollos que ha tenido lugar dentro del paradigma dominante de la economía moderna.

En segundo lugar, la NEI ha sido importante en el contexto de la política económica de los años 90 dado que ha puesto en duda el rol dominante asignado al mercado por la ortodoxia. Por este motivo, como dice

Bates, "aquellos que habían hecho énfasis en las fallas de mercado encontraron en la Nueva Economía Institucional la justificación para sus ideas intervencionistas".⁴ Sin embargo, la NEI no reintroduce simplemente la estéril confrontación entre "Estado" y "mercado". Por el contrario, como menciona Tøye, muestra que ni el Estado ni el mercado representan, por sí solos, el mejor medio para organizar la provisión de bienes y servicios.⁵ También la NEI ofrece un conjunto de herramientas para facilitar el diseño institucional.

En tercer lugar, la importancia de la NEI para los Estudios del Desarrollo está relacionada con otro factor que subyace la preeminencia contemporánea de la NEI. En un período en el que las "grandes teorías" en las ciencias sociales parecen estar en retirada, la NEI ofrece justamente una "gran teoría" del cambio económico y social, una teoría del desarrollo en términos de "cambios institucionales apropiados", los cuales promueven el crecimiento económico.

La NEI es, además, un cuerpo de teoría económica que reconoce el rol importante que tienen las ideas e ideologías, y uno que es accesible a otros científicos de las ciencias sociales, abriendo de esta manera el terreno a una genuina investigación multi-disciplinaria. Por otro lado, la NEI también provee a los académicos con un medio para tratar más rigurosamente el tema de la distinción entre el "mundo real" y las "percepciones" que tienen, del mismo, distintos grupos o individuos. La cuestión de los "modelos mentales" juega un rol importante, sobre

todo en los trabajos históricos, y sugiere la posibilidad de que la NEI permita encontrar un punto medio entre los actores perfectamente racionales de la teoría neoclásica y las aparentes decisiones irracionales de los actores económicos en la historia. Un problema que algunos investigadores intentaron abordar, como en el caso de Scott, a través del concepto de la economía moral del campesino.⁶

Los modelos mentales, sin embargo, ofrecen otra perspectiva de cómo tratar la interacción en el mercado y los costos de transacción. Frases como “fallas de mercado” o “imperfecciones del mercado” dominan los estudios sobre economías en desarrollo. También caracterizan ampliamente y son fundamentales para la NEI, dado el foco que ésta pone en las externalidades, bienes públicos, información imperfecta y el problema del *free-rider*. Para historiadores económicos como North, las instituciones son el medio por el cual las economías superan las “fallas de mercado”. Por este motivo, al incorporar los conceptos de *public/rational choice* en el proceso de toma de decisiones económicas, la NEI no solamente hace referencia a la relación entre el individuo y la sociedad en la toma racional de decisiones, sino también ofrece una explicación de por qué la evolución de países individuales difiere de uno a otro. Y éste es quizás el dilema fundamental de los analistas del cambio económico: encontrar una posición dentro de un espectro donde en un extremo se argumenta que el desarrollo de cada economía es único, y en el otro, como sostienen Marx o Rostow, que existe una universalidad en el desarrollo económico de la cual las economías no pueden desviarse.⁷

2. Importancia de la NEI

North explica que la NEI “se basa en, modifica y extiende la teoría neoclásica para permitirle tratar y analizar un conjunto de problemas y temas que van más allá de su desarrollo teórico. Lo que la Nueva Economía Institucional retiene y en lo que se basa, es el supuesto fundamental de la escasez y

por lo tanto la competencia –base del enfoque teórico de la elección, que está detrás de la Microeconomía”.⁸ Por lo tanto, la NEI conserva los axiomas neoclásicos del individualismo metodológico pero rechaza algunos supuestos muy restrictivos en la definición de mercado que es central para la economía neoclásica: básicamente el concepto de mercado: “un ámbito abstracto de intercambio económico impersonal de bienes homogéneos, por medio de transacciones voluntarias basadas en la igualdad de condiciones de un gran número de entidades autónomas e informadas capaces de entrar y salir libremente, cuyas motivaciones residen en la maximización de los beneficios”.⁹

La NEI parte de la realidad de que la información es difícilmente completa, y que los individuos tienen diferentes ideas (o modelos mentales) sobre el modo en que funciona el mundo alrededor de ellos. Las transacciones, entonces, tienen costos asociados con ellos que el modelo neoclásico supone que no existen: como por ejemplo, los costos de descubrir cuáles son los precios relevantes, de negociar y concluir contratos, y también de monitorear y hacerlos cumplir (*enforcement*). Las instituciones representan el medio para reducir estos costos de transacción e información.

North también argumenta que las instituciones son creadas precisamente para reducir la incertidumbre en el intercambio entre individuos. Las instituciones, sobre todo los derechos de propiedad, son los determinantes cruciales de la eficiencia de los mercados. North atribuye esta visión básica a Coase, quien argumentó que la existencia de organizaciones administrativas de las empresas del “mundo real” -en oposición a la abstracción de que la empresa es un actor económico en la teoría de equilibrio general-, surge del hecho que permiten la reducción de los costos de transacción e información. Esto lleva al reconocimiento y aceptación, no muy confortable para algunos economistas, que los mercados son sólo un tipo de instrumento social para establecer los términos de las transacciones, y que la performance de los mercados puede ser evaluada teniendo en cuenta otros instrumentos.¹⁰ Resumiendo, la NEI es un desarrollo

de la economía neoclásica con el fin de incluir el rol de los costos de transacción en el intercambio y, por lo tanto, tomar en cuenta las instituciones como factores determinantes de la performance económica.

North también añade otro aspecto que tiene una importancia clave. La NEI modifica el postulado de “racionalidad” de la economía neoclásica, que sostiene que los valores son dados y constantes, y que los agentes económicos individuales eligen los medios más eficientes para maximizar fines elegidos racionalmente. North, sin embargo, argumenta que los individuos toman decisiones sobre la base de sus modelos mentales. Basado en un trabajo de Boyd y Richerson, North muestra que estos modelos son en parte determinados culturalmente, que difieren ampliamente, y que no son fácilmente modificables, dando lugar a equilibrios múltiples –y no a la única posición determinada por la teoría de equilibrio general.¹¹ Greenhill, en su trabajo sobre comercio de café en Brasil, muestra cómo los modelos mentales pueden sostener sistemas que no son eficientes.¹²

Bates sugiere otra perspectiva sobre la importancia de la NEI, en relación a la preocupación de la economía clásica con respecto a la reconciliación de intereses privados con el bien público. Bates sostiene que el argumento clave del nuevo institucionalismo es que las instituciones proveen los mecanismos por los cuales individuos racionales pueden superar dilemas sociales.¹³ Por “dilemas sociales” Bates se refiere al tipo de problemas que surgen cuando las decisiones tomadas por individuos racionales generan resultados que son socialmente irracionales. Éste es un problema del mundo real que va más allá del mundo abstracto de la teoría de equilibrio general. Bates también hace mención a la posibilidad de que instituciones, como los derechos de propiedad, resuelvan problemas de fallas de mercado (por ejemplo, las que surgen de externalidades de producción); menciona cómo instituciones que no son de mercado resuelven problemas que impiden la creación o mantenimiento de bienes públicos; y destaca cómo los costos de información dan lugar a diferentes tipos de contratos. Finalmente, para Bates la “lógica” del nuevo institucionalismo es que “los individuos racionales, confrontados con las limitaciones del

comportamiento racional, crean instituciones que, por el establecimiento de nuevos incentivos o la imposición de nuevas restricciones, les permite trascender esas limitaciones”.¹⁴

3. Viejo institucionalismo versus nuevo institucionalismo

La NEI es “nueva” dado que existe una escuela institucionalista más vieja en Economía. El viejo institucionalismo tiene sus raíces en la tradición norteamericana asociada con los trabajos de Thorstein Veblen, John R. Commons, Clarence Wendell y Allan Grunichy. Pero la NEI no es simplemente la continuación de la Vieja Economía Institucional (VEI), ni una versión *aggiornata* de la misma. Existen importantes diferencias, sobre todo de tipo metodológico, entre ambas. Las especificidades de los vínculos que existen entre la VEI y la NEI constituyen un tema de continuo debate, así como también la importancia de las contribuciones de una u otra.

Rutherford argumenta que el enfoque de la VEI destaca la existencia de una dicotomía entre los aspectos técnicos e institucionales de una economía.¹⁵ El viejo institucionalismo buscó analizar las restricciones organizacionales con respecto a la innovación y las reacciones a la difusión de nueva tecnología. Al cuestionar los supuestos de equilibrio implícitos en la teoría ortodoxa, el viejo institucionalismo argumenta que los sistemas económicos evolucionan como resultado de ajustes a las instituciones existentes provocados por un cambio tecnológico.

Stein destaca cómo los viejos institucionalistas como Commons y Veblen rechazan el énfasis en el comportamiento de los individuos del tipo racional y maximizador que busca el propio interés, que está en el corazón de la economía neoclásica y también del nuevo institucionalismo. Stein asevera también que las instituciones son menos instrumentales y debieran ser entendidas más como hábitos de pensamiento establecidos, comunes a la generalidad de los hombres. De hecho, Stein encuentra más apoyo en la VEI que en la NEI, cuando critica las políticas de ajuste estructural, argumentando que

la NEI es débil ya que se encuentra “capturada” por la teoría neoclásica y eso “limita su comprensión de cómo opera el capitalismo y, por implicancia, de cómo diseñar instituciones para crear o construir mercados en los países africanos”.¹⁶ Stein critica el énfasis que la NEI pone en las empresas como minimizadoras de costos de transacción, y señala su falla en proveer una adecuada explicación de la innovación a nivel de la empresa. Es más, Stein argumenta que una de las fortalezas de la VEI es la diferenciación entre tipos de capitalismo basada en la organización de las empresas, con el objetivo de explicar la respuesta a la innovación.

Por otro lado, North también se refiere a las cualidades permanentes de los diferentes mapas mentales, con los cuales los individuos enfrentan el mundo, y argumenta –aunque contradiciendo a Stein– que la NEI refuta el postulado de la racionalidad instrumental.¹⁷ Algunos autores, como Tøye, critican el realismo descriptivo y la falta de un marco teórico del viejo institucionalismo. De hecho no está claro si la VEI ofrece una explicación teórica convincente de la ocurrencia de la innovación.

De esta manera, la VEI puede ser caracterizada como descriptiva, holística y conductista, y la NEI como formalista y reduccionista. En términos ideológicos, la VEI puede ser descripta como colectivista y con falta de rigor técnico, mientras que la NEI puede serlo como anti-intervencionista y excesivamente dedicada a modelos matemáticos de elección racional. De todos modos, los institucionalistas –viejos y nuevos– se preocupan por los determinantes del cambio a través del tiempo. La NEI presenta el cambio como evolutivo mientras otorga mayor importancia al rol del individuo, reconociendo mayor deuda con la economía clásica. Esto explica el énfasis puesto en los sistemas legales, derechos de propiedad y organizaciones y también, por lo tanto, la importancia otorgada a la teoría del *public choice* y del empoderamiento (*empowerment*) del agente individual, y al comportamiento de *rent-seeking* y a las coaliciones distributivas, procesos que reducen o aumentan los costos de transacción y afectan, positiva o negativamente, la distribución del ingreso y el impacto en la eficiencia económica. De esta manera, mientras que la teoría clásica

busca analizar la economía en un momento particular y no toma en cuenta peculiaridades de tiempo y lugar, los institucionalistas examinan el proceso e intentan explicar por qué algunas economías han avanzado y otras no. Éste es un aspecto del enfoque por el que los historiadores se han sentido atraídos por el institucionalismo. Es más, la incorporación explícita de lo social y político en el análisis de la formación de instituciones es lo que ha generado interés, por parte de todas las ciencias sociales, en la economía institucional.

4. El mundo en desarrollo

Los defensores de la VEI y la NEI se han basado en la experiencia de desarrollo de algunas áreas del mundo en desarrollo. James Street ha intentado establecer paralelos entre dos enfoques que según su opinión son particularmente apropiados para el estudio de África sub-sahariana y América Latina¹⁸: la vieja escuela institucionalista norteamericana y la escuela estructuralista de América Latina –asociada a Raúl Prebisch-. Si bien el proceso tecnológico fue muy importante para los viejos institucionalistas, mientras la mecánica del intercambio comercial lo fue para el estructuralismo, ambos se preocuparon por el impacto de estas condiciones en los marcos dentro de los cuales tiene lugar el desarrollo. Después de la Segunda Guerra Mundial, África occidental y América Latina fueron presentadas como regiones “frontera” de rápido crecimiento de la población y espacio físico, donde la tecnología importada interactuaría con las culturas existentes para producir instituciones orientadas al crecimiento.

Con una visión menos optimista, North destaca que los países en desarrollo proveen ejemplos de marcos anti-desarrollo (“*anti-development frameworks*”). Regulaciones del Estado, derechos de propiedad que no están claramente definidos, y otras limitaciones que restringen, en vez de estimular, la actividad económica. Estas condiciones resultan en *rent-seeking* y redistribución, sin lograr incrementos de productividad. De este modo, las organizaciones que operan dentro de los marcos institucionales de países en desarrollo no son ineficientes, sino

que son eficientes en hacer a la sociedad más improductiva.¹⁹

El enfoque más reciente de la NEI, puesto en la interacción entre instituciones y organizaciones, hace que ésta sea especialmente relevante para estudiosos del desarrollo en el largo plazo del mundo menos desarrollado. Si bien el “viejo” institucionalismo estuvo particularmente interesado por el impacto del cambio tecnológico en las instituciones (definidas como sistemas regulatorios de leyes formales, convenciones informales y normas de comportamiento) y las primeras contribuciones del “nuevo” institucionalismo se interesaron principalmente por el comportamiento de las organizaciones (agentes individuales, grupos, empresas, negocios, cuerpos colegiados, etc.), las contribuciones más recientes han hecho énfasis en la dinámica entre instituciones y organizaciones.

Por ejemplo, Haber y Khan muestran, de manera diferente, cómo distintos marcos institucionales pueden influenciar el comportamiento organizacional, y cómo distintas respuestas organizacionales pueden impactar a su vez en las instituciones.²⁰ De esta manera, mientras puede argumentarse que el crecimiento está determinado en gran medida por la evolución institucional, el hecho de que los agentes estén condicionados por normas culturales predominantes y posiblemente alejados del comportamiento óptimo y maximizador, no impide que organizaciones individuales actúen como agentes del cambio institucional. Del mismo modo, pueden surgir, espontáneamente, instituciones que favorezcan incrementos de productividad, promovidas por pequeñas iniciativas individuales y no necesariamente basadas en un cambio de comportamiento colectivo. Esto implica un mayor reconocimiento de la diversidad institucional-cultural y la posibilidad de un cambio institucional positivo como resultado de un rango de acciones individuales, si asumimos que la acción está ampliamente determinada por la racionalidad optimizadora. Esto lleva a la necesidad de entender la investigación sobre la formación y funcionamiento del mercado -particularmente la creación de un marco para la maximización individual, el rol del Estado en el establecimiento

y regulación de las reglas del juego, y la influencia de grupos de interés (organizaciones) en modificar o modelar las instituciones del mundo en desarrollo-.

Varios historiadores han analizado la interrelación que existe entre organizaciones e instituciones en países menos desarrollados. Clarence-Smith y Greenhill se han enfocado, para el caso de África y Brasil, respectivamente, en una organización particular y típica de estos países: la “plantación”. Clarence-Smith demuestra que el hecho de que las plantaciones de cacao en África hayan sobrevivido tanto tiempo se debe a la existencia de intereses dominantes capaces de ejercer influencia política, y no a la racionalidad económica en un sector agrícola donde la economía de la producción hubiera demandado el sistema de *sharecropping*.²¹ Greenhill sostiene que, para el caso de Brasil, el poder de los cultivadores llevaba a que la respuesta a las “fallas del mercado” resultara en apoyo oficial a favor de los *rent seekers*, en vez de en medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados.²² Otro ejemplo, pero enfocado en el sector industrial, es el de Haber quien analiza la regulación del mercado de capitales y la provisión de financiamiento al sector industrial, llegando a una conclusión similar a la de Greenhill.²³

Booth y Brett ofrecen un análisis más profundo sobre el rol de las instituciones en la determinación de patrones de la actividad económica en el largo plazo en África y Asia.²⁴ Ambos trabajos confirman que el nuevo institucionalismo ofrece los medios para entender la importancia económica de determinadas características de las sociedades y las culturas del mundo en desarrollo, que el razonamiento basado en el mercado puede ignorar o malinterpretar -como por ejemplo diferentes formas de contratos-. La NEI también expande el menú de alternativas de política pública, al ofrecer algunas pautas para la intervención del Estado que no es tenida en cuenta por los economistas ortodoxos. De esta manera, la NEI forma parte de un cuerpo de pensamiento más amplio, que incluye teorías de *public choice*. Esta literatura ha dado lugar a una nueva rama de pensamiento sobre el diseño de instituciones y organizaciones para el desarrollo. Como sostiene

North: “Nosotros simplemente no sabemos como transformar economías atrasadas en exitosas, pero algunas características fundamentales de las instituciones sugieren algunas respuestas”.²⁵ Los indicios que identifica North implican que las panaceas recomendadas para las economías de Europa del Este o África Sub-Sahariana no tengan probabilidad de éxito. El problema de la acción colectiva ha surgido como uno de los principales temas en la creciente literatura sobre diseño institucional, como por ejemplo en los trabajos de Wade y Ostrom.²⁶ Ostrom se enfoca en el diseño de instituciones que motiven a todos los actores involucrados en el desarrollo de infraestructura a mantener bajos los costos de transformación, coordinación e información. Sin embargo, como destacan Armendáriz y Ferreira, puede que las instituciones se adapten lentamente, un proceso que restringe la capacidad de las organizaciones de responder rápidamente a las crisis.²⁷

Habiendo destacado la importancia y valor del análisis institucional, es importante subrayar el trabajo de algunos historiadores que han señalado varios problemas con la NEI como medio para analizar los fundamentos microeconómicos de las economías. Por ejemplo, Harriss-White demuestra que la NEI no es el instrumento relativamente apropiado para el análisis empírico de mercados reales institucionalizados (*real institutionalised markets*), en oposición a la abstracción teórica de la teoría neoclásica.²⁸ Comparando con otros enfoques de análisis empírico Harriss-White concluye que la NEI presenta algunos problemas tanto con la consistencia teórica como con la derivación de una metodología empírica. Con respecto al primer punto, Harriss-White y Toyé incluyen la tendencia de la NEI a la tautología, dado que sostienen “las instituciones minimizan los costos de transacción porque la minimización de los costos de transacción es su función”. Varios autores concluyen también que algunas de las proposiciones derivadas del análisis de los mercados por parte de la NEI, incluyendo los derechos de propiedad, son bastante indeterminadas para soportar una investigación empírica, y expresan su preocupación por el insuficiente avance que se ha hecho hasta ahora con la

medición real de los costos de transacción.²⁹

Si bien es cierto que el uso convencional del concepto no-institucionalista del “mercado”, como base para decisiones de política pública, puede generar resultados no buscados, es también importante tener conciencia de los modos en que el enfoque de la NEI puede proporcionar análisis sesgados o erróneos a los *policy-makers*, como ejemplifica claramente Bates.³⁰ También sugiere, junto con otros trabajos, que la NEI no evalúa los costos de opciones alternativas, y que su rol debería ser el de proveer un diagnóstico más que prescribir curas.

5. El Estado, las instituciones y la historia

Desde la perspectiva de un historiador económico, sostiene North, la formulación neoclásica de la actividad económica da por sentado todas las preguntas interesantes. En sus palabras: “El mundo que es de interés de la teoría neoclásica es un mundo sin fricciones, en el cual las instituciones no existen y todo cambio ocurre a través de mercados operando de manera perfecta. Es decir, los costos de adquisición de información, la incertidumbre y los costos de transacción no existen”.³¹ El intento por incorporar estos elementos de fricción en un modelo basado en el enfoque neoclásico es lo que está detrás de la NEI. Aún aquellos que cuestionan el valor de la NEI, reconocen que esto es lo que la hace particularmente relevante para el estudio de las economías en desarrollo, donde las instituciones que no son de mercado y las “fallas de mercado” tienen una importancia particular.

En este sentido, para los historiadores la NEI es evidencia de que los economistas han “descubierto” finalmente lo que los historiadores siempre supieron: básicamente, que las instituciones juegan un rol significativo para el crecimiento y evolución de las economías. Aquellos que han estudiado el cambio económico en la historia, han prestado mucha atención a las características destacadas por la NEI –como el rol del Estado, diferencias entre percepciones y realidad, y la importancia de los costos de transacción y los derechos de propiedad-. Por ejemplo, como observa Adelman, los teóricos del

public choice asumen que los Estados existen para defender y mantener los derechos de propiedad, pero difícilmente analizan el tema de cómo las reglas se convierten en leyes.³² Sin embargo, los Estados son importantes y pueden suscitar importantes cambios institucionales, como señalan Both, Haber, Khan y también Adelman.³³

Esto no significa, sin embargo, que la NEI es superflua –al menos en lo que concierne a los historiadores económicos-. En primer lugar, el valor de las teorías económicas para el historiador del cambio económico no reside en una serie de modelos de acuerdo a los cuales se espera que la economía se comporte, sino en que son un instrumento heurístico, un medio que sugiere qué preguntas pueden plantearse eficientemente a partir de los datos históricos, y que puede ayudar a los historiadores a sacarle provecho a la gran cantidad de datos cuantitativos y cualitativos disímiles y no confiables con los que trabajan normalmente. En este sentido, la NEI no es una “nueva teoría de historia económica”, sino que constituye una herramienta que asiste a los historiadores a plantear las preguntas que pueden realizar en base al material con que trabajan. Pero la NEI no es exclusiva sino que puede emplearse en conjunto con otras teorías y conceptos con el fin de seleccionar la información. Sin embargo, en la medida que articula de manera formal algunos conceptos familiares a los historiadores económicos, como por ejemplo el rol del Estado en países en desarrollo –claramente identificado por Gerschenkron en 1962-, termina aumentando el rango de herramientas que pueden ser usadas rigurosamente en el estudio del cambio económico en el pasado.³⁴

Existe una segunda razón por la que la NEI tiene un valor particular para los historiadores. Éstos, al estar principalmente preocupados por el cambio económico en el tiempo, se encuentran especialmente interesados en lo que es esencialmente un proceso dinámico. Por este motivo, no han considerado a las teorías económicas, asociadas con los modelos de equilibrio general y la economía neoclásica, de mucha utilidad para comprender por qué las economías cambian y se desarrollan como lo hacen. De

este modo, los historiadores de los países en desarrollo, preocupados por la ausencia o existencia de la transformación de una economía agrícola a una industrial, han recurrido a conceptos más dinámicos de la economía del desarrollo. La NEI es un cuerpo de ideas que es esencialmente dinámico o que al menos busca introducir un cierto grado de dinamismo en el estereotipo estático de la teoría neoclásica. Es por eso que parece ser particularmente apropiada para aquellos que estudian economías que todavía tienen que alcanzar el nivel de economías industrializadas –ya sea el caso de la Europa Occidental del siglo XVI, la Grecia del siglo XIX o el África y la América Latina del siglo XX.

La importancia de estas ideas ha sido tradicionalmente reconocida por los historiadores, pero no siempre resultó en una integración formal en un cuerpo de teoría o una hipótesis concreta. Una excepción, quizás, sea la consideración del rol del Estado. Para Gerschenkron, los Estados en los países en desarrollo tenían un rol crucial que desempeñar, compensando la falta de prerrequisitos para la industrialización. Sin embargo, los mecanismos a través de los cuales el Estado podía intervenir eran diversos, y gran parte de la formalidad de su “*theory of relative backwardness*” fue reconocida por algunos trabajos académicos que le siguieron.³⁵ Más allá de la precisión de sus conclusiones históricas, sus ideas siguen siendo una fuente de inspiración hasta la actualidad.³⁶ Bajo la NEI, el Estado tiene una importancia particular en promulgar y hacer cumplir las reglas de juego, el “marco institucional” en el sentido de North.³⁷ La importancia de este rol lo demuestran algunos trabajos como el de Booth, para el desarrollo de Indonesia, o el de Handoussa, en cuanto al crecimiento económico de Egipto.³⁸ No obstante, Khan destaca que de acuerdo a las circunstancias la extensión de la intervención puede presentar ventajas o desventajas.³⁹

Algunos autores critican fuertemente la intervención oficial, justificada en términos de eficiencia macroeconómica y bienestar, ya que termina beneficiando grupos política y socialmente importantes. Lo que es más, sostienen que el Estado es frecuentemente

un reflejo de aquellos que ostentan el poder en una sociedad, representantes de los grupos de interés económico dominantes. Las instituciones de una sociedad, formales e informales, son creadas para servir a aquellos que poseen poder de negociación, y el esfuerzo por sostener esas instituciones, aún ante cambios en los costos de transacción o flujos de información, lleva a la formación de grupos de interés dominantes. Esto es destacado en casos como el de Indonesia y también en los de China e India, donde la naturaleza, corrupta y débil, de los estímulos de mercado promueve mecanismos sociales y políticos para el control de la tierra y el *surplus*, mientras que esos mismos mecanismos refuerzan la ausencia de instituciones públicas que pudieran haber llenado ese vacío.⁴⁰ Esto es lo que lleva a Bates a destacar la importancia o primacía de la actividad política, y a cuestionarse si la NEI no es una teoría de *political economy* más que una teoría económica.⁴¹ En el mismo sentido, Adelman concuerda con esta visión argumentando que en el alboroto del mercado libre de mediados del siglo diecinueve-, en la Argentina-, ningún agente individual ejercía suficiente autoridad para imponer un conjunto dado de reglas.⁴² Por este motivo es que los análisis sobre la formación y desarrollo de instituciones deben tener en cuenta el ejercicio del poder político y la manipulación de la ventaja económica.

6. ¿Es la NEI una teoría del desarrollo?

Una de las principales afirmaciones de la NEI, basada en la visión de que el pasado sólo puede ser entendido como un proceso de evolución institucional, es que proporciona las bases sobre las cuales desarrollar una “teoría dinámica del cambio social”.⁴³ El desarrollo económico depende de la existencia de un ambiente institucional favorable. ¿Cómo se desarrollan instituciones apropiadas o cómo tiene lugar el cambio institucional?

La respuesta neoclásica, como menciona Tøye, está basada en el atractivo implícito de la analogía biológica de la selección natural: como la competición, a través del mercado, induce resultados eficientes en un

marco estático, el resultado a través del tiempo será un marco institucional que conduzca al crecimiento y desarrollo.⁴⁴ Sólo las instituciones “más aptas” sobrevivirán. Un caso de este tipo de razonamiento, aplicado a la innovación institucional en el contexto de economías agrícolas, se encuentra en el trabajo de Ruttan y Hayami.⁴⁵ Sin embargo, Tøye sostiene que el problema con la analogía biológica no es que la sociedad no pueda elegir entre diferentes instituciones, sino exactamente lo contrario –puede elegir y como resultado las instituciones “no deseables” sobreviven por largos períodos de tiempo. Un ejemplo de este tipo es mencionado por Boyce en relación a las instituciones sociales en Bangladesh, donde una senda “apropiada” de cambio institucional no ha sido aparentemente inducida como sugieren Ruttan y Hayami.

Parecería ser, de acuerdo a North, que el enfoque de la NEI en relación a la “gran teoría de desarrollo institucional” termina por enfatizar las restricciones al cambio. Por este motivo concluye, siguiendo la analogía anterior, que “una vez que una economía se encuentra en un sendero «ineficiente» que produce estancamiento, éste puede perdurar (e históricamente ha perdurado) a causa de la naturaleza del *path dependence*” y porque “[...] los individuos y organizaciones con poder de negociación, como resultado del marco institucional, tienen una posibilidad de perpetuar el sistema”.⁴⁶ Dado el rol particular en establecer y hacer cumplir reglas formales, el Estado está obligado a tener un papel central en la determinación de la “senda de desarrollo”. Por lo tanto, para North, un modelo dinámico del cambio económico supone, como parte integral de ese modelo, un análisis de política.

Esta breve explicación que se extrae del enfoque de North al análisis del cambio económico es limitada. Él sugiere que este cambio es un proceso complejo que tiene lugar como consecuencia de las elecciones que los individuos y los empresarios hacen cada día –sujetos a información limitada, diferentes modelos mentales y la influencia de normas y convenciones históricamente arraigadas. En este sentido parece justificar la visión de Tøye sobre la NEI que, más allá

de los objetivos de alguno de sus exponentes, es menos exitosa en un nivel macro-teórico: “La principal debilidad de la Nueva Economía Institucional, como una gran teoría de desarrollo socio-económico, es que está vacía. Por un lado, es bienvenida como una crítica a otras teorías que ignoran el rol de las instituciones. Sin embargo, esta teoría no agrega nada nuevo a lo que ya sabemos sobre la determinación y funcionamiento de las instituciones”.⁴⁷

7. Conclusiones

El “descubrimiento” de los costos de transacción y la demostración de su importancia representan la principal y mayor contribución de la NEI, y esta importancia perdurará sin duda en las ciencias sociales. La NEI ha contribuido a resolver algunos puntos sin explicación o *puzzles* de la teoría neoclásica, ha abierto nuevos caminos de investigación, y ha generado un cambio en los términos del discurso y el debate sobre desarrollo. Asimismo, la NEI ha promovido un renovado interés sobre el modo en que las economías realmente funcionan, pero de una manera teóricamente más rigurosa que la vieja tradición del institucionalismo en la ciencia económica.

Sin embargo, varios autores han destacado las limitaciones de la NEI. Si bien el poder del NEI está basado en la capacidad de explicar los fundamentos micro de las economías y la dinámica de las instituciones y organizaciones, ésta no puede ser considerada una “gran teoría del desarrollo”. Harriss-White correctamente demuestra que, aún para el análisis de los fundamentos micro de las economías, la perspectiva de la NEI complementa esencialmente ideas derivadas de otros enfoques y no representa un nuevo marco global.⁴⁸ Lo que es más, como argumenta Stein, por todas sus limitaciones teóricas la VEI todavía ofrece perspectivas y plantea preguntas que iluminan los problemas contemporáneos.⁴⁹ La importancia del énfasis de la VEI en comprender la diversidad en la organización de las empresas, y las diferencias en el modo en el que el capitalismo funciona en distintos contextos, ha sido ampliamente reconocida

en la literatura sobre la organización industrial del Este Asiático.⁵⁰

Toye, Wade, Chang o Bates, entre otros, destacan las limitaciones que surgen de la NEI por su tendencia al razonamiento funcionalista tautológico. Por otro lado, la falta de avance en la medición de los costos de transacción, la falla en la estimación del costo de soluciones institucionales alternativas –y la dificultad práctica para hacerlo–, han exacerbado esa debilidad. Bates señala que esta teoría no distingue entre un número infinito de posibles resultados, y junto con Khan muestran que las mismas instituciones económicas pueden tener diferentes consecuencias en diferentes contextos. Bates pone como ejemplo los diferentes resultados del establecimiento de juntas comercializadoras de café (*coffee marketing boards*) en Kenia y Tanzania, y Khan menciona la política industrial de Corea del Sur y Paquistán.⁵¹

Estos ejemplos sirven para introducir el argumento clave desarrollado independientemente por ambos autores: la necesidad de incluir el Nuevo Institucionalismo dentro del estudio de la política. Las razones para que se den diferentes resultados tiene que ver con el contexto político o lo que Khan denomina “*the political settlement*”, es decir, el balance de poder entre clases y grupos afectados por una institución. Este balance influye de manera crucial los efectos netos de una institución. Por eso, en el caso mencionado de Bates, el *Kenya Coffee Marketing Board* se dio en un ambiente político que creaba incentivos a sus autoridades para emplear el poder de manera que promoviera operaciones eficientes en la industria –el efecto contrario se dio en el caso de Tanzania-. De un modo similar, Khan muestra que la naturaleza del ambiente político influye significativamente en los “costos de transacción”, i. e., los costos involucrados en el cambio institucional. Es así cómo Bates y Khan discuten un dilema no resuelto de la NEI, que gira en torno a los determinantes de las instituciones. Los nuevos economistas institucionales sugieren que, por ejemplo, el tipo de derechos de propiedad que prevalecerá en el tiempo, depende de los costos de transacción. Sin embargo, como destaca Bates en su discusión del Teorema de Coase, existe

una posible segunda respuesta: dependerá de la estructura política. La realidad suele ser que los resultados están determinados por restricciones que tienen que ver con el ambiente político. Para concluir, aún cuando la NEI ha traído un cambio importante en el discurso del desarrollo, ésta debe ser analizada con una visión de economía política más amplia.

Por este motivo la NEI, además de ser ampliamente diversa, presenta varios puntos débiles o deficiencias. A nivel macro, varias de las operaciones institucionales en las que se enfoca este nuevo marco, por ejemplo el rol del Estado, no puede ser medido. Posiblemente, el principal rol de la NEI sea el de establecer futuras agendas para los historiadores económicos y estudiosos del desarrollo, y de proporcionarles una herramienta adicional para analizar las características institucionales de la economía. Esto representa una contribución crucial desde el punto de vista metodológico. Este enfoque tiene una importancia adicional, que descansa en la observación de Toyé de que la NEI puede servir como un puente con los neoclásicos matemáticos, de quienes el sendero de los historiadores económicos y especialistas del desarrollo ha experimentado una tendencia sostenida a divergir en los últimos años. Finalmente, si la NEI ayuda a los economistas a redescubrir las instituciones, entonces se transformará en un puente realmente valioso.

Referencias bibliográficas

- Adelman, Jeremy, (1995), "The Politics of Money in Mid-Nineteenth Century Argentina", en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M., *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Adelman, Jeremy, (1999), *Republic of Capital: Buenos Aires and the Legal Transformation of the Atlantic World*, Stanford University Press.
- Bates, Robert H., (1989), *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Rural Kenya*, Cambridge University Press., Cambridge.
- Bates, Robert H., (1995), "Social Dilemmas and Rational Individuals: An Assessment of the New Institutionalism", en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M. (eds), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Booth, Anne, (1990), "The Evolution of Fiscal Policy and the Role of Government in the Colonial Economy", en Booth, A., O'Malley, W.J. and Weidemann, A. (eds), *Indonesian Economic History in the Dutch Colonial Era*, Yale University Press, New Haven.
- Booth, Anne, (1995), "The State and the Economy in Indonesia in the Nineteenth and Twentieth Centuries", en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M. (eds), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Boyd, Robert and Richerson, Peter J., (1985), *Culture and the Evolutionary Process*, University of Chicago Press, Chicago.
- Brett, E.A., (1994), "Providing for the Rural Poor", en *Journal of Modern African Studies*, 32,
- Brett, E.A., (1995), "Institutional Theory and Social Change in Uganda", en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M., *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Chang, Ha Joon, (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Macmillan, London.
- Chang, Ha Joon, (2002), *Kicking Away the Ladder*, Anthem Press, London.
- Clarence-Smith, William Gervase, (1994), "African and European Cocoa Producers on Fernando Poo, 1880s to 1910s", en *Journal of African History*, 35,
- Clarence-Smith, William Gervase, (1995), "Cocoa Plantations in the Third World, 1870s-1914: The Political Economy of Inefficiency", en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M., *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Coase, Ronald, (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, 4, 16, 386-405.
- Coase, Ronald, (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, 1, 1-44.
- Coase, Ronald, (1992), "The Institutional Structure of Production", en *American Economic Review*, 82, 4,
- Gerschenkron, Alexander, (1962), *Economic*

- Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Harvard University Press, Cambridge M.A.
- Greenhill, Robert G., (1977), "The Brazilian Coffee Trade", en Platt, D.C.M., *Business Imperialism, 1840-1930: An Inquiry Based on British Experience in Latin America*, Clarendon, Oxford.
- Greenhill, Robert G., (1995), "State Intervention in the Brazilian Coffee Trade During the 1920s: A Case Study for the New Institutional Economics?", en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M., *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Haber, Stephen H., (1989), *Industry and Underdevelopment: The Industrialisation of Mexico, 1890-1940*, Stanford University Press, Stanford.
- Haber, Stephen H., (1995), "Regulatory Regimes, Capital Markets and Industrial Development: A Comparative Study of Brazil, Mexico and the United States of America, 1840-1930.", en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M., *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Handoussa, Heba, (1995a), "The Role of the State: The Case of Egypt", en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M., *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Harriss-White, Barbara, (1995b), "Maps and Landscapes of Grain Markets in South Asia", en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M., *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Harriss-White, Barbara, (1995), "Order, Order... Agrocommercial Microstructures and the State: The Experience of Regulation", en Subrahmanyam, S. and Stein, B., *Production Units in Micro and Macro Structural Perspective*, Oxford University Press., Oxford.
- Khan, Mushtaq, (1995), "State Failure in Weak States: A Critique of New Institutional Explanations", en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M., *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Marx, Karl, (1974), *Capital*, Lawrence & Wishart, London.
- North, Douglass C., (1981), *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton & Company, New York.
- North, Douglass C., (1989a), "Transaction Cost Approach to the Historical Development of Politics and Economies", en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 141, 4,
- North, Douglass C., (1989b), "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction", en *World Development*, 17, 9,
- North, Douglass C., (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, Douglass C., (1995), "The New Institutional Economics and Third World Development", en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M., *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Ostrom, Elinor, (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press., Cambridge.
- Ostrom, Elinor, Schroeder, L. and Wynne, S. (eds), (1993), *Institutional incentives and Sustainable Development: Infrastructure Politics in Perspective*, West-view Press., Boulder, CO.
- Rostow, Walt Whitman, (1960), *The Stages of Economic Growth: a non-communist manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rutherford, M., (1994), *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ruttan, Vernon and Hayami, Y., (1984), "Towards a Theory of Induced Institutional Innovation", en *Journal of Development Studies*, 20, 4, 203-223.
- Scott, James C., (1976), *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, Yale University Press, New Haven.
- Stein, Howard, (1994), "The World Bank and the Application of Asian Industrial Policy to Africa: Theoretical Considerations", en *Journal of International Development*,
- Stein, Howard, (1995), "Institutional

- Theories and Structural Adjustment in Africa”, en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M., *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Street, James H. and James, D.D., (1982), “Institutionalism, Structuralism and Dependency in Latin America”, en *Journal of Economic Issues*, 16, 3, 673-89.
- Sylla, Richard and Toniolo, G., (1991), *Patterns of European Industrialisation*, Routledge, London.
- Tomlinson, B.R., (1993), *The Economy of Modern India, 1860-1970*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tomlinson, B.R., (1995), “Productivity and Power: Institutional Structures and Agricultural Performance in India and China, 1900-1950”, en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M., *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Toye, John, (1993), “Is there a New Political Economy of Development?”, en Colclough, C. and Manor, J., *States of Markets? Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*, Clarendon Press, Oxford.
- Toye, John, (1995), “The New Institutional Economics and Its Implications for Development Theory”, en Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C.M., *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.
- Veblen, Thorsten, (1919), *The Place of Science in Modern Civilisation and Other Essays*, Huebsch, New York.
- Wade, Robert, (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton University Press, Princeton.
- ⁹ Harriss-White, B., (1995a), p. 87.
- ¹⁰ Ver North, D. C., (1990).
- ¹¹ Ver Boyd, R. y Richerson, P. J., (1985).
- ¹² Ver Greenhill, R. G., (1977).
- ¹³ Bates, R. H., (1995), pp. 27-33.
- ¹⁴ Bates, R. H., (1995), Chapter 3.
- ¹⁵ Rutherford, M., (1994), p. 8.
- ¹⁶ Stein, H., (1995), pp. 109-110.
- ¹⁷ North, D. C., (1995), p. 19.
- ¹⁸ Ver Street, J. H. y James, D. D., (1982).
- ¹⁹ North, D. C., (1990), pp. 16-22.
- ²⁰ Khan, M., (1989), pp. 167-73; Haber, S. H., (1989), pp. 89-94; Haber, S. H., (1995), 265-83.
- ²¹ Clarence-Smith, W. G., (1994); Clarence-Smith, W. G., (1995), pp. 157-65.
- ²² Greenhill, R. G., (1977), pp. 46-55; Greenhill, R. G., (1995), pp. 184-194.
- ²³ Haber, S. H., (1989), pp. 94-103; Haber, S. H., (1995), pp. 265-83.
- ²⁴ Ver Booth, A., (1990); Booth, A., (1995); Brett, E. A., (1994); Brett, E. A., (1995).
- ²⁵ North, D. C., (1995), pág. 25.
- ²⁶ Ver Wade, R., (1990); Ostrom, E., (1990); Ostrom, E., Schroeder, L. y Wynne, S., (1993)
- ²⁷ Armendáriz de Aghion, B., y Armendáriz de Hínestrosa, P., (1994), pp. 67-74; Ferreira, F.H.G., (1992).
- ²⁸ Harriss-White, B., (1995b), p. 93.
- ²⁹ Toye, J., (1993), pp. 39-42; Harriss-White, B., (1995b), pp. 89-92.
- ³⁰ Ver Bates, R. H., (1995). Bates pone como ejemplo el caso, basado en el enfoque de la NEI, de los beneficios de la Juntas Comercializadoras (*Marketing Boards*) en África. Sin embargo, Bates sostiene que las políticas basadas sólo en estos argumentos reflejarían sólo una visión parcial, que ignoraría los costos que realmente tienen estas juntas.
- ³¹ North, D. C., (1981), p. 5.
- ³² Adelman, J., (1995); Adelman, J., (1999).
- ³³ Ver Booth, A., (1990); Haber, S. H., (1989); Adelman, J., (1999).
- ³⁴ Ver Gerschenkron, A., (1962).
- ³⁵ Gerschenkron, A., (1962), pp. 13-15.
- ³⁶ Sylla, R. and Toniolo, G., (1991).
- ³⁷ North, D. C., (1995), p. 27.
- ³⁸ Ver Booth, A., (1995); Handoussa, H., (1995).
- ³⁹ Khan, M., (1989), pp. 110-113.
- ⁴⁰ Ver Tomlinson, B. R., (1993); Tomlinson, B. R., (1995), pp. 172-184.
- ⁴¹ Bates, R. H., (1995).
- ⁴² Adelman, J., (1999).
- ⁴³ North, D. C., (1990), pp. 18-20.
- ⁴⁴ Toye, J., (1993), pp. 45-56.
- ⁴⁵ Ver Ruttan, V. Hayami, Y., (1984).
- ⁴⁶ North, D. C., (1995), chapter 2.
- ⁴⁷ Toye, J., (1993), p. 57.
- ⁴⁸ Harriss-White, B., (1995b), pp. 88-97.
- ⁴⁹ Ver Stein, H., (1994).
- ⁵⁰ Ver Wade, R., (1990); Chang, H. J., (1994); y Chang, H. J., (2002).
- ⁵¹ Ver Bates, R. H., (1989); Bates, R. H., (1995); Khan, M., (1989); y Khan, M., (1995).

¹ Ver Coase, R., (1937); Coase, R., (1960); Coase, R., (1992).

² Ver North, D. C., (1981); North, D. C., (1989a); North, D. C., (1989b); North, D. C., (1990).

³ Toye, J., (1995), pp. 49-52.

⁴ Bates, R. H., (1995), p. 27.

⁵ Toye, J., (1993), pp. 35-38.

⁶ Ver Scott, J. C., (1976).

⁷ Ver Marx, K., (1974); Rostow, W. W., (1960).

⁸ North, D. C., (1995), p. 17.