

Manual de Introducción a la Economía Institucional

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA.
COMISIÓN SECTORIAL DE ENSEÑANZA

Sergio Milnitsky



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Sergio Milnitsky

Manual de Introducción
a la
Economía Institucional

Milnitsky, Sergio

Manual de Introducción a la Economía Institucional. – Montevideo:
Universidad de la República. Comisión Sectorial de Enseñanza, 2018.

111p p. – (Manuales didácticos / Comisión sectorial de Enseñanza)

ISBN: 978-9974-0-1638-5

1. Economía Institucional
2. Macroeconomía
3. Instituciones

CDD: 330

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) de la Universidad de la República.



Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0, *Ec. Sergio Milnitsky, 2018*

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/>

Publicaciones-Comisión Sectorial de Enseñanza, Universidad de la República

José Enrique Rodó 1854 C.P. 11200

Montevideo, Uruguay

Tel.: (+598) 24080912

www.cse.udelar.edu.uy

comunicacion@cse.udelar.edu.uy

Coordinación editorial: Beatriz Diconca

Corrección de estilo: María Lila Ltaif

Diseño de tapa: Gabriela Pérez Caviglia

Diagramación: Levy Apolinar

Agradezco a los queridos compañeros Antonio Elías, por la redacción de la versión original del capítulo X, y Rafael Laureiro, por la colaboración en la redacción del capítulo VIII. Los errores y carencias que puedan tener, por supuesto, son de mi propia responsabilidad.

SERGIO MILNITSKY

Índice

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I. LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS.....	11
1. Las reglas del juego.....	11
2. ¿Qué son (y qué no son) las instituciones económicas?.....	12
3. ¿De qué están hechas las instituciones económicas?.....	13
4. ¿Qué tipos de instituciones existen?.....	17
5. Bibliografía recomendada.....	21
6. Ejercicios.....	21
CAPÍTULO II. LAS INSTITUCIONES Y EL DESARROLLO ECONÓMICO.....	23
1. La importancia de la calidad institucional para el desarrollo económico.....	23
2. ¿Por qué no hay buenas recetas institucionales?.....	24
3. Bibliografía recomendada.....	28
4. Ejercicios.....	28
CAPÍTULO III. LAS BASES MICROECONÓMICAS DE LA PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL.....	31
1. La conducta de los agentes: racionalidad y ética en el mundo neoclásico.....	31
2. La hipótesis de las fallas organizacionales: racionalidad e información.....	33
3. El oportunismo y el control de las transacciones.....	36
4. Bibliografía recomendada.....	40
5. Ejercicios.....	40
CAPÍTULO IV. LA MACROECONOMÍA INSTITUCIONAL.....	41
1. Las instituciones como reglas de elección colectiva.....	41
2. Las fronteras de producción técnica e institucional.....	43
3. La teoría de la regulación francesa.....	44
4. Bibliografía recomendada.....	45
5. Ejercicios.....	45
CAPÍTULO V. LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN Y SU MEDICIÓN.....	47
1. Los costos de transacción y el teorema de Coase.....	47
2. La medición de los costos de transacción.....	48
3. Bibliografía recomendada.....	52
4. Ejercicios.....	52

CAPÍTULO VI. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD.....	55
1. Conceptualización de los derechos de propiedad.....	55
2. La descripción de un sistema de derechos de propiedad.....	57
3. Las externalidades y los derechos de propiedad.....	61
4. Bibliografía recomendada.....	65
5. Ejercicios.....	66
CAPÍTULO VII. LA GOBERNACIÓN DE LAS TRANSACCIONES Y LOS LÍMITES ORGANIZACIONALES.....	67
1. Tipos de gobernación y los límites de las empresas.....	67
2. La especificidad de los activos.....	70
3. Bibliografía recomendada.....	73
4. Ejercicios.....	74
CAPÍTULO VIII. CONTRATOS Y MERCADOS.....	75
1. Los contratos.....	75
2. Los mercados.....	76
3. Bibliografía recomendada.....	78
4. Ejercicios.....	78
CAPÍTULO IX. LAS ORGANIZACIONES.....	79
1. ¿Qué son y por qué existen las organizaciones?.....	79
2. La institucionalidad de las organizaciones: estructura y procesos.....	80
3. Bibliografía recomendada.....	82
4. Ejercicios.....	82
CAPÍTULO X. EL ESTADO.....	85
1. La problemática del Estado desde lo institucional.....	85
2. Un ejemplo a revisar: la visión del Banco Mundial.....	87
3. Bibliografía recomendada.....	90
4. Ejercicios.....	90
CAPÍTULO XI. EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA TEORÍA Y EN URUGUAY.....	91
1. Las preguntas sobre el cambio institucional.....	91
2. Los principales autores.....	94
3. Los cambios institucionales en el Uruguay reciente.....	97
4. Bibliografía recomendada.....	99
5. Ejercicios.....	99
BIBLIOGRAFÍA.....	101
ANEXO I. SOLUCIONES DE LOS EJERCICIOS.....	103
ANEXO II. SUGERENCIAS PARA LOS DOCENTES.....	107

Introducción

Con estas páginas estoy siguiendo una antigua y honorable tradición, con miles de antecedentes y con un seguro futuro, que se concreta cada vez que un profesor de cualquier asignatura universitaria, después de 20 o 30 años de docencia, repasa sus notas y los otros materiales que ha ido reuniendo a lo largo del tiempo, junto con algunas pocas ideas originales que se le han ocurrido, y resuelve que estaría bien escribir un manual para inmortalizar su aporte al acervo del conocimiento humano. (He llegado a ver a un docente extranjero dictando un posgrado de Economía en nuestra facultad vendiendo su propio texto en la primera clase a un distinguido catedrático, que por casualidad tenía dólares en su bolsillo.)

Gracias a un llamado de la Comisión Sectorial de Enseñanza (cse) que convocaba a potenciales redactores de manuales, entré en esa larga tradición, la cual ha producido algunas de las obras más importantes del conocimiento humano y también ha contribuido a desperdiciar muchos árboles. Aunque en este caso eso no sucederá porque la cse ha anunciado que los manuales que financia estarán disponibles solo en medio electrónico.

Este Manual, además, podría ser catalogado como posiblemente superfluo, ya que se refiere a una asignatura opcional que ya no se dicta. Pero estoy convencido de que partes de él son útiles para los estudiantes y docentes de varias asignaturas de Microeconomía, incluyendo Cambio y Diseño de las Instituciones Económicas. También les servirá a los estudiantes interesados en la temática institucional, como una introducción básica que luego podrán profundizar en la literatura más especializada.

Dados los diversos usos que puede tener este texto, la única recomendación es leer primero el capítulo 1 y luego los que se quiera conocer de los demás, en el orden que se desee. Si pueden, disfrútenlo.

Las instituciones económicas

1. Las reglas del juego

La compañía estadounidense Uber, que brinda un servicio online para el transporte de pasajeros, publicó días atrás una solicitud de choferes en Uruguay, lo que significa el primer paso para una instalación del sistema en nuestro país. Desde la Intendencia de Montevideo, Daniel Martínez comentó que no hubo aún un análisis oficial del tema, pero adelantó sus discrepancias con la llegada del nuevo servicio. «Yo me inclino por una solución institucional y no otras», indicó, y señaló que afectará el servicio de taxis. Agregó que prefiere «respetar las cosas institucionales y que permiten **generar las reglas del juego claras** que existen en todo el mundo y no de terminar afectando a un servicio».

Fuente: Portal Monte Carlo.

Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo fue publicado por primera vez en 2005 con el fin de ayudar a los mandantes tradicionales de la OIT, así como a los no especialistas y al público en general, a comprender mejor la naturaleza y el contenido de los convenios y recomendaciones de la OIT, la aplicación y el control de las normas internacionales del trabajo y su importancia en el contexto actual de la globalización.

Fuente: OIT.

El mayor cambio de las reglas de juego en sociedades

Con la presencia de representantes de los principales estudios jurídicos, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS) organiza el 8 de febrero un encuentro de análisis y reflexión sobre el impacto del proyecto de ley que impulsa el gobierno de izquierda para la identificación de titulares en sociedades. De acuerdo con la convocatoria que realiza la CNCS, no se trata de «un proyecto de ley de características neutrales para nuestra economía, es sin lugar a **dudas el mayor cambio de reglas de juego para los inversores**, tanto nacionales como extranjeros, de los últimos años».

Fuente: *El País*.

¿Qué tienen en común estos comentarios? Son casos reales de personas y organizaciones, públicas y privadas, nacionales e internacionales, preocupadas por el funcionamiento de la economía, en algunos casos por sus propios intereses y en otros respecto al desempeño económico general. ¿Y qué les preocupa en especial? Todos repiten la frase «las reglas del juego».

La vida económica, en realidad, no es un juego. De cómo actuemos en la economía depende nuestra supervivencia y bienestar, y los de nuestras familias, que son premios o castigos mucho más importantes que los de casi todos los juegos (excepto algunos pocos como, por ejemplo, la ruleta rusa). En un juego decidimos entrar y salir, pero a la vida económica entramos cuando nacemos y no podemos salir de ella mientras vivamos. A pesar de estas diferencias, entre la economía y la mayor parte de los juegos hay muchas similitudes. En efecto, en ambos casos hay participantes individuales o agrupados (los jugadores) que interactúan en forma competitiva (jugadas) para intentar obtener algunos resultados (premios), en intervalos regulares y repetidos (partidas), con efectos positivos o negativos para ellos (ganan o pierden). Y otra característica en común de la economía y los juegos es que las acciones de los agentes/jugadores y sus resultados deben respetar una serie de normas preestablecidas, las reglas del juego, y una autoridad que las hace cumplir (el árbitro). Por eso esta será una de las metáforas más utilizadas en el resto de este Manual, al igual que en la literatura de la economía institucional (y en las restantes ciencias sociales), la de las *reglas del juego de la economía*.

Las reglas son muy importantes para cualquier juego. Son las reglas las que definen qué pueden hacer o no los jugadores, qué resultados buscan y quiénes ganan o pierden. Es claro que con las reglas solas no tenemos todo el juego. En realidad, la parte más interesante de un juego no son las reglas, sino las estrategias y acciones de los jugadores, que son las que definen en última instancia los resultados de la partida. Pero sin reglas definidas, compartidas y aceptadas no es posible jugar adecuadamente. Si las reglas son confusas o desconocidas, o cambian continuamente, o son diferentes para los distintos jugadores, el juego no podrá ser jugado adecuadamente. Es claro que los jugadores, además de jugar según las reglas (honestamente o interpretándolas de forma algo «torcida» para intentar eludirlas), tienen disponibles otras estrategias: la de hacer trampa y esperar no ser atrapado, y también la de intentar cambiar las reglas. Pero en todo caso, las reglas son importantes para acotar los resultados posibles.

A las reglas el juego de la economía muchos autores las han denominado *instituciones económicas*, y el área de la disciplina que las estudia es la *economía institucional*. El objetivo de este Manual es proporcionar un acercamiento básico a las distintas preguntas y respuestas que plantea la economía institucional respecto a las reglas del juego de la economía.

2. ¿Qué son (y qué no son) las instituciones económicas?

Las instituciones económicas, que pueden plantearse metafóricamente como las reglas del juego de la economía, han sido definidas en forma más técnica de diversas maneras por los distintos autores, quienes enfatizan uno u otro de sus aspectos o componentes. Una definición muy citada y amplia es la de Douglass North:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. (North, 1990: 13)

La vida económica es un resultado de las relaciones sociales, de las interacciones entre los agentes económicos, de las decisiones y acciones elegidas por individuos relacionados. Pero los individuos no pueden hacer cualquier cosa que deseen, existen limitaciones. Un

tipo de limitaciones son las establecidas por la naturaleza. La capacidad de un ser humano para trabajar, consumir, calcular, comunicarse, etcétera, está limitada por sus propias características físicas y biológicas. El resultado de la producción agropecuaria o industrial, el transporte y almacenaje de mercancías y los demás aspectos de la actividad productiva están condicionados por las leyes naturales, físicas, químicas, biológicas, climáticas, etcétera.

Pero existen otras limitaciones, que son las establecidas por la propia sociedad. La sociedad determina qué tipo de actividades económicas son permitidas o prohibidas, así como de qué manera se pueden realizar las permitidas, y cuáles son los premios y castigos asociados con las diferentes conductas.

Cada economía, en cada momento del tiempo, se caracteriza por un conjunto socialmente creado de restricciones o limitaciones a las conductas, el conjunto de reglas o normas que definen el deber ser dentro del total de capacidades humanas. Esas limitaciones sociales a las conductas económicas son las instituciones económicas.

Aunque algunos autores las diferencian, en este Manual damos el mismo significado a las palabras *reglas*, *normas* e *instituciones económicas*.

Es necesario distinguir a las instituciones como reglas o normas de otros elementos sociales a los que en el lenguaje común normalmente también se los denomina *instituciones*. En especial, muchas veces oímos hablar de «la institución Poder Judicial», o «la institución Banco de la República», o «la institución de la Iglesia». Esta es una acepción de la palabra que se refiere a algunas organizaciones especialmente importantes y estables. Las organizaciones son conjuntos de personas que interactúan en forma coordinada para realizar algunas actividades, generalmente sujetas a un conjunto de relaciones de autoridad o jerarquía. Las organizaciones tienen sus reglas internas, pero son esencialmente conjuntos de personas y en la economía institucional no las llamamos *instituciones*.

Por otra parte, también existen reglas o normas en otros ámbitos de la vida social, como la política, la cultura o la religión. En todos estos casos también se utiliza la palabra *institución*, a veces con matices propios de la ciencia social correspondiente. En algunos casos incluso se han aplicado las teorías de la economía institucional para comprender el funcionamiento de esas otras instituciones. En este Manual, sin embargo, solo nos referiremos a las instituciones económicas, ya que no es evidente que la institucionalidad económica sea un modelo adecuado para todos los ámbitos sociales.

Para comprender mejor qué son las instituciones económicas puede ser útil conocer cuáles son sus distintos aspectos o componentes.

3. ¿De qué están hechas las instituciones económicas?

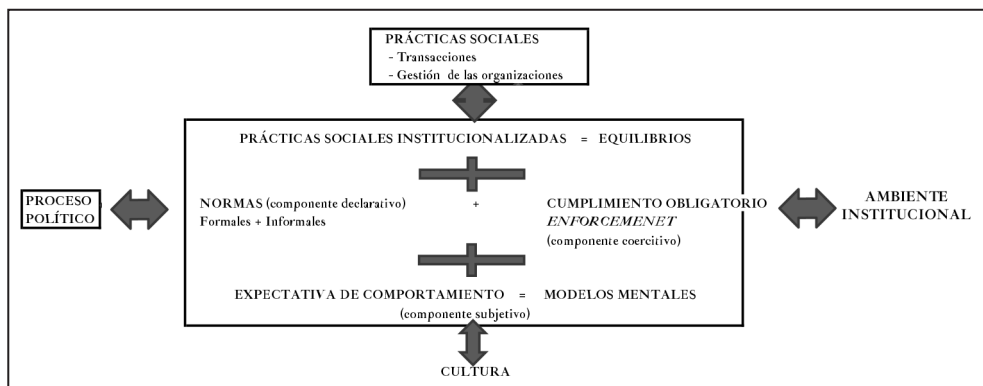
Como sucede con una máquina o con un ser vivo, para entender realmente qué es puede ser útil saber de qué está hecho, cuáles son sus partes y cómo se relacionan. Lo mismo se da con las instituciones económicas, que tienen varios aspectos o componentes distintos.

En concreto, las reglas tienen cuatro aspectos o componentes:

- a. El componente normativo o declarativo.
- b. El componente coercitivo o *enforcement*.
- c. El componente subjetivo o modelo mental.
- d. El componente objetivo o práctica institucionalizada o equilibrio.

Estos componentes se representan en la figura I.1 y se explican a continuación.

Figura I.1: Esquema del campo de lo Institucional



El **componente normativo o declarativo** es la declaración de que una conducta está prohibida, permitida, regulada o condicionada de alguna manera. Es la comunicación a los agentes económicos de la limitación establecida a la conducta. Es un mensaje. Este mensaje muchas veces toma la forma de un texto, una comunicación escrita, como una ley, un decreto, un reglamento, un estatuto, una resolución, etcétera. Pero la comunicación puede ser solo verbal, hablada, cuando un agente dice a otro cuál es la regla que hay que respetar. En algunos casos, como en el de las reglas informales, la comunicación se da solo cuando la regla se rompe, pero aun entonces se cumple con el requisito de que la institución esté asociada con una declaración de cómo se deben hacer las cosas.

El componente normativo está muy relacionado con el proceso político, que no forma parte del campo de lo institucional pero influye claramente en la creación y el cambio de las normas, principalmente en las formales.

El segundo componente de una institución es el **coercitivo**, la amenaza de un castigo si la norma no se cumple. Muchas veces se utiliza el término inglés *enforcement* ('capacidad de hacer cumplir') para referirse a este aspecto de las reglas. Una regla sin sanción asociada a su violación difícilmente tendrá efectos en la realidad. Es claro que existe siempre una parte de la población que está dispuesta a cumplir las reglas solo por su valor ético y de convivencia social, sin necesidad de ser amenazada con castigos, pero normalmente, para la mayoría de las instituciones económicas es una proporción minoritaria de la sociedad. Para que la regla tenga efecto mayoritario es necesario que los agentes sean perjudicados de alguna manera si no la cumplen.

«La prohibición de bajar con vehículos a las playas de Montevideo ya existía. Ahora le agregamos una multa para que sea una norma perfecta y tenga los resultados que esperamos» (Óscar Curuchet, Desarrollo Ambiental IM, 2/5/16).

Aunque no existen investigaciones sobre el tema, los uruguayos tenemos la fama de respetar relativamente poco las normas en forma voluntaria (usando la famosa «viveza criolla») y de estar poco dispuestos a aplicar castigos a los infractores. Esto es un ambiente cultural que puede influir en forma significativa en la operación de las instituciones económicas.¹

El *enforcement* incluye dos elementos:

- la capacidad de algún agente (una autoridad o bien del conjunto de agentes con los que se interactúa) de observar las conductas y detectar los apartamientos de las normas;
- la sanción propiamente dicha, el castigo monetario o de otro tipo con que se amenaza.

Si no es posible detectar una conducta prohibida o si no se destinan los recursos y la organización necesarios para hacerlo, la amenaza de castigo no tendrá ningún valor. Por otra parte, si el castigo por incumplimiento es muy bajo, los agentes considerarán que se trata de un costo más de la actividad económica y su efecto también será reducido. En teoría, una sanción debe tener un valor igual al beneficio obtenido por romper la norma multiplicado por la probabilidad de ser descubierto (lo que se llama el *valor esperado* de un suceso aleatorio). Pero una sanción demasiado importante puede ser contraproducente. Si, por ejemplo, el castigo por robar fuera la muerte, en una sociedad como la nuestra difícilmente se encontrarían jueces con la disposición a aplicar ese castigo, con lo que una sanción aparentemente muy rigurosa sería equivalente a cero castigo.

La capacidad de *enforcement* está muy relacionada con el llamado **ambiente institucional**, que incluye el aparato del Estado, el sistema judicial y las organizaciones privadas que realizan acciones de *enforcement* (como los árbitros privados, por ejemplo).

Es necesario recordar que las reglas deben contener el componente de *enforcement* porque muchas veces se asigna el carácter de institución económica a costumbres, hábitos sociales, valores morales u otros elementos de la cultura de una sociedad. Se argumenta que todos estos elementos establecen formas de conductas que la sociedad (o la moral o la religión) consideran deseables o indeseables. En muchos casos estas indicaciones son asumidas por los agentes como propias, y son cumplidas sin necesidad de un *enforcement* externo. (Algunos autores utilizan el término *norma* para estos casos y reservan el de *regla* para cuando existe un *enforcement* externo al individuo.)

Si apartarse de las costumbres, valores o hábitos sociales tiene como consecuencia algún castigo para el infractor, aunque más no sea el rechazo de otras personas, que puede llegar a la expulsión de un grupo de referencia o de una iglesia o comunidad, entonces es claro que es una regla. De lo contrario no lo es.

Por ejemplo, en Uruguay es tradicional comer pescado los viernes de la Semana Santa, lo que se explica fácilmente por la matriz cristiana de la cultura nacional; sin embargo, si ese día yo preparo un tradicional asado con carne vacuna, achuras y chorizos puedo recibir algún comentario negativo de un vecino religioso, pero salvo que yo sea muy sensible eso no representará un castigo que me impulse a salir corriendo a comprar una corvina

1 Rama (1991) tiene un enfoque muy interesante en esta materia.

negra. Pero en un país de institucionalidad teocrática, como Irán u alguna otra nación musulmana, alguien que viole una regla sobre el consumo contenida en la *sharía* (el código religioso islámico), como comer cerdo, por ejemplo, será seguramente conducido frente a un juez y duramente castigado, porque allí sí violar una norma religiosa tiene un castigo y equivale a incumplir con una institución económica.

Muchos autores, como el propio Douglass North, definen las reglas o normas utilizando solo estos primeros dos componentes: el mensaje limitando una o varias conductas y la amenaza de un castigo si esa limitación no se cumple.

Pero hay otra serie de autores, como Aoki (1998) y otros, que se preguntan si una regla declarativa que nadie cumple sigue siendo una regla. Y definen a las instituciones no sobre la base de sus componentes normativo y coercitivo, sino de la conducta real que se puede observar en los agentes económicos, cuando agentes que se interrelacionan lo hacen siempre o la mayor parte de las veces siguiendo una regularidad en las conductas (por ejemplo, si cada vez que un jugador de fútbol que no sea el golero toca la pelota con la mano el árbitro lo sanciona). Esta es la llamada **visión del equilibrio**, que define a las instituciones como equilibrios en las conductas de agentes que interactúan. Aquí *equilibrio* tiene el significado normal que tiene en microeconomía: cada uno de los agentes realiza una cierta acción porque, si los demás actúan de esa manera, para todos ellos esas acciones son las mejores que pueden hacer y no tienen incentivo para moverse de ese equilibrio.

No todas las prácticas sociales de los agentes conforman las instituciones, pero las llamadas *prácticas institucionalizadas*, las que conllevan una regularidad y una sanción si no se cumplen, sí forman parte del campo institucional. Si la norma está definida, comunicada, asociada con una sanción y si la población conoce todo esto, pero la mayoría tiene conductas que no están alineadas con la regla, es como si esta no existiera. Un ejemplo de este tipo de casos es cuando una ley que era efectiva en un cierto momento termina por ser obsoleta debido a los cambios tecnológicos y sociales, y deja de ser cumplida, aunque nunca haya sido formalmente derogada.

También se puede dar el caso de una regla formal que no es cumplida, pero es sustituida por una regla informal que cumple una función similar. Por ejemplo, en muchos países los límites de velocidad en las carreteras (digamos, 90km/h) no son estrictamente cumplidos. Hay una cierta tolerancia y nadie es sancionado por viajar a 95km/h, pero si el radar indica 120km/h entonces sí opera el *enforcement*.

Algunos autores (como Hindriks y Guala, 2015) proponen reunir ambos enfoques, el de la institución como regla y como equilibrio, en una teoría de las *instituciones en equilibrio*.

Pero para que la norma esté completa falta el componente subjetivo, porque de nada sirve que existan una norma y una amenaza razonable de castigo formales y escritas si los agentes económicos no las conocen para poder aplicarlas. En derecho se aplica la máxima de que la ignorancia de la ley no es excusa, lo cual es razonable para evitar que un infractor intencional se oculte bajo su supuesta ignorancia. Pero en economía una regla desconocida no puede nunca ser una explicación de las conductas. Por eso las reglas deben estar incorporadas a lo que se conoce como el **modelo mental** de los agentes.

Cada agente económico tiene en su mente un modelo, más o menos completo y más o menos correcto, de cómo funciona el mundo. La mayor parte del modelo mental de los agentes está incorporado a su cultura, pero el aspecto relacionado con las reglas es un componente del campo de lo institucional.

Para que una regla sea efectiva es necesario que esté incorporada al modelo mental de los agentes de tres maneras:

- Que la mayoría de los agentes económicos sepan cuál es la limitación establecida a sus conductas.
- Que la mayor parte de los agentes crean que la regla es **legítima**, en el sentido de que, aunque no la compartan, acepten que fue establecida por alguien que tiene la autoridad válida para definir ese tipo de normas.
- Que los agentes sepan cuál es la sanción definida por violar la regla, y también que la amenaza de esa sanción sea creíble. (Cuando la Dirección General Impositiva planifica sus campañas inspectivas sabe que no va a poder inspeccionar a todos los sujetos pasivos de impuestos de la economía, pero intenta dar lo que se llama una *sensación de riesgo* suficiente como para que los agentes incorporen a sus modelos mentales una alta probabilidad de ser descubiertos y sancionados si no pagan sus impuestos.)

En síntesis, para que una conducta esté definida como una regla o institución económica es necesario que contenga estos cuatro elementos. Si alguno falta la regla tendrá importantes dificultades para ser efectiva, para influir eficazmente en la conducta de los agentes.

Es conveniente enfatizar que diferentes autores institucionalistas privilegian en la definición de *institución* a distintos componentes. Para algunos la institución es la norma declarada y su *enforcement*; otros creen que solo si está incorporada al modelo mental se puede hablar de una regla real; por último, están los que afirman que la regla debe ser un fenómeno objetivo, un cierto equilibrio en la conducta de los agentes que luego es concientizada y transformada en regla. En nuestra modesta opinión, todas estas posturas son correctas y confirman que una institución debe necesariamente contener los cuatro componentes.

Para tener una idea más clara de qué son las instituciones económicas es conveniente revisar los distintos tipos de ellas que existen, como veremos a continuación.

4. ¿Qué tipos de instituciones existen?

Como casi cualquier objeto, las instituciones pueden ser clasificadas con distintos criterios, según cual sea el aspecto o rasgo en que se fije la atención. A continuación se presentan algunas de las clasificaciones propuestas para ellas.

A. Según el grado de formalidad de la regla

De acuerdo con este criterio las instituciones pueden ser **formales** o **informales**. Esta es una distinción que casi todos los autores hacen, aunque las definiciones varían mucho. Las reglas formales se asocian generalmente con las impuestas por el Estado a partir de un proceso decisorio político, como las leyes, que generalmente están codificadas en forma escrita. Las informales muchas veces se conceptualizan por defecto, como todo lo contrario a las formales, o sea que serían las reglas no definidas por el Estado, originadas en acuerdos entre los agentes económicos y transmitidas únicamente en forma oral. En algunos casos se llegan a asociar estas reglas con otros fenómenos a los que se aplica el término *informal* (como la economía informal o el conocimiento informal), aunque no tienen en realidad mucha relación.

Algunas de esas caracterizaciones de las reglas informales, como su carácter no escrito, son muy buenos indicadores de informalidad, pero no van al fondo de la diferencia con las formales. Lo que realmente distingue estos dos tipos de reglas, y que define además modalidades muy disímiles para su creación y operación, es *la existencia o no de procedimientos para crearlas o modificarlas*. La pregunta a hacerse frente a una regla dada es si existen formalidades o procedimientos ya establecidos para crearla o cambiarla. Estos procedimientos, si existen, están establecidos en otras reglas. Por ejemplo, la Constitución de la República define cómo se crean las leyes, la misma Constitución y las leyes definen cómo se establecen los decretos del Poder Ejecutivo y las resoluciones de los ministerios, etcétera.

Lo anterior no sucede con las instituciones informales, para las cuales no está determinado en ninguna parte cómo crearlas o modificarlas y cambian generalmente por el ajuste evolutivo de las conductas y expectativas. Para cambiar una norma informal no hay un procedimiento establecido, sino que se modifica porque la mayor parte de los agentes consideran bueno hacerlo y lo hacen efectivamente (los aspectos subjetivo y objetivo de la regla).

Es importante distinguir las normas informales de otros elementos sociales con los que muchas veces se confunden, como las normas formales establecidas entre particulares y la cultura o los valores.

Por una parte, muchas veces dos o más agentes económicos privados se ponen de acuerdo en una serie de reglas para regular las transacciones entre ellos. Por ejemplo, la Bolsa de Valores tiene un sistema propio de árbitros que pueden ser llamados por las empresas para resolver sus conflictos en vez de llevarlos ante la justicia oficial.

Estos acuerdos están basados en las reglas generales de la economía (como el Código de Comercio) o en reglas anteriormente establecidas por ellos mismos (como reglamentos o estatutos). En estos casos los acuerdos crean reglas que son formales porque existen procedimientos establecidos para cambiarlas, aunque no sean emitidas por el Estado.

En otros casos se ponen en la misma bolsa conceptual las normas informales y los valores u otros componentes de la cultura de las sociedades.

Definición de cultura: «Las formas simbólicas públicamente disponibles a través de las cuales las personas experimentan y expresan los significados» Swindler (1986).

Los valores y la cultura, aunque son muy importantes para el funcionamiento de las instituciones (al definir parte significativa del contexto en el que operan), carecen de uno de los componentes definitorios de las instituciones económicas, el *enforcement* externo.

Cuando se analizan cambios en ambos tipos de reglas es conveniente recordar que existen normas informales *cooperativas*, que apoyan o facilitan el cumplimiento de alguna norma formal, y *competitivas*, que desplazan a las normas formales. Como enfatiza Douglass North, el cambio de normas formales generalmente requiere que cambien también las informales que le dan soporte, por lo que muchas veces un mismo proceso de cambio involucra ambos tipos de reglas.

B. Según el nivel o jerarquía institucional de las reglas

Uno de los aportes importantes de la economía institucional es que las instituciones no se deben ver como reglas aisladas e independientes, sino como una serie de elementos interrelacionados, jerarquizados, anidados (*nested* es el término utilizado en inglés) unos en otros, como las piezas de un rompecabezas o puzle. Un tipo de relación entre reglas es la que se da entre normas de diferente nivel o jerarquía.

Una forma de aproximarse al concepto de jerarquía entre reglas es la visión jurídica. Todo sistema jurídico está compuesto de distintos niveles de normas y la legitimidad de cada nivel depende de lo que define una norma de nivel superior. Por ejemplo, las normas de mayor nivel son las que se encuentran en la Constitución de la República, mientras que las leyes son normas que derivan su legitimidad de las constitucionales, pero son a su vez las que determinan qué tipos de reglas se pueden formular en niveles inferiores, como los decretos del Poder Ejecutivo.

Aunque es importante conocer y utilizar esta visión jurídica, la economía institucional define la jerarquía entre instituciones de una manera algo diferente, generalmente en estos tres niveles:

1. Reglas de gobernación de las transacciones

Son las reglas que gobiernan o regulan transacciones específicas en mercados particulares. Las transacciones son un concepto básico en el análisis institucional.

Una transacción es una transferencia de derechos de propiedad sobre un bien o servicio de un agente económico a otro. (Montias, 1976)

En una economía con división social del trabajo las transacciones son necesarias para que la economía funcione eficazmente como un todo. Las transacciones deben estar reguladas por reglas específicas. Estas reglas pueden estar definidas tanto en forma centralizada por una autoridad estatal como por acuerdos privados entre las partes que participan en la transacción (en estos casos se dice que se trata de un *arreglo institucional*).

Las reglas que establecen cómo se compran y se venden los inmuebles, por ejemplo, son un ejemplo típico de normas de gobernación de transacciones.

2. Marco institucional

Estas son las reglas que definen el marco general de interacciones en la economía. Incluyen en particular los sistemas de derechos de propiedad y las modalidades de interacción entre los procesos políticos y los de mercado. El marco institucional es el que determina si las transacciones de un cierto sector productivo se dan básicamente dentro de algún tipo de mercado (libre, regulado, monopolio, ilegal, etc.), como parte de una burocracia (estatal o privada) o dentro de un esquema de redistribución (donaciones). Estas reglas son normalmente definidas en forma centralizada a través de los procesos políticos.

3. Reglas constitucionales

Estas reglas no figuran necesariamente (aunque muchas veces sí sucede) en la Constitución política del país. En la economía institucional las reglas constitucionales son las que definen cómo se pueden crear o cambiar las otras reglas. Para cambiar una regla que

regula la gobernación de algún tipo de transacciones o que define algún aspecto del marco institucional se deberá utilizar alguna regla contenida en otra ley o en la Constitución.

También existen reglas que establecen cómo se cambian las reglas constitucionales (se denominan reglas metaconstitucionales). En el nivel más alto de la jerarquía de normas figuran las reglas de la guerra, el proceso de cambio de instituciones mediante la violencia organizada (la Guerra de Secesión en los Estados Unidos es un claro ejemplo de un conflicto armado que se refería básicamente al cambio de reglas constitucionales que terminaban definiendo si se abolía o no la esclavitud).

C. Según la función de la regla

Respecto a cuál es el papel o función específico de las reglas, dos de las clasificaciones más utilizadas son la de Searle (1995) y la de Ostrom y Basurto (2011).

I. Searle clasifica las normas en:

a. Reglas regulatorias

Las normas regulatorias son las que plantean prohibiciones (lo que no se debe hacer) o prescripciones (lo que hay que hacer) para acciones específicas de los agentes económicos. El séptimo mandamiento que Moisés dijo haber recibido de Dios, «no robarás», es un antiguo ejemplo de institución económica regulatoria.

b. Reglas constitutivas

Las reglas constitutivas definen un marco en el que los agentes pueden interactuar y los roles que pueden adoptar, aunque sin la obligación de hacerlo. Establecen un «juego», pero no obligan a jugar. Por ejemplo, hay reglas que establecen cómo jugar a la lotería pública, pero ninguna norma establece que sea obligatorio hacerlo.

Si una regla regulatoria tiene la forma de «en la situación C, X no debe hacer H» o «en la situación C, X debe hacer J», las normas constitutivas plantean «en la situación C, X puede hacer H».

Establecer y hacer cumplir la regla plantea desafíos diferentes si se trata de una norma regulatoria, en cuyo caso el desafío principal es conseguir un *enforcement* efectivo, que si es una constitutiva, en que el desafío es promover o estimular la adopción de los nuevos roles por los agentes a partir de los incentivos adecuados.

En Ostrom y Basurto (2011) se plantea la hipótesis de que en cualquier mercado existen siete tipos de reglas, según el tipo de acciones o relaciones que regulan, a saber:

- a. *Reglas de posición*: definen los roles a cumplir por los agentes económicos. Ejemplos: empresario, trabajador, consumidor, regulador, juez, etcétera.
- b. *Reglas de límites*: determinan las condiciones de ingreso y egreso al mercado por parte del agente. Ejemplo: para ser empresario debo realizar ciertos trámites en oficinas públicas para obtener las autorizaciones necesarias.
- c. *Reglas de elección o autoridad*: establecen qué decisiones puede tomar el agente en su rol. Es el caso de los reglamentos internos de las empresas que definen qué puede decidir cada nivel de la jerarquía de jefes y gerentes.
- d. *Reglas de alcance*: son las reglas de propiedad que definen la existencia de externalidades, de decisiones que pueden tomar los agentes que afectan a otros sin que los primeros deban asumir los costos o puedan disfrutar de los beneficios de tomar la decisión. Ejemplo: usar

las calles de una ciudad para transportar mercancías es un derecho establecido por la libertad de circulación que no debe ser pagado por quien lo hace (es un bien público que pagamos con los impuestos departamentales).

- e. *Reglas de información*: acerca del tipo y modalidad de información que puede o no transmitirse entre los agentes para la toma de decisiones y para el control de las transacciones. Ejemplo: desde hace pocos años está prohibido en Uruguay vender y comprar las bases de datos que las empresas generan sobre sus clientes.
- f. *Reglas de agregación*: establecen los criterios y procesos de decisión colectiva que llevan a una elección social. Ejemplo: las reglas que regulan el funcionamiento del mercado del pan establecen qué cantidad y tipos de pan se producen cada día.
- g. *Reglas de resultados*: determinan los resultados que puede obtener cada agente a partir de cada decisión tomada. Ejemplo: la Ley de Usura establece límites máximos para los intereses que cobran los bancos y otros agentes financieros.

5. Bibliografía recomendada

Como la primera bibliografía a consultar para ampliar los temas de este capítulo se recomienda:

- North (1990), cap. I.
- Hindriks y Guala (2015).

6. Ejercicios

Ejercicio I.1

Para cada uno de estos casos identifique si se relaciona con una institución económica o no, y en caso de que esto ocurra, cuál es su formalidad, nivel y función (según Searle).

1. Organizaciones defensoras de los derechos de los animales intentan lograr el cierre de los zoológicos y que se prohíba su instalación tanto por el Estado como por privados.
2. La FIFA, organización que regula el fútbol profesional a nivel mundial, prohibía a sus integrantes acudir a los tribunales de cada país para resolver los conflictos que se dan entre ellos.
3. Se sigue discutiendo la factibilidad de la instalación de un puerto de aguas profundas en la costa de Rocha.
4. Se ha aprobado la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo hasta las 12 semanas de gestación si se cumplen ciertos procedimientos.
5. Recientemente se ha procedido a la recolección de residuos domiciliarios por parte de unidades del Ejército.
6. Se está instrumentando la regulación de la producción y distribución de marihuana para uso recreativo.
7. Los canales de televisión abierta privados discuten la posibilidad de autolimitar la proyección televisiva de contenidos violentos en ciertos horarios.

8. Se ha reclamado el pago de compensaciones por nocturnidad a los anestelistas de ASSE.
9. Ya se han anunciado las futuras medidas de fomento del turismo argentino y brasileño.
10. En una panadería se atiende a los clientes por orden de llegada.

Ejercicio I.2

Se presentan extractos del libro *Cosa Nostra. Historia de la mafia siciliana*, de John Dickie, que se refieren a reglas internas de dicha organización.

¿A qué tipo o tipos de las reglas definidos por Ostrom y Basurto corresponde cada regla mafiosa?

1. Los asesinatos más significativos —de policías, de políticos o de otros mafiosos— tenían que ser aprobados y planificados en el más alto nivel para asegurarse de que eran compatibles con la estrategia global de la organización.
2. Con el acuerdo de la mafia en su conjunto cada «familia» mafiosa ejerce un gobierno paralelo sobre los habitantes de su territorio. La extorsión sobre toda actividad económica, legal o ilegal, es para una familia mafiosa lo que los impuestos para un gobierno legítimo.
3. El famoso código de silencio de la mafia conocido como la *omertá*.
4. Cuando un hombre de honor es iniciado en la mafia siciliana, una de las cosas que jura es no mentir jamás a otros mafiosos.
5. Hasta que se convierte en un hombre de honor, el aspirante a mafioso es minuciosamente vigilado, supervisado y sometido a prueba; cometer un asesinato constituye casi siempre un requisito para ser admitido.
6. El honor se acumula a través de la obediencia; a cambio de lo que ellos denominan «disponibilidad» cada mafioso individual puede aumentar sus reservas de honor y, con ello, obtener acceso a más dinero, información y poder.
7. Los gánsteres recién iniciados juran no ganar dinero con la prostitución, y si se acuestan con la mujer de otro mafioso se enfrentan a la pena de muerte.
8. El honor implica que un mafioso debe anteponer los intereses de la Cosa Nostra a los de su parentela.
9. En la mafia no puedes presentar tu renuncia. Simplemente te eliminan.
10. Los mafiosos tienen la libertad de organizar cualesquiera actividades fuera de Sicilia que deseen, con el respaldo de la «marca» Mafia, mundialmente conocida y absolutamente fiable de atrocidad intimidación, independientemente de la voluntad del resto de la organización.

Las instituciones y el desarrollo económico

1. La importancia de la calidad institucional para el desarrollo económico

Ya sabemos qué son las instituciones económicas, pero ¿por qué y para qué estudiarlas? Hay enfoques económicos que no lo hacen. ¿Para qué meternos en estos problemas? Después de todo, la Naturaleza también nos fija reglas físicas, químicas y biológicas que limitan y condicionan la actividad económica, y los economistas no las estudiamos. A lo sumo las tomamos como un dato y las convertimos en reglas indiscutibles, como la famosa «ley de los rendimientos decrecientes».

Hay al menos dos razones para estudiar las instituciones económicas. Una de ellas la veremos en el capítulo 11, cuando consideremos el Cambio Institucional. Una razón para tomar la Ley de Gravedad como un dato extra-económico es que no cambia (hasta ahora). Y si no cambia es razonable no preocuparnos por sus efectos, que los tiene, en la producción, la distribución y el consumo. Pero, como veremos más abajo, las reglas de la economía sí cambian, por lo que es necesario conocerlas y saber cuándo y cómo cambian para no perderles la pista.

La otra razón para estudiar una regla es su importancia para la vida de las sociedades. Y esta es la razón por la que existe la Economía Institucional: porque las reglas de la economía, como las de cualquier juego, influyen en los resultados del juego.

En Rodrik y Subramanian (2003) se resumen los resultados de varias investigaciones que destacan que la calidad de las instituciones es el factor dominante, directa e indirectamente, del desarrollo económico. Sin quitarle totalmente relevancia a los otros dos factores que normalmente se analizan, la Geografía (en qué parte del mundo está el país, que clima tiene, como es su territorio, qué enfermedades son endémicas, de cuánta agua dispone, etc.) y la integración al Comercio Internacional (a quién le podemos vender o comprar, no necesariamente en mecanismos de integración), encuentran que la calidad de las instituciones es lo más importante para explicar el nivel de producción y de riqueza de las economías. Aunque esta opinión no es unánime, casi no existen autores que le quiten toda la importancia a las instituciones.

Rodrik y Subramanian (2003) nos plantean que las instituciones tienen cinco funciones que son importantes para el desarrollo económico, en sus propias palabras:

Los últimos trabajos sobre las instituciones y el crecimiento económico se han centrado en la importancia de las que protegen los derechos de propiedad y garantizan el cumplimiento de los contratos. Podríamos llamarlas *creadoras de mercado* puesto que, en su ausencia, los mercados no existen o funcionan muy mal. Pero el desarrollo económico a largo plazo exige algo más que impulsar la inversión y la empresa; habrá que tratar de construir otros tres

tipos de instituciones para mantener el ímpetu del desarrollo, lograr flexibilidad ante las conmociones y facilitar una distribución socialmente aceptable de la carga frente a dichas conmociones, a saber:

- *Reguladoras de mercado*; es decir, las que se ocupan de las externalidades, las economías de escala y la información imperfecta; por ejemplo, las entidades reguladoras de las telecomunicaciones, el transporte y los servicios financieros.
- *Estabilizadoras de mercado*; es decir, las que aseguran una inflación baja, minimizan la volatilidad macroeconómica y evitan las crisis financieras; por ejemplo, los bancos centrales, los regímenes cambiarios y las normas presupuestarias y fiscales.
- *Legitimadoras de mercado*; es decir, las que proporcionan seguro y protección social, se ocupan de la redistribución y controlan el conflicto; por ejemplo, los sistemas de pensiones, los planes de seguro de desempleo y otros fondos sociales. (p. 32)

Pero lo importante para el desarrollo económico es, en primer lugar, que existan esos distintos tipos de instituciones, cosa que no sucede en algunas naciones africanas o de otros continentes que periódicamente se enfrentan simultáneamente a guerras civiles continuas y desastres naturales que llevan a la descomposición de la estructura estatal e institucional del país. (Son los llamados «Estados fallidos».)

Que deban existir las instituciones puede parecer obvio, pero en la década de los años 90 del siglo xx, cuando la Unión Soviética implotó e inició la transición de vuelta al capitalismo, sus dirigentes buscaron asesoramiento entre especialistas en los Estados Unidos. Y los asesores que eligieron, extremadamente liberales, les recomendaron desarmar el sistema de planificación y dejar que la gente actuara con la mayor libertad, de modo que la «mano invisible» del mercado se encargara de construir un nuevo orden económico capitalista. Sin embargo, lo que sucedió fue que, sin contar con reglas del juego de mercado claras y estrictas, los antiguos gerentes de las empresas estatales y las mafias se adueñaron de enormes porciones del capital acumulado y de los negocios que se abrían. La lección de que no alcanza con libertad, sino que se necesitan reglas, que ahora nos parece obvia, tuvo que ser aprendida con mucho sufrimiento e ineficiencia.

Superado ese nivel de existencia de las instituciones básicas, el nivel de desarrollo económico depende de la calidad institucional. ¿Y cuáles son las mejores? Algunas organizaciones internacionales, acostumbradas a dar recetas para que los países resuelvan sus problemas, luego de reconocer la importancia de las instituciones económicas, también se han puesto a dar, algunos años atrás, recetas institucionales. «Si ustedes aplican tal tipo de sistema judicial, tales reglas en los mercados y esta forma de derechos de propiedad, podrán desarrollarse más fácilmente». El problema es que no existe ni puede existir una receta institucional aplicable a todos los países y momentos.

2. ¿Por qué no hay buenas recetas institucionales?

Cuando se evalúa o se diseña una institución económica es importante tener en cuenta que la mayor parte de los autores de economía institucional consideran que no es posible dar buenas «recetas» aplicables a cualquier situación. O sea que no existen soluciones institucionales abstractas y generales, como las que muchas veces se plantean, por ejemplo, en base a la microeconomía neoclásica tradicional. A partir de esto la recomendación metodológica es que el diseño institucional debe hacerse en función del análisis concreto y específico para cada caso analizado.

En esta línea, Oliver Williamson plantea el criterio de la remediabilidad, según el cual no es posible determinar soluciones institucionales teóricas óptimas, sino que solo es factible comparar una nueva institución con las mejores opciones existentes o efectivamente realizables.

Algunas organizaciones internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, adoptaron una visión institucional pero cometiendo el mismo error en el que caían anteriormente: dar «recetas» generales a aplicar a cualquier país y momento, solo que ya no son recetas de políticas fiscales o comerciales, sino institucionales.

Se pueden plantear seis razones que explican la imposibilidad de dar recomendaciones institucionales uniformes y generales. A continuación se sintetiza cada una.

A. El realismo metodológico

Los autores institucionalistas optan normalmente por el realismo metodológico, el enfoque que afirma que el desarrollo de modelos y teorías útiles debe hacerse partiendo de supuestos centrales realistas, aunque los demás puedan no serlo (Maki, 1994). Esta posición obliga, en cada caso estudiado, a analizar cómo es el problema concreto que se trata para poder aplicarle aquellas teorías o modelos que se basen en supuestos coherentes con ese caso. Aunque el enfoque institucionalista general sea relevante en la generalidad de los casos, no es conveniente utilizar un mismo desarrollo teórico específico para cualquier situación.

Por ejemplo, ni aun los supuestos centrales del neoinstitucionalismo, como la racionalidad limitada y el oportunismo, se dan siempre. Si en un caso concreto los agentes disponen de capacidades computacionales más que suficientes para llegar a soluciones óptimas de los problemas específicos que deben resolver, entonces no debe aplicarse un modelo basado en la racionalidad limitada para intentar entender esa situación. Algo similar sucedería si se tratara el caso de una comunidad que, por razones religiosas, por ejemplo, compartiera valores y actitudes que enfatizaran especialmente la honestidad en sus relaciones comerciales. Lo mismo puede suceder con los restantes supuestos que conforman la problemática de la coordinación y el control de las transacciones: incertidumbre, información imperfecta, especificidad de activos, etcétera.

Y aun cuando los supuestos centrales del neoinstitucionalismo se cumplan, habrá que definir en cada caso qué variante de los distintos desarrollos sobre contratos, organizaciones, incentivos, etcétera, es más aplicable.

B. La complementariedad entre instituciones

Como plantean, por ejemplo, Milgrom y Roberts (1993), las instituciones económicas no operan en forma aislada sino que se complementan unas con otras, constituyendo estructuras institucionales. No es posible explicar el resultado de la operación de un arreglo institucional dado si no se lo relaciona con los complementarios. Y para analizar o modificar el funcionamiento de conjuntos articulados de instituciones es necesario entender cómo se da esa articulación en el caso concreto que se estudia.

Por ejemplo, la recomendación de un cierto tipo de contratos entre el Estado y sus proveedores puede ser adecuada o no según cuáles sean los niveles de independencia, calidad técnica y celeridad del Poder Judicial. Un poder judicial independiente, capacitado

y veloz puede asegurar que los reclamos de los proveedores frente al Estado se resuelvan adecuadamente en los tribunales, haciendo innecesario incluir cláusulas de salvaguarda en los contratos o recurrir a árbitros particulares. Pero si esas condiciones no se dan, esas cláusulas pueden ser la mejor solución.

C. Las instituciones informales

Las recomendaciones uniformes y generales normalmente obvian las diferencias entre las instituciones informales de cada economía. Pero para entender el funcionamiento y los resultados de una institución económica, como plantea Douglass North, es necesario considerar que las instituciones formales operan apoyándose en instituciones informales. Diferencias en la estructura institucional informal producen diferencias en el desempeño de las instituciones formales. Y, además, las normas informales son cruciales, según ese autor, para que el cambio institucional formal tenga éxito o no.

Esto es importante para definir la estrategia del cambio institucional. Como para cambiar una institución informal el Estado dispone de muy pocos instrumentos, no es posible indicar los cambios formales necesarios y esperar que las normas informales se adapten automática y convenientemente.

Por ejemplo, se ha estudiado que en algunas economías existen normas informales que facilitan las transacciones entre integrantes de las mismas etnias o religiones en base a los modelos mentales compartidos y a las estructuras sociales informales que posibilitan el *enforcement* entre los integrantes de la propia comunidad, sin la participación del Estado. Las mismas reglas informales dificultan las transacciones entre integrantes de distintas etnias o religiones. Un código de comercio de aplicación general elaborado por alguna organización internacional probablemente incluya normas formales innecesarias y con costos de transacción elevados para las transacciones dentro de las comunidades (intraétnicas) y que probablemente sean insuficientes para reducir los costos de transacción de los contratos entre integrantes de diferentes comunidades (interétnicos).

D. La importancia del contexto

Tanto la teoría institucional como los análisis empíricos realizados apuntan a que el desempeño de las instituciones es influido por las características de los contextos económico, cultural y político de la sociedad correspondiente. Un mismo arreglo institucional tendrá resultados diferentes en distintas sociedades debido a las diferencias de contexto.

Uno de los temas estudiados con relación a este punto es el de las condiciones institucionales más apropiadas para generar políticas económicas de calidad. Pocos años atrás el Banco Interamericano de Desarrollo promovió con relación a esto un estudio comparativo de los factores que explican la calidad de las políticas públicas entre varios países de América Latina. Al analizarse los resultados de los distintos estudios, Scartascini *et al.* (2010) encontraron con que una misma institución (un poder ejecutivo fuerte, por ejemplo) en algunos casos era positiva para la generación de buenas políticas y en otros era negativa. No les fue posible realizar análisis econométricos concluyentes porque las relaciones entre las instituciones y las políticas no tenían formas funcionales relativamente sencillas. Vieron que era necesario considerar una diversidad de factores de contexto político, económico, cultural e histórico para entender por qué en un país una serie de instituciones facilitaban o no la generación de buenas políticas.

E. La influencia de la historia

Como han planteado los autores de la corriente evolutiva y han retomado North y otros, los resultados de una estructura institucional dependen del sendero histórico que esa sociedad haya recorrido (*path dependence*). Diferentes historias pueden llevar a que una misma institución se comporte de forma distinta en una sociedad y en otra. Realizar una recomendación abstracta y general sin tomar en cuenta la historia tiene el riesgo de proponer soluciones o bien ya ensayadas y descartadas, o bien que hubieran sido aplicables en otro sendero de la evolución histórica de esa economía.

Un ejemplo: la organización de ASSE. Cuando la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) se separó del Ministerio de Salud Pública de Uruguay, como parte de la reforma de la salud, y se constituyó como servicio descentralizado, un equipo de asesores preparó recomendaciones para su futura organización. Se discutió la posibilidad de aplicar en ASSE el modelo de organización y gestión de la Federación Médica del Interior, que mantiene un alto grado de descentralización de la gestión de cada mutualista médica, pero ha puesto en común algunas funciones (como la compra de insumos y equipos). Sin embargo, esa recomendación no se concretó porque no tomaba en cuenta la historia de ambas organizaciones. No es lo mismo, como proceso de cambio institucional, pasar de una serie de organizaciones independientes con capacidades organizacionales ya conformadas, que van decidiendo en forma gradual compartir actividades en base a razones de eficiencia, que intentar que una organización muy centralizada descentralice la mayor parte de sus funciones entre unidades con carencias importantes y sin cultura de gestión.

F. Las tensiones del diseño

Aunque no es una razón totalmente distinta de las anteriores, el enfoque de las tensiones en el diseño representa una síntesis de las consideraciones referidas a la necesaria especificidad en el diseño de instituciones.

Leonardo Schvarstein (1998), un especialista en diseño organizacional, plantea un enfoque del diseño de organizaciones que es aplicable, al menos en parte, al diseño institucional. Según este enfoque, diseñar una organización o una institución equivale a elegir los valores de los parámetros que las definen. (Por ejemplo, el parámetro *grado de centralización*.) El diseño de una institución se puede plantear como un conjunto de parámetros centrales y secundarios para su desempeño. Y la decisión en cada parámetro se puede visualizar como elegir el valor adecuado en un continuo de soluciones entre dos extremos (centralización total o descentralización absoluta, siguiendo con el mismo ejemplo).

La hipótesis que plantea Schvarstein es que no es posible decir que existe un nivel óptimo de cada parámetro aplicable a cualquier caso. Esto se debe a que siempre hay ventajas o desventajas en optar por un extremo u otro de la escala, lo que genera una tensión para el diseñador, ya que el valor óptimo del parámetro dependerá de la situación y el momento concretos en los que haya que resolver el problema de diseño. Para elegir el valor del parámetro más apropiado para un cierto momento será necesario considerar los factores vistos en los puntos anteriores (estructura institucional formal e informal, contexto, historia, etc.). Pero aun el mejor diseño para un cierto momento puede dejar de serlo en el futuro por cambios en el contexto o por los propios resultados de la solución encontrada.

Por ejemplo, tanto la centralización como la descentralización presentan aspectos potencialmente positivos para la operación de una organización. La centralización, entre otras cosas, facilita la coherencia de las decisiones, mientras que la descentralización permite mayor flexibilidad en la acción. Pero no es posible determinar un nivel de centralización óptimo, que permita la combinación ideal de coherencia y flexibilidad para cualquier organización en cualquier momento.

Y esto es porque las diferencias en el tamaño de la organización, el tipo de actividades que realiza, las características del mercado en el que se mueve, la cultura organizacional, etcétera, influyen en la mayor o menor necesidad de coherencia versus flexibilidad, así como en los costos internos de las distintas soluciones. Por lo tanto, solo tomando en cuenta esas especificidades se podrá definir el nivel de centralización más adecuado para una empresa dada. Pero el propio éxito de la decisión puede llevar a un crecimiento y una complejización de la organización que hagan inapropiado el diseño original y determinen la necesidad de ajustarlo.

Lo desarrollado hasta aquí no debe llevar a la conclusión de que como no existen recetas institucionales universalmente válidas, entonces cualquier análisis o recomendación sirven. Por el contrario, la conclusión correcta es que sigue siendo legítimo buscar la mejor solución institucional para una situación concreta, pero que esta búsqueda es bastante más difícil que la mera aplicación de una receta general. Y que para ello el análisis institucional afinado es imprescindible.

Más que una fórmula mágica a repetir, lo realmente importante para lograr una buena calidad institucional es la capacidad de la economía y el Estado para hacer en forma rápida y flexible los cambios necesarios para adaptarse a los problemas y oportunidades que surgen continuamente.

3. Bibliografía recomendada

Para ampliar los temas de este capítulo se recomienda empezar por la siguiente bibliografía:

- Rodrik y Subramanian (2003).

4. Ejercicios

Ejercicio II.1

Indique en esta lista qué elementos que podrían influir en el desarrollo económico son institucionales y cuáles corresponden a los factores geográficos o de integración internacional.

1. La existencia en el subsuelo de varios países del Mercosur de un gran depósito de agua denominado el acuífero Guaraní.
2. Un posible acuerdo en el Mercosur para prohibir la realización de minería a cielo abierto.

3. La existencia en Venezuela de los yacimientos de petróleo más importantes descubiertos hasta el momento.
4. La participación de Venezuela en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).
5. Las compras de petróleo de Uruguay a Venezuela.
6. La Organización de la Unidad Africana, formada por los gobiernos de la región, está diseñando políticas para eliminar los bolsones de trabajo esclavo que aún existen en algunas regiones.
7. Japón no respeta el acuerdo internacional que limita la caza de ballenas en aguas internacionales.

Las bases microeconómicas de la problemática institucional

1. La conducta de los agentes: racionalidad y ética en el mundo neoclásico

Los más citados modelos neoclásicos de los mercados capitalistas casi no incluyen instituciones económicas. Además de un esquema de propiedad privada y la existencia del Estado, pocas reglas más se necesitan para hacer funcionar un mercado neoclásico y llegar a la conclusión de que el óptimo social se logra si se deja a cada agente la máxima libertad. Durante la primera mitad del siglo xx esta era una afirmación casi indiscutida en la corriente principal del pensamiento económico occidental.

Tal vez esa hegemonía se debiera en parte a que el *Homo economicus* de los modelos neoclásicos tradicionales es un ejemplo para todos nosotros y vive en un mundo maravilloso. En efecto, a pesar de que el *Homo economicus* tiene mala prensa porque es básicamente egoísta e individualista, tiene características más meritorias. Para empezar, es perfectamente racional. Esto significa que sabe perfectamente lo que quiere (tiene una función objetivo en términos de utilidad, completa, clara y jerarquizada), analiza todas las consecuencias posibles de todas sus acciones, tiene la capacidad de manejar instantáneamente y sin costo toda la información necesaria, elige la opción que maximiza su utilidad y la ejecuta instantáneamente y sin dudas. Y lo único que le interesa es la utilidad que puede extraer de los bienes y servicios, no tiene otros objetivos, como incrementar su poder en el mercado.

Pero además de tener esos rasgos envidiables, el *Homo economicus* tiene otras virtudes personales. Por ejemplo, es perfectamente honesto. En efecto: no miente, les revela a sus competidores toda la información que le solicitan, respeta siempre las reglas del juego, cumple siempre a la perfección los acuerdos comerciales, y cuando un contrato presenta dudas o vaguedades, es perfectamente justo para acordar con el otro agente la interpretación más correcta y equitativa.

Además de ser perfectamente honesto y racional, el *Homo economicus* tiene la suerte de vivir en un mundo maravilloso: la información, muy amplia, que necesita para tomar sus decisiones es de acceso libre y gratuito. Y, por otra parte, los procesos de negociación necesarios para llegar a acuerdos mutuamente satisfactorios no tienen ni costo ni límite de tiempo (en realidad, son instantáneos).

No es sorprendente, entonces, que en un mundo lleno de humanos honestos y superdotados, que solo buscan su utilidad personal en un mundo de información ilimitada y negociaciones instantáneas, se llegue a resultados óptimos sin necesidad de muchas reglas o normas. Por eso la mano invisible guía a personas perfectas en un mundo perfecto sin

casi utilizar instituciones económicas. Por eso en un mundo neoclásico solo se necesitan dos supuestos institucionales: un mercado puro y perfecto y un Estado cumpliendo sus funciones más elementales. ¿Es así la realidad? ¿Importa que lo sea?

Existe un antiguo y complejo debate entre economistas y metodólogos acerca de si los supuestos en que se basan las teorías y los modelos económicos deben ser o no realistas, o sea, si deben reflejar adecuadamente los rasgos de la realidad (Maki, 1994). La gran mayoría de los autores institucionalistas son «metodológicamente realistas»; esto significa que creen que un modelo o teoría, aunque por definición son una simplificación de la realidad, deben mantener el realismo en sus supuestos centrales o básicos. Los supuestos básicos son los que, según cómo se formulen, cambian los resultados del modelo. Estos supuestos centrales deben reflejar lo mejor posible la realidad.

Y a diferencia del modelo neoclásico, los modelos institucionalistas aplican supuestos realistas tanto respecto a la psicología de los agentes como a las condiciones básicas del contexto social. La sustitución de los supuestos neoclásicos por otros más realistas y el desarrollo de modelos a partir de ellos no se realizaron de una sola vez por un autor, sino que fueron el resultado de la acumulación de múltiples resultados de investigación de varios autores a lo largo de varias décadas. Estas conclusiones fueron reunidas y consolidadas en una visión única por Oliver Williamson, que la definió en una de sus primeras obras como el *enfoque de las fallas organizacionales*, aunque luego se popularizó como el *enfoque de los costos de transacción*.

En las primeras décadas del siglo xx se había impuesto en la profesión, en su llamada corriente principal, la visión neoclásica de la economía de mercado. A partir de entonces esa visión comienza a aplicarse a los diversos campos del trabajo del economista, y con buenos resultados. Sin embargo, se van encontrando en distintas áreas discrepancias, o anomalías, como se las denomina en una visión de la sociología de la ciencia (Kuhn, 1962). En diversos campos, como la economía de los seguros (los problemas del riesgo moral y la selección adversa), la economía pública (el problema del *free rider*), la economía agraria (en la que se identificó originalmente el problema de la agencia), la economía de la empresa (las decisiones subóptimas) y los derechos de propiedad (y las externalidades) y otros, se van encontrando situaciones en las que la teoría neoclásica no predice adecuadamente lo que sucede en la realidad, como ocurre en muchas ciencias. Según esa misma visión sociológica que mencionamos, las anomalías se resuelven asignando la responsabilidad a errores de investigación y luego a «imperfecciones» de la realidad.

Se entienden por «imperfecciones» situaciones excepcionales en las que, por razones especiales, la realidad no se adapta a la teoría predominante. Las «imperfecciones» no se concebían en aquel momento como fallas de los modelos, sino como desvíos excepcionales de la realidad de lo que los modelos indicaban como situación «normal», como «fallas de los mercados».

Cada una de estas discrepancias entre las predicciones de los modelos y la realidad se intentó resolver con explicaciones *ad hoc*, específicas para cada caso y desconectadas entre ellas. Sin embargo, la acumulación creciente de anomalías sin resolver llevó a algunos autores de la corriente principal a preguntarse, como afirmaban desde siempre los críticos radicales de la economía neoclásica, si los problemas no se originarían en los presupuestos de los modelos teóricos.

En las décadas de los años 60 y 70 del siglo pasado, Oliver Williamson, que trabajaba en la autoridad antimonopolio de los Estados Unidos, encuentra su propia anomalía:

ciertas conductas no competitivas de las empresas que él no creía que se explicaran por un interés espurio de anular la competencia por intereses particulares, sino porque en ciertas circunstancias esa es la solución económica y socialmente más eficiente. A partir de este descubrimiento Williamson repasa la historia de las imperfecciones de los mercados y encuentra que en realidad no son tales, sino que son expresiones de los errores de la teoría neoclásica para explicar una diversidad de situaciones reales.

2. La hipótesis de las fallas organizacionales: racionalidad e información

A partir de esto Williamson propone como alternativa el *enfoque de los costos de transacción* que, como dijimos, recibió originalmente el nombre del *enfoque de las fallas organizacionales*, porque intenta explicar cómo diversos errores de la teoría explican las supuestas fallas de los mercados. Y la falla en la teoría neoclásica es que utiliza supuestos centrales irreales que falsean la explicación de la realidad.

La *hipótesis de las fallas organizacionales* plantea que la generalidad de los problemas de coordinación y control de las transacciones que se dan en la operación de los diversos mercados libres se debe a la *conjunción de algunas conductas de los agentes con algunas situaciones del contexto*, y que tanto esas conductas como esas situaciones son perfectamente normales y frecuentes, aunque la teoría neoclásica no las reconociera.

Para comprender mejor el sentido y el alcance de la *hipótesis de las fallas organizacionales* (HFO) debemos recordar algunos elementos básicos de la lógica de los mercados neoclásicos. En estos mercados, como en todos (según nos recuerda Williamson), la unidad básica del análisis son las transacciones. Las transacciones son, como se vio más arriba, transferencias de derechos de propiedad sobre los bienes o servicios que se producen entre un agente y otro. Las transacciones son importantes porque las economías modernas se caracterizan por la división social del trabajo, o sea que diferentes tipos de agentes realizan distintas actividades productivas y de consumo, sin que nadie produzca todo lo que necesita (como sucedería en una economía basada, por ejemplo, en unidades campesinas autosuficientes).

Desde los tiempos de Adam Smith es aceptado que la división social del trabajo es una condición necesaria para que exista especialización de los distintos agentes en las diversas actividades, y la especialización es el camino para lograr aumentar la productividad y obtener mejoras en la «riqueza de la nación» (el desarrollo económico). Pero la división del trabajo genera potencialmente dos tipos de problemas: los de coordinación y los de control.

Por una parte, para que una economía con división del trabajo sea mínimamente eficiente es necesario que los agentes que realizan distintas actividades productivas cuenten con información suficiente acerca de las acciones e intenciones de los demás para que las decisiones de todos sean mínimamente consistentes o coherentes. Por ejemplo, al separarse en unidades económicas distintas los productores de trigo, los fabricantes de harina, los elaboradores de pan y los consumidores de este producto, es necesario que cada integrante de cada etapa cuente con información adecuada acerca de las necesidades de los consumidores y de las posibilidades productivas y planes de quienes están antes y después en la cadena. De lo contrario, si la información es insuficiente o equivocada, se puede llegar a producir más trigo (o harina o pan) del necesario, o mucho menos. En el primer caso se

darían desperdicios productivos y en el segundo déficits, que en cualquier caso podrían anular fácilmente las mejoras derivadas de los aumentos de la productividad en cada paso. Para alcanzar un nivel mínimo de información es necesario que exista algún mecanismo o proceso social que la asegure. Este proceso es el que se denomina **coordinación**.

¿Cómo se aseguran niveles mínimos de coordinación en los mercados neoclásicos? Fundamentalmente a través de supuestos que facilitan la coordinación. En especial, se supone generalmente que **la información es perfecta**. Esto significa que todos los agentes disponen, en todo momento y en forma gratuita, de toda la información, en cantidad y calidad, que requieren para tomar sus decisiones como agentes maximizadores. Pero como procesar y analizar estos volúmenes de información puede ser dificultoso, se plantea como supuesto central **la racionalidad perfecta**. Esto significa no solo que los agentes son completamente maximizadores (buscan cumplir de manera óptima sus objetivos), sino que tienen las capacidades mentales de análisis y cálculo que les permiten llegar en plazos cortos a las decisiones óptimas.

Para hacer posibles esos cálculos, además, se elimina la incertidumbre dura, o sea, la posibilidad de que en el futuro se den situaciones totalmente imprevistas o nuevas. En vez de ello sí se permite la existencia del riesgo, de situaciones futuras previsibles y cada una de ellas con una conocida probabilidad de ocurrencia.

Cuando se reúnen todos estos supuestos no es de extrañar que los mercados neoclásicos optimicen. Si contamos con agentes que saben qué es lo que quieren, que disponen de toda la información necesaria y de toda la capacidad de análisis necesaria para saber cómo lograrlo, en un mundo sin imprevistos, lo raro sería que tomaran decisiones erróneas o descoordinadas. El problema de la coordinación queda así resuelto antes de plantearse como tal.

Por otra parte, tenemos el problema del **control**. Este problema se da cuando los agentes, luego de llegar a decisiones pretendidamente coherentes y maximizadoras, deben realizar las transacciones a las que se han comprometido. (Por ejemplo, un molino se compromete a entregar a una panadería una cierta cantidad de harina de una calidad dada en una fecha determinada.) Si estas promesas no se cumplen las transacciones fallan y se generan, nuevamente, desperdicios y/o déficits. Es necesario un proceso social de **control** que promueva el cumplimiento de las promesas realizadas.

¿Cómo resuelve esto la teoría neoclásica? También con un supuesto. Es un supuesto tan importante para el funcionamiento eficiente de los mercados como el de racionalidad perfecta, pero generalmente está implícito, no se lo menciona en los modelos. Es el ya comentado supuesto de honestidad absoluta. En los modelos neoclásicos los agentes no mienten, no entregan información falsa o distorsionada, no hacen falsas promesas, no dan excusas mentirosas, no incumplen sus contratos. De esta manera el problema del control desaparece antes de plantearse. Y de nuevo, lo raro sería que en un mundo poblado de agentes perfectamente honestos y totalmente racionales y omnisapientes no se llegara al óptimo social.

Volvamos ahora a la hipótesis de las fallas organizacionales. Oliver Williamson parte de considerar que los supuestos en los que se basan los modelos de los mercados deben ser realistas, o sea que deben reflejar adecuadamente el mundo real. Para ello propone una serie de supuestos alternativos.

Las limitaciones a la racionalidad humana se basan en las características neurológicas y psicológicas del ser humano. Pero dependen también de los instrumentos de que el

ser humano dispone para tomar sus decisiones, lo que incluye tanto los instrumentos informáticos como los modelos teóricos que nos informan de cómo funciona el mundo. De todas formas, aunque la capacidad humana de toma de decisiones aumente con el tiempo al mejorar los instrumentos en los que se apoya, en cada momento esas capacidades siguen teniendo un límite.

El **supuesto de racionalidad limitada**, que nos plantea que el ser humano quiere ser racional pero no siempre tiene las capacidades para serlo, fue originalmente planteado por Herbert Simon (1947) al analizar las decisiones administrativas. A partir de la propuesta de Williamson es el supuesto estándar de los modelos institucionales.

Sin embargo, existen otros supuestos de racionalidad alternativos que tienen resultados similares. Son el supuesto de la **racionalidad selectiva** y el de **las decisiones emocionales**. En estos casos, a diferencia de lo que ocurre en el supuesto de la racionalidad limitada, los agentes no desean ser racionales. Esto marca una diferencia mucho mayor con la tradición neoclásica que con la racionalidad limitada, y probablemente por ello no han sido integrados al pensamiento institucionalista mayoritario.

La racionalidad selectiva fue propuesta por Harvey Leibenstein (1976), quien afirmó que los individuos normalmente no desean hacer el esfuerzo de ser racionales y que los altos niveles de racionalidad que se encuentran en algunos ámbitos sociales (como en la economía) se deben más a una presión del medio (a través de la competencia o de los incentivos organizacionales, por ejemplo) que a una tendencia intrínseca de la psicología humana. Según este planteo, los individuos eligen, seleccionan el nivel de racionalidad en el que se sienten cómodos y no se mueven de allí a menos que se den situaciones traumáticas.

El supuesto de toma de decisiones emocional se ha desarrollado, por ejemplo, para intentar comprender las conductas de los mercados bursátiles. Se afirma que una parte importante de las decisiones de consumo y también de inversión se toman en base a reacciones emocionales, sin aplicación de cálculo racional.

Williamson, siguiendo a Simon, afirma que la racionalidad limitada, según la cual los agentes intentan ser racionales pero no siempre pueden hacerlo, es más realista que el supuesto de racionalidad perfecta, especialmente cuando se trata de problemas complejos, con alta carga de incertidumbre o con escasa información. Es entonces que Williamson hace uno de sus principales aportes: los problemas que encuentran los agentes para coordinar y controlar sus decisiones y transacciones se dan cuando se da **una cierta combinación de un supuesto de conducta con un supuesto de contexto**. En el caso que estábamos tratando, la sola existencia de la racionalidad limitada no genera problemas en las transacciones, sino que estos se producen cuando esa capacidad limitada resulta insuficiente al enfrentarse con problemas especialmente complejos, inciertos o sobre los que se dispone de escasa información.

No necesariamente una racionalidad limitada (o selectiva o emocional) genera errores. Cuando el problema a resolver y su contexto son simples (dependen de pocas variables con pocas relaciones entre ellas), cuando no existe incertidumbre acerca del futuro (no hay imprevistos, son conocidas todas las situaciones posibles y la probabilidad de ocurrencia de cada una), las capacidades de racionalidad, en el nivel de racionalidad elegido por el agente, pueden ser suficientes para resolver el problema y tomar una decisión maximizadora.

Y esta es la hipótesis de las fallas organizacionales: los problemas en la coordinación entre las decisiones de los agentes nacen de la combinación de algunas características de la conducta de los agentes con algunas situaciones específicas del contexto. Lo mismo dice la HFO de los problemas del control de las transacciones.

3. El oportunismo y el control de las transacciones

Otros tipos de supuestos de conducta que se pueden hacer más realistas se refieren a la honestidad de los agentes. Si bien Williamson reconoce que la mayor parte de los agentes económicos son honestos, la existencia de una minoría dispuesta a mentir y a estafar dificulta la realización de todas las transacciones de la economía, ya que por su propia lógica los **oportunistas** (nombre que da a quienes distorsionan información para obtener un beneficio indebido) no confiesan que lo son. Si se acepta el supuesto más realista de que una porción de los agentes es oportunista, esto dificultará la realización de todas las transacciones. Pero, de nuevo, esto ocurrirá solo si el oportunismo se combina con un supuesto de contexto más realista.

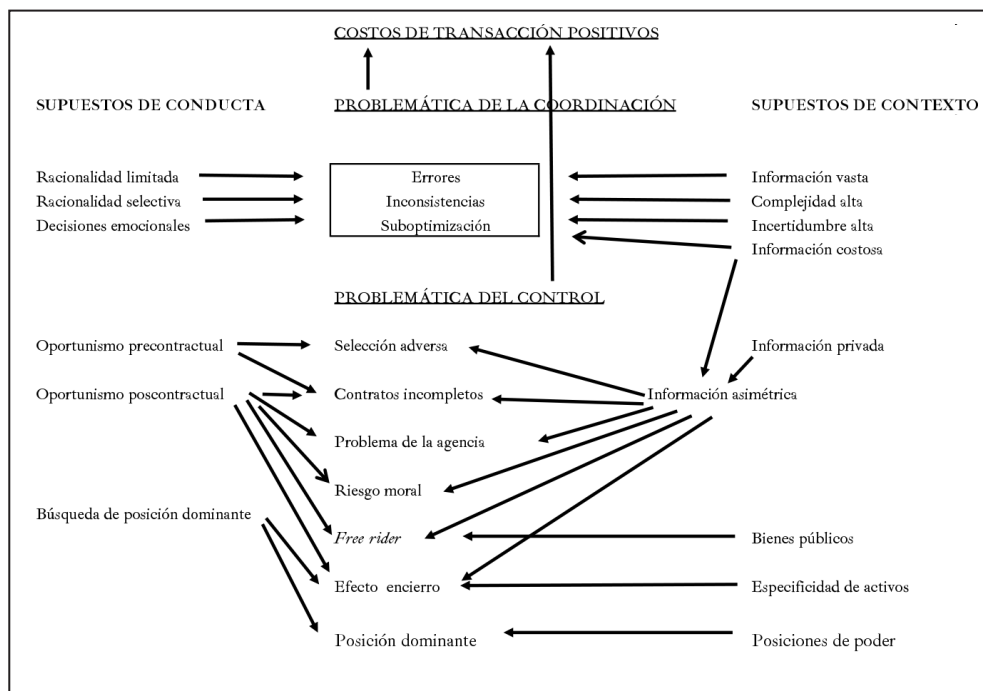
En efecto, si aceptamos el supuesto neoclásico de información perfecta, cualquiera puede saber quién es oportunista y abstenerse de contratar con él o evitar caer en sus trampas. Pero la información no es realmente perfecta, producir y obtener información requiere esfuerzo, recursos y tiempo. Hay datos que son, por lo tanto, costosos para los agentes, quienes no siempre los pueden pagar. Y en otros casos la información puede ser privada, o sea que no hay monto de recursos que obligue a su poseedor a revelarla. Cuando existe información imperfecta, ya sea por ser costosa o por ser privada, no podemos estar seguros de que una posible contraparte es honesta, lo que nos llevará a no realizar la transacción o a invertir recursos adicionales para protegernos de posibles estafas.

En la figura III.1 aparece una representación de cómo supuestos realistas acerca de la conducta de los agentes (a la izquierda) cuando se combinan con supuestos realistas del medioambiente (la columna de la derecha) tienden a producir problemas de coordinación y control en las transacciones.

Cuando se dan situaciones de fallas organizacionales los problemas de coordinación y control crecen, las actividades económicas se reducen, los costos de realizarlas aumentan y la eficiencia de la economía en general se reduce.

Una forma sintética de plantear esta visión fue planteada también por Herbert Simon, quien expuso que las acciones necesarias para llegar a un acuerdo en una transacción y vigilar que se cumpla no son instantáneas ni gratuitas, sino que los **costos de transacción** son positivos. Es necesario invertir en costos de producción pero también en costos de transacción para que la economía funcione con niveles mínimos de eficacia y eficiencia. Actualmente, estos aportes y síntesis no son exclusivos de la economía institucional, sino que son aplicados en muchos modelos microeconómicos que intentan reflejar en forma realista la operación de los mercados.

Figura III.1. La problemática de la coordinación y el control



En la figura III.1 se intenta sintetizar cómo los principales problemas de la coordinación y el control de las transacciones surgen de algún tipo especial de combinación entre características de la conducta de los agentes y condiciones del contexto económico.

A veces hay que tener precaución, especialmente con los análisis de los problemas de control, porque existe la tendencia en algunos autores a ver todos los problemas a través del lente de una sola problemática. Por ejemplo, para algunos todos los problemas se reducen al riesgo moral, mientras que para otros todos son derivados de los contratos incompletos o del problema de la agencia. Es claro que la combinación de algún tipo de oportunismo con alguna condición del contexto, en especial de la información, está presente en todos esos casos, pero no se distinguen las a veces sutiles pero importantes diferencias entre ellos. Importantes porque si se diagnostica mal, como cualquier enfermedad, la cura no será la correcta.

A continuación veremos cómo se generan y se diferencian los principales problemas de coordinación y control.

Errores

La combinación de la racionalidad limitada o selectiva con información demasiado vasta para poder analizarla o con situaciones de alta complejidad o incertidumbre probablemente produzca soluciones erróneas a los problemas que deben resolver los agentes económicos, los que a su vez tendrán efectos de escasez o desperdicio de bienes y servicios.

Suboptimización

Este fenómeno, conocido en la literatura en inglés como *satisficing*, se da cuando la combinación de racionalidad limitada con supuestos de contexto de alta complejidad, alta incertidumbre o información demasiado vasta lleva a los agentes a renunciar a optimizar y usar una regla distinta, la de encontrar un nivel de ingresos, o de la variable que sea, que satisfaga objetivos mínimos o básicos. La consecuencia es que se toman decisiones que pueden tener errores e inconsistencias que bajan los niveles de coordinación.

Riesgo moral

Se da cuando se hace un compromiso de realizar una transacción en el futuro y luego se miente para obtener una ventaja indebida (oportunismo poscontractual que no se puede detectar por la información imperfecta). Es un caso que se detectó en la industria de los seguros; yo puedo tomar un seguro de salud comprometiéndome a cuidar razonablemente mis condiciones de vida y luego dedicarme a hábitos insanos porque de todas maneras ya estoy asegurado. Si muchos asegurados hacen esto aumentan las primas pagadas, aumentan los costos de las aseguradoras y por consiguiente se incrementa el precio de los seguros y puede haber una parte de los potenciales clientes que no puedan ya contratarlo.

Selección adversa

Es un problema que también se detectó en el sector de los seguros, pero se diferencia del riesgo moral en que en estos casos el oportunismo es precontractual: el asegurado miente cuando está contratando el seguro, por ejemplo, no declarando una enfermedad que no es detectada por los controles de la compañía aseguradora. También en este caso el precio del mercado se eleva y si se eleva demasiado el mercado puede llegar a desaparecer.

Problema de la agencia

En los problemas de control entre un principal que asigna una tarea a un agente también hay una mezcla de problemas de información y de oportunismo, pero tiene el componente adicional del azar. Se da cuando, por ejemplo, el propietario de una parcela de tierra la arrienda a cambio de una parte de la producción, pero la producción es muy escasa y el agricultor lo explica por un supuesto mal clima; en este caso el propietario no tiene elementos para diferenciar los efectos del azar del nivel de esfuerzo que efectivamente aplicó el agricultor.

Contratos incompletos

Esta situación, que también es consecuencia de oportunismo e información incompleta y asimétrica, se da cuando las transacciones son muy complejas, se prolongan en el tiempo y enfrentan altos niveles de incertidumbre. Para enfrentar estos riesgos los agentes intentan redactar contratos completos, o sea, contratos que tomen en cuenta todas las eventualidades que puedan darse en el futuro y dar una solución a cada una. Pero generalmente es muy difícil que un contrato pueda ser completo (a veces por el costo que implica llegar a analizar todas las alternativas), por lo que cuando sucede un acontecimiento imprevisto las

partes deben renegociar qué hacer en ese caso. Este problema puede incrementar los costos de confeccionar los contratos y hasta a llevar a algunos agentes a no realizar ese tipo de transacciones, lo que reduce el nivel de producción e ingresos de la economía.

Free rider

Este problema se da cuando existe un bien público, o sea, un bien o servicio que una vez producido no es posible restringir a algunos consumidores o inversores y no a otros. Entonces es frecuente que agentes que no aportan al costo del bien igualmente lo utilicen. Es un caso típico de los evasores de impuestos. Si esto se da en forma grave es posible que el Estado no pueda dar los servicios públicos a nadie debido a la imposibilidad de financiarlos.

Efecto encierro

El componente específico del efecto encierro es la **especificidad de los activos**. Un activo es específico cuando solo es útil para un uso o una gama muy restringida de usos. Cuando un agente compra a otro un bien que es muy específico para un solo uso (un edificio ubicado en un cierto sitio, una máquina que puede ser utilizada por una sola empresa en el país, la capacitación de un empleado en una especialidad que solo puede aplicar con un cierto patrón) puede darse que luego el contratante cambie las condiciones del contrato, aprovechando que el vendedor del bien o servicio quedó «encerrado» en la transacción, ya que no tiene la oportunidad de ofrecer el bien o servicio a otro comprador. Para evitar esto la contraparte busca salvaguardas, que incrementan los costos o, de nuevo, puede decidir que es mejor no arriesgarse a realizar una inversión tan específica.

Posición dominante

La posición dominante se da cuando una de las partes de la transacción tiene el poder suficiente como para cambiar las condiciones de la transacción sin que la otra parte pueda contrarrestarlo, pero oculta a su contraparte esas intenciones.

Como vemos, en todos estos casos se da alguna combinación de oportunismo pre- o poscontractual con alguna modalidad de información asimétrica por costosa o imperfecta, y todos ellos pueden tener como consecuencia el incremento del costo de las transacciones para contrarrestar ese oportunismo, y por ello algunas transacciones o todo el mercado pueden colapsar; pero cada una de las situaciones tiene componentes específicos que hacen necesario un tratamiento diferente para resolverlos.

Pero, finalmente, ¿qué tiene que ver todo esto con las instituciones económicas? Las instituciones, las reglas y normas son las soluciones que creó el ser humano para ordenar la problemática de la coordinación y del control. Las reglas pueden facilitar la información y la toma de decisiones, así como limitar las conductas oportunistas o bajar los costos de transacción.

4. Bibliografía recomendada

Se recomienda como bibliografía mínima para profundizar la mayoría los temas tratados en este capítulo:

- Williamson (1985), caps. 1 y 2.

5. Ejercicios

Ejercicio III.1

El ejército de la Antigua Roma, como todas las infanterías, se enfrentaba con el problema de los legionarios (soldados) que en medio de la batalla se acobardaban y huían, pero sin desertar, ya que luego volvían a incorporarse a sus unidades. Cuando la proporción de soldados «cobardes» era alta la batalla se perdía. Los centuriones (oficiales) no eran capaces de distinguir, en medio de la lucha, quiénes eran los que huían. La solución utilizada era «diezmar las tropas» después de una batalla perdida, lo que consistía en elegir al azar 1 de cada 10 soldados en cada unidad, quienes luego eran matados a golpes por sus compañeros.

Utilizando los desarrollos teóricos vistos acerca de la problemática del control:

1. Indique qué tipo de problema de control de los vistos es el más útil para analizar este caso y por qué.
2. Evalúe si diezmar las tropas puede ser o no una solución efectiva al problema.

La macroeconomía institucional

La mayor parte de las teorías institucionales son de tipo microeconómico, o sea que analizan las transacciones particulares y no el funcionamiento de toda la estructura institucional de la economía. La mayoría de las teorías institucionales se concentran en el nivel micro, en cómo se toman las decisiones en pequeños ámbitos de la economía. Aun los aportes de Douglass North, cuya pregunta inicial es la misma que la de Adam Smith (¿por qué algunas economías se desarrollan y otras no?), dan una respuesta micro. En una muy apretada síntesis: el cambio y el desarrollo de las instituciones son el resultado de la acumulación de múltiples intentos de organizaciones poseedoras de nuevos conocimientos productivos que logran presionar al Estado para cambiar las reglas de forma de que les sea rentable explotar esos conocimientos.

Revisando la literatura económica, sin embargo, se pueden encontrar tres enfoques, bastante diferentes entre ellos, que ven a las instituciones como un todo con un enfoque macroeconómico. A continuación nos referiremos sintéticamente a cada una de ellas.

1. Las instituciones como reglas de elección colectiva

Actuar en la economía casi siempre equivale a tomar decisiones. Ya sea que se tome la tan utilizada definición de Robbins («la economía es la distribución de recursos escasos entre fines alternativos») o alguna alternativa («la economía trata de cómo la sociedad produce, distribuye y utiliza los bienes y servicios»), siempre está bastante explícito que el agente económico debe tomar decisiones. Desde si comprar hoy pan o galletas para el desayuno hasta si poner en marcha o no el multimillonario proyecto del buque regasificador en Uruguay, siempre nos enfrentamos a decisiones. Y aunque quienes realmente toman las decisiones son los individuos, las personas tomadas de a una, muchas de las decisiones que se toman en las organizaciones y en la sociedad son tan complejas y controvertidas que deben participar en ellas muchas personas, cada una con sus opiniones y preferencias.

Un grupo de autores, entre los que se destaca Keneth Arrow, intentaron, especialmente durante las décadas de los 50 a 70 del siglo pasado, analizar las características lógicas de las decisiones que se toman entre muchas personas. El concepto central de la teoría es la elección colectiva (Sen, 1981). Una elección colectiva es el proceso mediante el cual participan muchos individuos para llegar a una decisión final. Existen muchas formas de elecciones colectivas: consenso (todos deben estar de acuerdo en la misma opción); votaciones por mayoría para elegir un presidente; elecciones empresariales en que cada sector toma las decisiones especializadas (producción, marketing, personal, etc.) en base a las decisiones estratégicas de la dirección y las condiciones que establece finanzas; las reglas del mercado, que dan «votos» en función del poder de compra de cada uno, o las reglas de cualquier deporte que aplica sus normas para definir quién gana.

¿Qué determina las reglas que se usan para cada elección colectiva en la economía? Salvo que se trate de la regla del más fuerte (nos pegamos hasta que queda uno en pie), la elección colectiva está condicionada por las reglas de elección colectiva que la sociedad ha elegido y que reciben el nombre de *reglas constitucionales*: son las normas que definen cómo se deben tomar otras reglas de menor nivel. Se denominan *constitucionales* porque constituyen las reglas básicas de la elección colectiva, aunque no todas figuran en las constituciones políticas de los países. Esto funciona para la economía, pero también para las decisiones políticas (cómo se elige al presidente, cómo se hacen las leyes, etc.) y en otras áreas de la vida social (como en las religiones organizadas, por ejemplo).

La *teoría de la elección colectiva* analiza las condiciones lógicas que deben tener las distintas opciones para obtener diferentes resultados. Por ejemplo, se exige a las reglas que cumplan criterios éticos, como el principio de no dictadura (no debe haber un sujeto de quien dependan todas las decisiones), y condiciones que faciliten la lógica de las decisiones, como la regla de transitividad (si la sociedad decide que A es mejor que B y que B es mejor que C, entonces A debe ser al menos una opción tan buena como C).

Una parte de las instituciones económicas son las que definen las *reglas de elección colectiva* (REC). Las instituciones establecen quiénes son los que pueden participar en el proceso de decisión, en qué momento, con qué nivel de influencia, los procedimientos que dan peso y valor a cada opinión y cómo se distribuyen los resultados según las resoluciones que se tomen. Y es claro que distintas reglas de elección llevan a diferentes resultados.

Por supuesto que las REC que operan en la economía son mucho más complejas que la de la mayoría en una votación. Para acercarnos a ellas podemos clasificarlas en tres grandes grupos o familias de REC: las mercantiles, las políticas y las de reciprocidad.

Las REC *mercantiles* son aquellas en que se «vota» a través del poder de compra. Las transacciones principales son los intercambios (te doy algo con un cierto valor para que me des otra cosa con un valor equivalente). Es la REC predominante en el capitalismo, aunque también ha habido experiencias de sistemas de mercado socialistas (como en Hungría y en la antigua Yugoslavia). Es claro que existen muchos tipos de mercados (regulados o no regulados por el Estado, monopólicos o competitivos, privados o públicos, etc.), y por eso decimos de que se trata de una «familia» de REC similares pero no idénticas.

Otra familia de REC son las *de tipo político*. Son las que basan las decisiones en las reglas del proceso político, en las mismas reglas que llevan al control del Estado y del poder político. En todas las economías existen sectores, más o menos grandes, que operan bajo reglas políticas, y fueron las predominantes en los distintos tipos de socialismo centralmente planificado que se ensayaron en el siglo xx. La principal forma de transacción es la de las transferencias obligatorias (impuestos o subsidios).

Las fronteras entre las REC políticas y las de mercados son a veces complejas, como es el caso de las empresas públicas o de los sectores regulados, que tienen el especialmente difícil desafío de jugar al mismo tiempo dos «juegos»: el del mercado y el de la política.

Finalmente, en todas las economías existe un tercer tipo de REC, aunque no han sido predominantes en ninguna economía moderna. (Tal vez lo hayan sido en las más primitivas). Son las reglas *de reciprocidad*. Las principales transferencias en esta REC son las transferencias voluntarias (como los intercambios mercantiles) pero sin contrapartida (como las transferencias estatales). La lógica de esta REC es la de ayudar a otros porque en algún momento tal vez necesitemos la ayuda de esos otros. Décadas atrás existía en el sector rural uruguayo, especialmente entre las empresas familiares, el sistema «de comandas»:

cuando llegaba la época de la cosecha o de la yerra (la matanza del ganado), tareas que requerían más fuerza de trabajo que aquella de la que disponía cada familia por separado, todas las familias de una zona iban a pasar el día al predio de una de ellas para ayudarla a completar las tareas, lo que terminaba con un banquete o una fiesta. Y al otro día se hacía lo mismo en otra explotación.

Un ejemplo actual y bastante complejo de aplicación de la reciprocidad se da en el sector de la provisión médica de sangre humana y de sus derivados.

La Comisión Honoraria Nacional deberá «asegurar la donación voluntaria de sangre» y «procurará que la obtención y entrega de sangre se realice en forma gratuita, impidiendo toda actividad comercializada para el logro de ese fin». (Extractos del art. 5 de la Ley 12.072 de 1953)

En Uruguay, como en la mayoría de los países, es ilegal la compraventa de sangre humana (se prohíbe el mercado) y el Estado no obliga a donar (se excluyen los mecanismos político-estatales). Lo que existe es un sistema basado en la reciprocidad: cuando alguien necesita una transfusión se le pide a algún pariente que done sangre para compensar el aporte. Si esa donación no se realiza no existen un precio a pagar o un castigo a cumplir. También se estimula que existan un conjunto de donantes que donen sangre regularmente por convencimiento ético, aunque ningún pariente o amigo esté necesitando una transfusión. Aunque este sistema ha recibido un toque de incentivo al concederse licencia del trabajo por el día en el que se dona (Ley 16.168), la REC básica sigue siendo la de reciprocidad.

Las campañas públicas de recolección de fondos para organizaciones sin fines de lucro también son un ejemplo moderno de estas REC. Y algunos modelos de negocios de internet, como Wikipedia, se podrían interpretar que siguen un esquema de reciprocidad. En Wikipedia los usuarios donan información para un acervo común para el uso de cualquier internauta, y un grupo de ellos, también voluntaria y gratuitamente, se dedica a revisar la información ingresada.

Se podría plantear una cuarta familia de REC, pero en realidad no es autónoma de las ya vistas. Son las reglas de las organizaciones burocráticas. Aunque generalmente se asocia a la burocracia con el Estado, el tamaño y complejidad de las grandes empresas privadas e incluso de las organizaciones sin fines de lucro hacen necesario que existan organizaciones y burocracia en el mercado, en la política y en la reciprocidad.

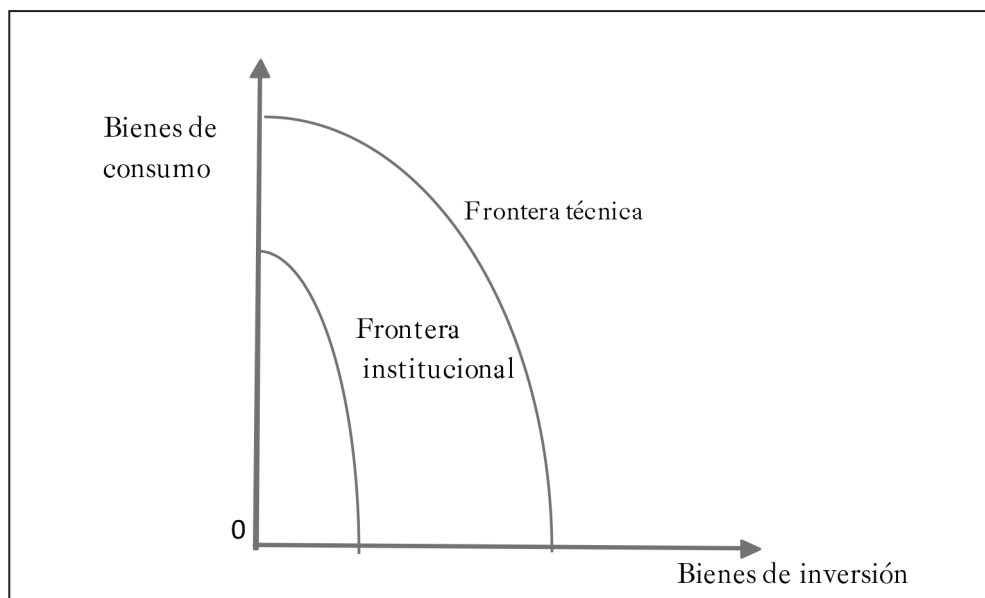
2. Las fronteras de producción técnica e institucional

Otra forma de visualizar la importancia de las instituciones a nivel macro o sistémico es el concepto de la curva institucional de producción máxima. Como es sabido, una forma de representar la capacidad de producción en una economía en un momento dado es calcular el máximo de producción que se podría alcanzar utilizando totalmente sus recursos y sus mejores tecnologías. Si se supone que existen dos tipos de productos, como los de consumo y los de inversión, por ejemplo, este concepto se puede representar con una curva convexa que se inicia en el máximo de producción de bienes de consumo, con ninguna producción de bienes de inversión, y luego se van sustituyendo los recursos destinados al consumo por los necesarios para producir bienes de inversión hasta que toda la producción solo sea de

bienes de inversión. Lo que se construye es la curva o frontera de producción máxima de esa sociedad. Representamos gráficamente esto en la figura IV.1.

Un concepto similar se puede construir aplicando las categorías institucionales. Las imperfecciones en la coordinación y el control derivados de supuestos realistas de conducta y de contexto permiten niveles de producción menores a los técnicamente posibles. Los costos de transacción y las transacciones fallidas hacen que con los mismos recursos y tecnologías no se pueda llegar al máximo técnico de producción, y para cada combinación de recursos el máximo de producción que se puede alcanzar es menor. Esta nueva frontera, ubicada por debajo de la frontera técnica, es la frontera institucional. La distancia entre ambas fronteras muestra el grado de eficiencia institucional de la economía en su conjunto.

Figura IV.1. Las fronteras de producción



3. La teoría de la regulación francesa

La *teoría de la regulación* francesa es una teoría de origen marxista que plantea que las economías funcionan en base a lo que llaman un *modelo de desarrollo*, que es el que define cómo se invierte, cómo se distribuyen sus ingresos, cuánto se consume y se exporta, etcétera. El modelo de desarrollo se basa en un *régimen de acumulación* que tiene como componente básico lo que llaman el *modo de regulación*, que incluye una visión general de las principales reglas de elección económica.

Los regulacionistas distinguen cinco *formas institucionales* en el modo de regulación: las referidas a las relaciones laborales, las relacionadas con la moneda y el crédito, las que regulan las relaciones económicas internacionales, las normas del funcionamiento de los mercados y la relación entre el Estado y la economía.

Las teoría de la regulación francesa tiene desarrollos muy importantes y enfoques diferentes, pero todos parten de una misma afirmación: el funcionamiento de las economías se basa en un conjunto de reglas que no son una simple acumulación azarosa de normas aisladas, sino que conforman un sistema de regulación que debe tener coherencia interna y en el que el cambio de una norma implica la necesidad de cambiar muchas otras con las que esa está relacionada.

Esto se vuelve muy importante porque esta teoría concibe que el capitalismo en particular y los modos de producción en general avanzan en su historia a través de una serie de crisis de diversa magnitud, separadas por períodos de desarrollo o crecimiento bajo las reglas vigentes. Cuando el régimen de acumulación o el modelo de desarrollo llegan al máximo que pueden dar y caen bajo el efecto de sus propias contradicciones internas, para sustituirlos por otros es necesario, entre otras cosas, desarrollar un nuevo modo de regulación, nuevas formas institucionales coherentes entre sí y que permitan funcionar al nuevo régimen de acumulación.

4. Bibliografía recomendada

Para ampliar los conocimientos respecto a los temas tratados en este capítulo se recomienda consultar los siguientes materiales:

- Sen (1982), cap. 1.
- Boyer y Saillard (1996), caps. 1 y 2.

5. Ejercicios

Ejercicio IV.1

A continuación se mencionan situaciones u opiniones reales sobre distintas actividades económicas. Indique cuáles de ellas implican un cambio de familia o dentro de una familia de reglas de elección colectiva y cuál sería ese cambio.

1. Años atrás, una reforma constitucional por voto popular devolvió a OSE el monopolio en la provisión de agua potable.
2. Poco tiempo atrás, un diputado criticó las campañas de recaudación de fondos de la Teletón; entre otras cosas, planteaba que el Estado es quien debe proporcionar los servicios que brinda esa fundación.
3. En varias paredes de Montevideo se puede ver el grafiti «La salud no es mercancía».
4. El gobierno está implantando un Sistema Nacional Integrado de Cuidados que incorporará nuevos servicios brindados por el Estado, por empresas privadas ya existentes y por los propios familiares de los beneficiarios.
5. Una empresa extranjera, titular de los derechos para una explotación minera de yacimientos de hierro, los cede a una empresa nacional.

Los costos de transacción y su medición

1. Los costos de transacción y el teorema de Coase

En los modelos neoclásicos no existen los *costos de transacción* (CCTT), solo se consideran los costos de producción. Como vimos más arriba, operan los supuestos de información ilimitada y gratuita utilizada por agentes con capacidad infinita de procesarla y de llegar a una decisión óptima, la cual puede transformarse en una transacción fácilmente, ya que todos los agentes son honestos y tienen todo el tiempo necesario para negociar un acuerdo mutuamente beneficioso. Estos supuestos no solo garantizan que las soluciones de mercado sean óptimas, sino que determinan que no existan costos para realizar las transacciones. Ni la información, ni la capacidad de cálculo, ni la negociación, ni el control del cumplimiento de los contratos tienen costo alguno.

Pero, también vimos, estos son supuestos irreales, ya que la información es limitada, costosa y asimétrica, la capacidad de racionalidad es limitada y/o selectiva y no todos somos honestos. Por lo tanto, para realizar una transacción, para transferir los derechos de propiedad sobre un bien o servicio, es necesario pagar una serie de costos, a saber:

1. Los costos de búsqueda: los que hay que afrontar para reunir información primaria o adquirir la información secundaria necesaria para analizar el problema y tomar la decisión. En especial, se trata de encontrar una posible contraparte que esté interesada en la misma transacción, incluyendo la información sobre sus antecedentes comerciales. Cuando se utilizan datos producidos por el Estado u otras organizaciones y ofrecidos gratuitamente, de todos modos para esas organizaciones y la sociedad en general tienen un costo que alguien paga (a través de los impuestos, por ejemplo).
2. Los costos de análisis: las actividades de procesar y analizar la información obtenida para llegar a indicadores útiles para tomar la decisión.
3. Los costos burocráticos: el tiempo de trabajo y los recursos necesarios para llegar a acuerdos dentro de las organizaciones, para coordinarlas y para supervisar y motivar a sus integrantes.
4. Los costos de negociar: para llegar a acuerdos mutuamente satisfactorios y preparar contratos, especialmente si la transacción es costosa, compleja, incierta o a largo plazo.
5. Los costos de monitoreo: los de supervisar que el contrato se está cumpliendo adecuadamente.
6. Los costos judiciales o con árbitros privados que resuelvan los diferendos ocasionados por el incumplimiento de los contratos o por sus vacíos y/o el cambio de las circunstancias.
7. Los costos de mantener recursos adicionales para enfrentar las situaciones que se pueden dar si la transacción finalmente falla (como los seguros, las garantías, etc.).

Como vemos, algunos de estos costos son característicos de los intercambios en los mercados y otros se dan dentro de las organizaciones, ya que también en estas se producen transacciones (transferencias de derechos sobre bienes y servicios), en ese caso entre áreas.

Algunos de estos costos los paga una de las contrapartes de la transacción, otros se

comparten, pero algunos son pagados por conjuntos más amplios de agentes (como el financiamiento del Clearing de informes comerciales sobre las empresas y consumidores) o por todos los contribuyentes al fisco, cuando los costos de transacción son servicios generados por el Estado (como servicios de información, parte de los gastos el sistema judicial y del aparato de seguridad, etc.).

Todo esto es reconocido por el ya comentado supuesto de los costos de transacción positivos, de Ronald Coase. La importancia de que los costos de transacción sean positivos tiene como efecto que no siempre podemos pagarlos y entonces no estaremos seguros de que las decisiones y transacciones que realicemos siempre serán las óptimas.

Alguien podría plantear que el modelo neoclásico podría absorber esta crítica, que alcanzaría que el agente incluyera la decisión de hasta dónde es conveniente buscar y procesar información para mejorar se decisión. Pero es obvio que no es un argumento válido, porque yo no puedo saber si una información será importante para tomar una decisión hasta que la conozca, y si la conozco es porque ya pagué el costo correspondiente.

Con relación a este tema existe uno de los teoremas más citados y peor interpretados de la economía, el llamado teorema de Coase. Coase (1960) se pregunta qué sucedería si no existieran costos de transacción, y llega a la conclusión de que las partes contratantes siempre llegarían a la mejor transacción para ambos, la que maximiza el resultado total y se lo distribuye adecuadamente. Esto se puede interpretar (y yo creo que es la interpretación correcta, dado el resto de la producción científica de Coase) como una especie de reducción al absurdo: si no hubiera costos de transacción las transacciones serían óptimas, pero como las transacciones no son óptimas ello nos muestra que los costos de transacción son relevantes. Otros autores dan una interpretación diferente, errónea en mi modesta opinión, diciendo que Coase afirma que no existen los costos de transacción y por lo tanto las transacciones son óptimas. Invito a los lectores a leer por sí mismos *El problema del costo social*, donde Coase plantea su teorema, y llegar a sus propias conclusiones.

2. La medición de los costos de transacción

¿Se pueden medir los costos de transacción? Cualquiera diría que debería ser posible asignar números a unos costos. Y en efecto es posible, pero con opciones y dificultades metodológicas, como sucede con cualquier medición.

Los CCTT pueden medirse de dos formas: la medición micro y la macro.

A. La medición micro

La medición micro consiste en calcular los costos que son necesarios para realizar una transacción determinada. Como cualquier costeo contable, esto se puede hacer de forma histórica (registrando los costos efectivos de una o varias transacciones reales) o de una manera estándar (calcular el costo teórico según las especificaciones técnicas promedio de cada paso de la transacción).

La principal dificultad del costeo micro es la disponibilidad de la información necesaria para completarlo, que generalmente incluye datos no publicados, internos de las empresas, a veces ni siquiera calculados por nadie.

Un estudiante de la Licenciatura en Economía, Marco Xavier, completó en 2003 un trabajo monográfico de grado que consistía en medir los costos de una cierta transacción: las ventas de ganado vacuno de los criadores a los engordadores en Uruguay. Esta transacción era realizable de cinco maneras: contacto directo entre comprador y vendedor, participación de un intermediario que recorre los establecimientos, ferias ganaderas donde se reúnen compradores y vendedores con el ganado a la vista, compraventas «por pantalla» (un comprador puede ver por televisión filmaciones de distintos lotes de ganado ofrecidos en venta en diferentes puntos del Uruguay, filmación certificada por un veterinario que inspecciona cada lote) y transacciones por internet (en esos momentos recién iniciándose).

El estudiante usó el sistema de costo estándar y procedimientos estadísticos sofisticados para calcular los costos de cada tipo de transacción en base a la información primaria que él mismo recopiló, contabilizando todos los costos efectivos y en especie de búsqueda y transporte, las comisiones y el aval bancario (los costos de transacción en su definición estricta). Demoró más de un año en hacer el estudio y llegó a conclusiones muy interesantes. A continuación presentamos uno de sus resultados de síntesis: los costos de transacción efectivos, en moneda y en especie, pagados por el comprador, por los vendedores y totales, para el caso de un productor que compra 80 novillos a cada uno de 10 oferentes diferentes, para cada variante de transacción. Los costos están expresados como porcentaje del precio del ganado transado.

Cuadro V.I. Costos totales de transacción en porcentajes del precio del ganado

Forma de Transacción	Comprador	Vendedor	Total
Directa	6,78	6,02	12,80
Intermediario	8,13	7,62	15,75
Remate feria	11,05	10,38	21,43
Pantalla 1	10,37	7,14	17,51
Pantalla 2	10,36	7,12	17,48
Internet 1	8,21	6,50	14,71
Internet 2	6,39	6,10	12,49

Como se puede ver en el cuadro, los costos son significativos y varían en forma no despreciable (son equivalentes a entre el 12,8% y el 21,43% del valor de la compraventa), siendo el menor uno de los casos de transacción por internet (cuando los agentes se encuentran a menos de 100km uno de otro).

Ese mismo estudiante buscó antecedentes internacionales de mediciones y solo encontró un estudio con el método histórico realizado por dos investigadores estadounidenses. Se refería a los costos de las transacciones realizadas por una empresa automotora. En los antecedentes de los autores figuraba que uno de ellos era asesor de la empresa, lo que explica el acceso a la información y la selección del caso. Este es un ejemplo de las dificultades para obtener datos históricos internos de las empresas.

Una dificultad teórico-metodológica de la medición micro consiste en diferenciar los costos *de* transacción de los costos *en* la transacción. En efecto, al realizar las transacciones muchas veces hay que pagar costos que no existirían si la transacción no se realizara, pero que no son costos de búsqueda, análisis o monitoreo. Los impuestos sobre la venta son un ejemplo de esto. El impuesto al valor agregado se debe pagar al realizarse la transacción, pero su función no es resolver los problemas de coordinación y control, no aporta a la reunión ni al acuerdo ni al control mutuo de los agentes que realizan el negocio.

La única posibilidad conceptual de considerar a estos impuestos como costos de transacción sería aplicar el improbable supuesto de considerar que el impuesto que se paga en una compraventa equivale exactamente a los costos de transacción que afronta el Estado por la protección de la propiedad y los contratos que viabilizan que las transacciones se realicen.

B. La medición macro

El método macro tiene un objetivo muy diferente: medir los costos de transacción que se insumen en toda la economía durante un año, tanto por los privados en el momento de realizar la compraventa como por el Estado al operar los servicios que facilitan las transacciones.

Un antecedente clásico para la medición macro es el estudio realizado por Wallis y North (1986) para Estados Unidos en el período de 1870 a 1970. Llegaron a que los costos de transacción equivalieron a **un porcentaje del producto bruto nacional (PBN) cercano al 50%** en 1970, por ejemplo. Veamos sintéticamente cómo arribaron a un resultado tan impactante.

La principal decisión metodológica de Wallis y North fue considerar que en la economía los costos de transacción aparecen en dos lugares: en el que denominaron «sector de servicios de transacción» y en las áreas administrativas de las empresas. Por una parte, razonaron, existen sectores enteros de la economía, tanto públicos como privados, cuya función es facilitar las transacciones. Por ejemplo, el sector financiero tiene como función reunir ahorristas y solicitantes de dinero y realizar transacciones entre ellos a través del propio banco. También incluye los servicios de seguros, que al menos en parte protegen a los agentes de robos y otras acciones tramposas de los oportunistas. Finalmente, incluye el comercio al por menor, el comercio al por mayor y los servicios humanos y materiales utilizados por ellos (no su producción ni su valor agregado, sino los recursos utilizados).

A lo anterior le agregaron los servicios públicos productores de servicios de transacción, como la justicia.

Pero Wallis y North encontraron CCTT en otro lugar: en las áreas de gestión de las empresas que no pertenecen al sector de servicios de transacción. Por ejemplo, en una fábrica de autos hay funcionarios administrativos, supervisores y vendedores encargados de registros, controles, administración, ventas, finanzas, etcétera, que pueden considerarse como aquellos que, dentro de la empresa, se dedican a facilitar las transacciones con otras empresas y las que se dan internamente dentro de la organización. Los autores obtuvieron el dato de este tipo de personal (que denominaron tipo I), calcularon el porcentaje que representaban en el empleo total de esas empresas y aplicaron ese porcentaje al total de salarios pagados por ellas. En este caso podría ser discutible, por ejemplo, que un supervisor de una planta de montaje de automóviles esté produciendo CCTT o ayudando a producir los automóviles.

Es cierto que en todo este trabajo (como en cualquier estimación estadística) se tomaron algunas decisiones metodológicas discutibles, tanto en lo relacionado con el sector privado como con el público. Por ejemplo, al delimitar el sector productor de servicios de transacción incluyeron el transporte y los gastos militares.

En el caso de los gastos militares el argumento fue que una de las funciones de los militares es defender los derechos de propiedad de los nacionales frente a las pretensiones de posibles invasores extranjeros, lo cual es discutible como forma de facilitar las transacciones.

En cuanto al transporte, si bien es necesario transportar los bienes para hacerlos llegar a sus usuarios, esto se podría considerar un costo de producción. Una pieza de carne en la carnicería de mi barrio es para mí físicamente diferente de la misma pieza en el frigorífico, porque me evita tener que trasladarme a buscarla y este traslado es un ejemplo de un costo que se da en las transacciones pero que no es necesario para enfrentar problemas de coordinación o de control. Es como si yo comprara el servicio de transporte separadamente de la carne.

Otra fuente de dudas es el nivel de desagregación de los datos sobre los sectores de servicios de transacción, en especial los estatales. El error que se puede cometer es el de desagregar demasiado poco los números. Por ejemplo, es claro que parte de los servicios de la justicia pública sirven, o deberían servir, a la resolución de los conflictos que surgen de las transacciones comerciales. Pero también es cierto que la justicia interviene en otros tipos de asuntos sin trasfondo económico, como los conflictos familiares, los delitos contra las personas y no contra la propiedad o la justicia de menores. Y lo mismo sucede con otros sectores: si se incluyen unidades administrativas estatales que incorporan subsectores que son claramente productores de CCTT junto con otros que claramente no lo son se están sobreestimando los costos de transacción.

Es evidente, sin embargo, que hacer ese tipo de desagregación requiere mucha información y mucho trabajo, difícil de exigir a una obra pionera como la de Wallis y North, que intentó abarcar toda la economía estadounidense por un siglo entero.

En base a sus estimaciones, Wallis y North llegan a calcular que los recursos utilizados para producir servicios de transacción en la economía estadounidense pasaron **del equivalente a alrededor de una cuarta parte del PBN en 1870 a cerca de la mitad en 1970**. Se debe recordar que no es una cuarta parte o la mitad del PBN, porque se está comparando el valor de recursos utilizados con la producción neta. Si se comparara con el valor bruto de producción de la economía o con el total de recursos utilizados, los porcentajes serían evidentemente menores.

De todas formas, aun depurando los resultados del Ejército, el transporte y otros subsectores, sectores y trabajadores incorrectamente incluidos, el total de recursos necesarios para que las transacciones funcionen probablemente seguiría siendo impresionantemente alto y, además, creciente.

Que sea creciente debe interpretarse no como un signo de aumento de ineficiencia, al menos en este caso, porque el PBN general de Estados Unidos también crece, por lo que el PBN «neto» de los CCTT seguiría creciendo a lo largo del tiempo. Lo que está mostrando que a medida que una sociedad se desarrolla y complejiza son necesarios costos de transacción más altos para ayudar a realizar un dólar más de transacciones. Diferente sería el caso de CCTT que aumenten en una economía con PBI estancado; allí sí tendríamos una ineficiencia creciente en la realización de las transacciones.

Antonio Elías (2002) reprodujo para Uruguay, para el período 1986-2000, el estudio de Wallis y North utilizando su misma metodología, de modo de poder establecer comparaciones, y llegó a que en ese lapso los recursos utilizados como CCTT en Uruguay oscilaron entre el 42% y el 54%, con un promedio de 49%. También comparó esas cifras con indicadores similares para otros países y encontró niveles muy parecidos en Japón y Alemania, algo menores en Argentina (36%) y mayores en Francia y Estados Unidos (alrededor del 60%).

3. Bibliografía recomendada

Recomendamos ampliar la metodología planteada en este capítulo con Wallis y North (1986) o Elías (2002).

4. Ejercicios

Ejercicio V.1

Existe en Uruguay, como en la mayor parte de los países, un subsector del sector servicios dedicado a la producción y venta de servicios jurídicos. Estos servicios son ofrecidos por profesionales que trabajan en forma liberal, sin relación de dependencia, y también por estudios jurídicos. Por otra parte, numerosas empresas, organismos públicos y otras organizaciones integran abogados en sus equipos técnicos internos.

Si fuera posible obtener toda la información necesaria, ¿qué parte de estos servicios podrían considerarse costos de transacción?

Ejercicio V.2

Se presentan a continuación algunas de las unidades que componen el Ministerio de Economía y Finanzas. Para cada una de ellas defina si se trata de una oficina que produce servicios de transacción u otros tipos de servicios.

1. Dirección General Impositiva, que tiene por misión obtener la recaudación de los recursos del Estado provenientes del sistema tributario interno.
2. Dirección General de Casinos, que gestiona y supervisa los juegos de azar de casinos y salas de esparcimiento.
3. Área de Defensa del Consumidor, que evita abusos en las relaciones comerciales, difundiendo información de precios e interviniendo en los conflictos entre empresas y consumidores.
4. Contaduría General de la Nación, que es el organismo técnico responsable en materia de diseño y control de la contabilidad del sector público en el ámbito legal de su competencia.
5. El Área de Choferes, que aporta el transporte de los jefes del ministerio y de documentación oficial.

6. Servicio de Garantía de Alquileres, que otorga y administra la garantía del Estado en contratos de arrendamiento con destino a casa habitación de funcionarios públicos y jubilados.
7. Auditoría Interna de la Nación, que es el órgano de control que contribuye a generar un entorno económico transparente y confiable de la hacienda pública y privada.
8. El Sector de Recursos Humanos de la Dirección General de Secretaría.
9. La cafetería que da servicio a los funcionarios del ministerio.

Los derechos de propiedad

1. Conceptualización de los derechos de propiedad

¿Qué es un mercado? Es un conjunto de agentes económicos y las transacciones que realizan entre ellos con relación a un determinado producto o servicio. Las transacciones típicas (aunque no las únicas) que se dan en un mercado son transacciones de intercambio, en las que cada una de las dos partes entrega a la otra un valor económico a cambio de dinero o de otro valor equivalente. ¿Y qué es lo que se entrega en una transacción a cambio del dinero? ¿Se trata de la entrega en términos físicos de bienes o servicios? No necesariamente. La entrega de un bien no equivale por sí misma a una transacción, como sucede cuando entrego un mueble a una empresa para que lo guarde en un depósito. Y muchas transacciones, especialmente las financieras (como las operaciones a futuro), pueden no implicar entregas de bienes materiales en ningún momento. ¿Qué se intercambia entonces en el mercado? Se intercambian *derechos de propiedad* (DDPP).

En efecto, al comprar o vender en un mercado estoy comprando o vendiendo ciertos derechos sobre algunos bienes. ¿Y qué son los derechos de propiedad?

Los derechos de propiedad son las relaciones que se establecen entre los agentes económicos en función de la utilización o afectación de bienes y servicios económicos. En particular, consisten en la aceptación, en el reconocimiento por la sociedad en general de la legitimidad de que algunos agentes utilicen, manipulen o afecten determinados bienes o servicios.

Algunas concepciones (como las liberales, por ejemplo la de J. Buchanan) consideran que los derechos de propiedad son inherentes a los individuos y filosóficamente previos a la inserción de estos en la sociedad. Ya sea que esta visión se base en la creencia en «derechos divinos» de propiedad o en una filosofía política individualista, tiene como consecuencia que los derechos de propiedad deban considerarse «intocables» por la acción estatal y aun por los acuerdos constitucionales.

Por el contrario, la mayor parte de los autores que tratan el tema (especialmente los que lo hacen desde una óptica institucionalista) consideran que los DDPP se constituyen a partir de relaciones social e históricamente construidas entre las personas, y no entre las personas y las cosas. Las relaciones entre las personas y las cosas son relaciones físicas, biológicas o técnicas, de consumo o manipulación, que son distintas de las relaciones sociales y económicas de propiedad, las que se basan en un reconocimiento social del derecho de los agentes a consumir o manipular.

La importancia de los derechos de propiedad se centra en que son el principal sistema de incentivos de la economía. Los DDPP son las reglas que establecen qué consecuencias

va a tener para un agente que utilice económicamente un bien: puede ser castigado o premiado por los objetos que use y cómo los use, según sean las normas.

Las relaciones de propiedad están reguladas por un conjunto de reglas que definen, en cada sociedad y momento específicos, el contenido y límites de los derechos y la forma de alcanzar el reconocimiento social respecto a los distintos objetos de propiedad. Pero en cada sociedad existe una multiplicidad de configuraciones diferentes de los DDPP. Distintos tipos de bienes económicos están sometidos a diversas formas de propiedad, las cuales cambian en el tiempo.

Denominamos *sistema de relaciones de propiedad* al conjunto de reglas que definen los derechos de propiedad sobre un subconjunto específico de bienes.

El alto contenido ideológico de los temas que se relacionan con los DDPP lleva a que estos se presenten de una manera frecuentemente distorsionada, intencionalmente o no, para favorecer los intereses de los distintos grupos en los debates acerca de las reglas de la propiedad y su eventual cambio. Es crucial, entonces, contar con una definición rigurosa de las relaciones de propiedad.

Se podría pensar que para definir los DDPP sobre algún tipo de bienes alcanzaría con tomar del derecho las referencias a las normas jurídicas vigentes, usándolas como dato previo al análisis económico. Sin embargo, para el análisis económico en general y para el institucional en particular, esto es insuficiente. Las normas jurídicas se refieren únicamente a los aspectos formales y a los contenidos declarativos de las reglas. Desde el punto de vista de la Economía se hace necesario considerar también los aspectos informales y los contenidos subjetivos, coercitivos y objetivos de las normas para tener un cuadro completo y realista.

En efecto, aunque es imprescindible al analizar un sistema de derechos de propiedad sobre algún bien conocer y analizar las normas jurídicas que se refieren a él, esto no es suficiente. Es necesario conocer también:

- Qué piensan y creen los agentes sobre quién tiene los DDPP sobre esos objetos (aspecto subjetivo).
- Quiénes ejercen efectivamente los DDPP, con aceptación del resto de la sociedad (aspecto objetivo).
- ¿Son sancionados o no los que infringen los DDPP establecidos? (aspecto coercitivo).

Las mismas preguntas se deben responder aun en los casos en los que no existen normas jurídicas formalmente establecidas, sino que los DDPP están definidos por normas informales (convenciones, costumbres, hábitos, etc.).

Por lo tanto, el economista no puede tomar la caracterización jurídica de los DDPP como un dato preanalítico, sino que es parte de su trabajo de comprensión de la economía.

Otro punto especialmente importante para comprender adecuadamente la realidad de los DDPP es que generalmente existen una multiplicidad de derechos establecidos sobre un mismo objeto, un «haz de derechos» distribuidos entre diferentes sujetos interrelacionados y sometidos a diversas restricciones. Esta concepción se opone a la imagen de un derecho de propiedad único y exclusivo, de un propietario como único titular irrestricto de todos los derechos sobre el bien. Esta última imagen surge de las reglas de propiedad sobre los bienes de consumo o de una sobresimplificación de la propiedad privada capitalista que dejó de ser útil mucho tiempo atrás para entender a las grandes empresas capitalistas.

2. La descripción de un sistema de derechos de propiedad

Por lo tanto, para describir un sistema de derechos de propiedad se deben especificar cinco rasgos o componentes que los caracterizan:

- el objeto involucrado,
- los diferentes derechos que se reconocen sobre ese objeto,
- los sujetos de cada uno de esos derechos,
- las limitaciones impuestas al ejercicio de los derechos,
- las sanciones posibles por la infracción a las normas anteriores.

A. El objeto

La descripción de un sistema de DDPP debe iniciarse definiendo precisamente el objeto que se intenta analizar. Esto es importante porque el desarrollo económico e institucional de las sociedades modernas ha llevado a una gran diferenciación y creación de bienes y servicios.

En ocasiones lo que para una visión «ingenua», no analítica, parece constituir un único objeto, en realidad abarca una serie de bienes relacionados. Por ejemplo, se habla de «la propiedad sobre la tierra», pero el objeto *tierra* incluye la propia superficie del territorio, el subsuelo, el espacio aéreo sobre aquella, derechos específicos de paso o servidumbre, etcétera. Y para cada uno de estos objetos las normas modernas definen reglas de DDPP específicas y muy diferentes.

Por otra parte, el desarrollo tecnológico crea constantemente objetos, y las normas jurídicas y económicas van generalmente muy por detrás en su reconocimiento. Por ejemplo, hace algunos años atrás un juez argentino liberó de responsabilidades a un *hacker* que había modificado la página web de un sitio estatal con el fundamento de que los DDPP se aplican solo sobre cosas físicas y que una página web no lo era. Más allá del error en la apreciación de qué es una cosa física (una página web es una cosa en al menos dos formas: un conjunto específico de señales magnéticas en un servidor y una imagen en una pantalla), el ejemplo muestra la necesidad de adaptar continuamente las normas y las visiones a los bienes y servicios creados por la innovación tecnológica.

Por otra parte, existen una diversidad de bienes económicos que no revisten el carácter de cosa física, sino que han sido creados por el propio proceso de cambio institucional para solucionar necesidades de operación del proceso económico. Un ejemplo de los más antiguos de este tipo de objetos son los derechos de la propiedad intelectual, mientras que los derivados financieros son de los ejemplos más modernos. En todos estos casos, al no tener muchas veces el bien económico una referencia física nítida y al estar en constante proceso de reformulación, una precisa y actualizada descripción es imprescindible para realizar cualquier análisis.

B. Los derechos

Como se mencionó, la visión más realista de los DDPP es la de un «haz de derechos» que se aplican sobre un mismo objeto. Han sido básicamente las experiencias de las corporaciones por acciones, de la propiedad pública y de los distintos sistemas socialistas que operaron en el siglo xx las que han puesto más de manifiesto que la conceptualización de la propiedad como derecho simple y único no es correcta para la mayor parte de las aplicaciones modernas.

Sobre cualquier objeto se pueden distinguir **cuatro derechos de propiedad**. En algunos casos estos derechos son subdivididos y definidos en formas especiales (como sucede con los derechos de la propiedad intelectual), pero siguen siendo reconocibles estos cuatro tipos básicos, que se plantean a continuación. Esta clasificación es básicamente compatible con la utilizada normalmente en los textos legales, aunque con algunas diferencias por la diversidad de los enfoques. (En el Código Civil uruguayo las normas relevantes son los artículos 486, 487 y 488.)

- a. El derecho a utilizar el bien o servicio para su destino «normal» o para el que ha sido diseñado, conocido como **derecho al uso**.

Es un aspecto central de los bienes de consumo: el derecho del consumidor a utilizar el bien para obtener de él su valor de uso. Es un derecho tan básicamente atado a los individuos que se reconocía aun en las economías socialistas más estatistas.

También existe el derecho al uso sobre los bienes de producción. En este caso el derecho es asignado no necesariamente al propietario jurídico del bien, sino a quien está autorizado a manipularlo o a tomar decisiones a su respecto. Por ejemplo, el derecho al uso de los medios de producción que son propiedad de una corporación por acciones no lo tienen los accionistas o los miembros del directorio, sino los operarios designados, de acuerdo a las normas internas de la organización, para trabajar en la correspondiente etapa del proceso de producción, así como sus supervisores y los gerentes que están autorizados a tomar decisiones respecto a la aplicación de esos bienes en el proceso.

- b. El derecho sobre los resultados en términos de valor de uso o monetario producidos al utilizar el bien o servicio, llamado usufructo o derecho residual.

Es el derecho a «los frutos», ya sea en la interpretación directa de los frutos físicos de un manzano, por ejemplo, como a los resultados económicos de la explotación de los bienes de producción (la utilidad empresarial).

Corresponde incluir aquí los derechos que obligan a pagar y autorizan a cobrar valores monetarios por la utilización de bienes muebles e inmuebles (alquileres), concesiones públicas (cánones), obras científicas o artísticas (derechos de autor) y otros.

Para una visión económica muy difundida del tema (como la de Milgrom y Roberts, 1993), el derecho de propiedad propiamente dicho es el de usufructo, ya que es el derecho residual, el derecho a los resultados de la explotación de los bienes que quedan luego de cubrir los costos, y por ello tiene una importancia central en la estructuración de los incentivos. El sujeto a quien se asignen estos derechos residuales tenderá a preocuparse especialmente por la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos. Sin embargo, un análisis completo de los sistemas de propiedad no puede obviar los restantes derechos, que también influyen en los incentivos de los agentes involucrados en los procesos de producción.

- c. El derecho a afectar o destruir el bien, conocido también como **derecho al abuso**.

Los derechos al uso o al usufructo no siempre incluyen el derecho a transformar parcial o totalmente el objeto. Un arrendatario no tiene normalmente el derecho a modificar o

destruir el bien que arrienda, así como el editor de una obra literaria no tiene el derecho a transformarla. Normalmente los operarios de una unidad productiva no tienen el derecho a transformar o destruir los medios de producción que sí pueden utilizar, derecho que es asignado a algún agente ubicado en un lugar superior en la escala jerárquica de la organización.

d. El derecho a transferir algunos o todos los anteriores derechos a otros sujetos.

Tener el reconocimiento social para usar, usufructuar o modificar un objeto no significa que se tenga siempre la capacidad de transferir esos derechos a otros. Un arrendatario generalmente tiene prohibido subarrendar una vivienda, por ejemplo. Y un usuario de un bien (alguno de los estudiantes que usan las sillas de los salones de la facultad) no necesariamente tiene la posibilidad de transferir ese derecho a otros (por ejemplo, cobrar a otros estudiantes por el uso de sillas reservadas con anterioridad).

En este punto corresponde determinar, si alguien tiene asignado el derecho de transferencia, a cuáles de los otros derechos se aplica, si la transferencia es permanente o temporal, si es gratuita u onerosa y, en este caso, cuáles son las reglas para la fijación del precio.

C. Los sujetos

Para un bien o servicio en particular los diferentes derechos mencionados pueden distribuirse entre diferentes agentes.

Para identificar a los sujetos de los DDPP es importante recordar que la visión económico-institucionalista de los derechos de propiedad se diferencia de la visión jurídica. En efecto, la visión jurídica identifica al propietario con la persona física o jurídica que es reconocida como titular de los derechos por el sistema legal, pero la visión económica enfatiza la importancia de identificar al agente humano que ejerce efectiva y legítimamente el derecho de *decidir* sobre el objeto. La descripción de los agentes que ejercen los DDPP se basa en la identificación de aquellos que efectivamente toman los distintos tipos de decisiones en las organizaciones públicas y privadas, muchas veces como delegación de los derechos jurídicos de los propietarios legales.

Para usar una vez más el ejemplo de una compañía por acciones: los accionistas son los titulares legales de todos los derechos sobre los medios de producción de la empresa, pero solo ejercen el derecho al usufructo en la forma de recepción de dividendos y parte de los restantes al tomar decisiones generales en las asambleas de accionistas. El ejercicio efectivo de la mayor parte de los derechos al uso, afectación y transferencia, y parte del de usufructo se distribuyen entre las personas que ocupan los distintos cargos en la estructura jerárquica y funcional de la empresa, de acuerdo a sus reglas internas y a las normas legales.

D. Las limitaciones

«En mi predio hago lo que quiero.» Productor agropecuario de la ribera del río Santa Lucía resistiendo las objeciones de inspectores de la DINAMA sobre la utilización de pesticidas contaminantes.

«Esto es ridículo. Por más que haya algún beneficio por algún lado, estamos hablando de una propiedad privada a la que no se le puede imponer algo que un propietario no quiere hacer.» Vocero de la gremial de propietarios de parkings de Montevideo ante la norma departamental que obliga a dar espacio a las bicicletas en los parkings.

Es frecuente que frente a una iniciativa de cambio en un derecho de propiedad haya reacciones del tipo «esto es una violación de la propiedad privada» o «esto es una privatización», según sea un derecho asignado a un agente privado o a uno público. Estas reacciones se basan en el supuesto de que los derechos asignados son absolutos, cuando en realidad casi todos los sistemas de DDPP incluyen limitaciones al ejercicio de los derechos. Aplicar una limitación a un DDPP privado o público no es anularlo, sino ajustar el conjunto de restricciones que la sociedad considera en cada momento que es conveniente aplicarle para proteger intereses sociales generales.

Un ejemplo claro de estas limitaciones son las numerosas restricciones a las que se enfrentan las empresas de un sector capitalista típico: el sistema bancario. Los bancos están sometidos a una supervisión estrecha que intenta reducir los riesgos sistémicos de las acciones de los agentes. Desde la instalación de un nuevo banco hasta sus estrategias comerciales, pasando por la designación de sus equipos gerenciales, una gran proporción de las decisiones bancarias están sometidas a la supervisión previa o posterior del Banco Central.

Cada agente normalmente se enfrentará a limitaciones legales u organizacionales al ejercicio de los DDPP que le son reconocidos. Existen varios tipos de estas limitaciones:

- Limitaciones al tipo de derechos que se pueda ejercer. Por ejemplo, derecho al uso, pero sin afectar el medioambiente; derecho de usufructo sobre los resultados de la empresa, pero solo después de haber pagado todos los impuestos, etcétera.
- Requisitos en los procedimientos que se deben seguir para ejercer los DDPP. Por ejemplo, derecho a decidir sobre los excedentes de una actividad, pero sujeto a aprobación de otros agentes; derechos a transferir otros derechos, pero con ciertas condiciones contractuales.
- Limitaciones en los plazos de vigencia de los derechos, como el plazo de 50 años para que una obra artística o científica pase de la propiedad de los autores o sus herederos al dominio público.
- Condiciones personales especiales para acceder a algunos derechos. Por ejemplo, la mayoría de edad exigida para administrar bienes propios.

Es evidente que una adecuada descripción de un sistema de DDPP requiere identificar estas limitaciones.

E. Las sanciones

Finalmente, a la infracción de cada norma de un sistema de derechos de propiedad puede corresponder alguna sanción. Como en cualquier institución, es fundamental la capacidad que exista para hacer cumplir la norma, el *enforcement*. En la mayor parte de los casos el *enforcement* es de tipo formal y se basa en el aparato estatal para su ejecución (como el Poder Judicial), aunque también puede ser formal pero de tipo contractual, como la designación de un árbitro elegido por las partes. El *enforcement* también puede ser informal, basado en la presión social que se produce entre los agentes frente a una violación de los derechos (los empresarios dejando de realizar transacciones con el infractor, por ejemplo).

En 2015 robaron una oveja cada tres horas en Uruguay [...] los lanares son el blanco más sensible del abigeato. [...] el robo de ovejas explica la baja en el sector, justo cuando Uruguay intenta posicionar la carne de ovino con hueso en el mercado estadounidense. [...] el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley que busca incrementar las penas para quienes cometen un abigeato. Incluso elimina la potestad del juez para aplicar medidas sustitutivas a la prisión y aumenta la reclusión por agravantes. Parte del justificativo es que en los últimos años fueron detenidas 308 personas por este delito y solo terminaron en la cárcel 56. (*El País*, 30/04/16)

Una consecuencia de la conceptualización de la propiedad como una multiplicidad de derechos asignados a una diversidad de agentes sometidos a limitaciones es que permite notar lo inapropiado de algunos métodos para describir los sistemas de propiedad. En especial, es frecuente que se plantee que existe una corta lista de posibles tipos de sistemas de propiedad, a saber: propiedad privada, propiedad pública, propiedad comunal y, a veces, la cooperativa. Muchas veces se da la impresión de que esos son los únicos tipos de sistemas de propiedad posibles, y que dentro de cada uno de ellos los casos son básicamente uniformes, y que lo único que resta es ubicar cualquier caso concreto en una de esas «casillas».

Pero una aplicación del esquema conceptual presentado más arriba lleva a concluir que existen muchos sistemas de propiedad privada significativamente diferentes y en constante transformación. La propiedad sobre un bien de consumo por parte del consumidor, sobre el mismo bien por parte del comerciante, sobre los medios de producción de una microempresa por parte de un propietario individual o sobre los de una corporación por los accionistas por un lado y los gerentes por el otro, los derechos de autor, los derechos de los artesanos en un sistema socialista, etcétera, son algunos ejemplos de la gran diversidad de situaciones significativamente diferentes para el desempeño económico que se agrupan normalmente dentro de la categoría *propiedad privada*. Similar diversidad podemos encontrar para la propiedad pública o la comunal. Por otro lado, los cambios tecnológicos y sociales continuamente alteran los sistemas de derechos de propiedad, produciendo modalidades antes inexistentes.

3. Las externalidades y los derechos de propiedad

A. El concepto y el origen de las externalidades

¿Cuál es la importancia de los derechos de propiedad para la operación de la economía? Su principal función es la de **definir los incentivos**, premios y castigos que los agentes pueden recibir como consecuencia de las actividades económicas en las que utilicen los bienes. Para un consumidor los derechos de propiedad son los que lo autorizan a extraer utilidad de los bienes (derecho al uso). Para un empresario los DDPP son los que le permiten utilizar insumos y fuerza de trabajo en la producción, y recibir los beneficios que resulten de esa actividad (derecho de usufructo). Los propietarios son también responsables de los perjuicios que la utilización de los bienes puede causar a otros.

En algún sentido, el sistema de derechos de propiedad es como el sistema de contabilidad de la economía: registra los efectos positivos o negativos de cada actividad y define quién se beneficia o perjudica por ellos.

En los modelos de mercado más sencillos los derechos de propiedad se suponen completa y perfectamente especificados. Esto significa que todos los bienes y recursos que son utilizados en actividades económicas tienen derechos de propiedad asignados, y que estos derechos están perfectamente definidos. En la realidad de los mercados, sin embargo, se dan casos en los que los derechos de propiedad sobre recursos o bienes económicos no están completamente especificados. Esta imperfección en los derechos sobre bienes económicos que estén siendo efectivamente utilizados da origen a las llamadas *externalidades*. (En castellano se debería utilizar el término *exterioridad*, pero el anglicismo *externalidad* está completamente aceptado.)

¿Cuáles son las consecuencias de la existencia de derechos de propiedad mal especificados? Como los DDPP son lo que impulsan a los agentes a incorporar en sus decisiones los efectos esperados de sus acciones, ya sean positivos o negativos, una imperfección en los DDPP implica que algún efecto positivo o negativo de alguna acción no será considerado al tomar las decisiones correspondientes. Por lo tanto, se produce la externalidad, un efecto *externo* positivo o negativo que separa los costos o beneficios sociales de esa decisión de los costos o beneficios privados. Como consecuencia, las decisiones de los agentes no son las mejores desde el punto de vista social.

Veamos un ejemplo de externalidades negativas: el tan usado ejemplo de la contaminación de un río. Si la industria contaminante puede verter al curso de agua sus desechos sin ninguna limitación, costo o control, eso significa que la propiedad sobre el río, o al menos el derecho al abuso, no está bien definido. La contaminación es un costo de producción que genera un perjuicio social que afecta negativamente a los consumidores y a otras empresas. Este perjuicio reduce el producto social, ya que disminuye el bienestar de los consumidores y/o aumenta los costos de otras empresas (industrias que deben purificar el agua que usan o la pérdida de negocios de las empresas de servicios turísticos, etc.).

El problema en sí no es que la acción de una empresa afecte a otros, esto sucede continuamente en toda la economía. Pero en la mayoría de los casos la empresa en cuestión debe pagar algún costo por los daños que produce, lo que lleva a que reduzca la producción hasta llegar a algún equilibrio que, si se cumplen algunos supuestos, será un óptimo social. El problema en nuestro ejemplo radica en que la empresa contaminante no toma en cuenta el costo que genera porque nadie tiene asignados los DDPP necesarios para exigirselo, y por lo tanto producirá y contaminará más allá del óptimo social.

Las externalidades positivas siguen una lógica similar: una empresa, en este caso, produce un beneficio por el que no puede cobrar porque no tiene asignados los DDPP necesarios. Por lo tanto, quienes disfrutan de ese beneficio no lo pagan y la empresa no tiene los incentivos necesarios para producir hasta el nivel del óptimo social. Por ejemplo, el argumento contra el uso gratuito de música dice que los autores, productores y distribuidores no reciben entonces los derechos de autor correspondientes y no tendrán los incentivos para producir más música.

En síntesis: las externalidades son una reducción del producto de la economía con relación a su producto potencial causada por una incorrecta o insuficiente especificación de los derechos de propiedad sobre algún bien o servicio.

La mala especificación de los DDPP por sí misma no produce la externalidad, es necesario que el bien o servicio esté siendo explotado y tenga una utilidad económica. No están especificados los derechos sobre la superficie de la Luna, pero por el momento esto

no es una externalidad. Lo será cuando sea tecnológica, económica y políticamente factible explotar los minerales lunares.

B. Mantenimiento y cambio de las externalidades

La pregunta básica es: ¿por qué existen y se mantienen las externalidades? De acuerdo a la llamada *teoría de los derechos de propiedad*, propuesta originalmente por H. Demsetz (1967), la respuesta es que las externalidades existen porque el incremento de costos de transacción necesario para «internalizar» la externalidad y corregir la imperfección de los DDPP es mayor que el crecimiento potencial del producto social que se conseguiría al alinear las decisiones individuales con los intereses sociales. Por lo tanto, agentes relativamente racionales y bien informados preferirán mantener la externalidad.

Analicemos esto. En primer lugar, crear, mantener y hacer cumplir los derechos de propiedad implica costos. Para definir las leyes y otras normas que especifican los derechos es necesario que se dediquen recursos a mantener funcionando un poder legislativo. Hacer cumplir esos derechos requiere la acción de parte de la Administración Pública, incluyendo los registros públicos de propiedad de bienes muebles e inmuebles, los cuerpos de seguridad, así como parte del Poder Judicial (especialmente los juzgados que actúan con relación a los delitos contra la propiedad). Por otro lado, al realizar transacciones los particulares insumen en costos relacionados con la certificación de los derechos de propiedad sobre los bienes que se transan (los servicios de escribanos, por ejemplo).

Cambiar la especificación de un derecho de propiedad, y en particular eliminar una externalidad, implica que el Estado y los particulares deban asumir nuevos costos de definición de los derechos, monitoreo de su respeto y castigo de las infracciones. Por otra parte, eliminar (*internalizar*) una externalidad generalmente tendrá un efecto positivo sobre la economía. El perfeccionamiento de las carencias en la definición de los DDPP permite reducir la brecha entre el producto real y el potencial, al corregir el sistema de incentivos de los agentes.

Si el incremento en los costos de transacción que los agentes prevén que sea necesario para internalizar una externalidad es mayor que el aumento de la producción que se prevé ocurriría a partir de la internalización, entonces los agentes racionales y maximizadores decidirán no internalizarla.

$$(C_1 - C_0) \geq (P_1 - P_0)$$

Donde:

P_1 = producto social previsto si se produjera la internalización

P_0 = producto social antes de la internalización

C_1 = costo de transacción de los DDPP previsto si se produjera la internalización

C_0 = costo de transacción de los DDPP antes de la internalización

La externalidad, entonces, no es un fenómeno raro, ajeno a la lógica del mercado y que se deriva de aspectos tecnológicos inevitables, sino que es consecuencia de una imperfección en el sistema de derechos de propiedad tolerada por los agentes económicos racionales.

¿Cuándo se internalizan las externalidades? Por un lado, si, por un cambio en la tecnología de producción o de las preferencias sociales, aumenta el valor del incremento del producto social que se podría obtener al eliminar la externalidad, los agentes lo percibirán

y la eliminarán. También puede suceder si, por un cambio de tecnología de información y control, se reduce el incremento en los costos de transacción que es necesario para la internalización. En ambos casos:

$$(C1 - C0) \leq (P1 - P0)$$

Para que este proceso de internalización se produzca siempre que sea conveniente es necesario que se dé un supuesto frecuente, aunque poco realista, de los modelos de mercado más sencillos: la información perfecta. Si, por el contrario, se hace el supuesto más realista de que la información es normalmente costosa e imperfecta, puede suceder que la internalización de una externalidad sea conveniente pero que los agentes involucrados no lo perciban.

Este modelo de internalización de externalidades puede hacerse más realista reconociendo que las decisiones económicas y políticas necesarias para internalizar una externalidad la tomarán aquellos agentes o coaliciones de agentes con poder suficiente para hacerlo, y solo mientras puedan apropiarse del incremento del producto que se produciría. Esto explica por qué se mantienen externalidades socialmente injustificadas y por qué se pueden crear nuevas externalidades al servicio de los intereses de los agentes más poderosos.

C. Modos de internalización

Por efecto de la generalización de una interpretación pigouviana (por referencia al autor Pigou) de las externalidades, muchas veces se considera que el único o el mejor método para eliminarlas es el establecimiento de impuestos que deban pagar los agentes que utilizan los recursos cuyos derechos no están correctamente especificados. Pero esto no es correcto.

Internalizar una externalidad significa, como se vio, definir, especificar o corregir los DDPP vigentes, de manera que algunos efectos positivos o negativos de la utilización del bien pasen a ser derecho o responsabilidad de algún agente. Lo central de la internalización, entonces, es asignar alguno o todos los derechos de propiedad sobre el objeto a uno o varios sujetos, con las limitaciones que corresponda.

Por ejemplo, en el caso de la externalidad de la contaminación de un río por una empresa industrial, habría diferentes formas de internalizarla:

- Asignar todos los derechos de propiedad sobre el río y sus márgenes a los propietarios de los terrenos adyacentes, en este caso a la empresa industrial contaminante. En esta opción si los vecinos desean reducir la contaminación deberían pagarle a la empresa para que reduzca la emisión de desechos.
- Igual que la anterior, con el agregado de una limitación en el derecho de usufructo: un impuesto a la contaminación que varíe en relación directa con los efectos contaminantes.
- Igual que la anterior, con el agregado de una limitación en el derecho de uso: una restricción de las zonas en las que se pueden descargar desechos, de las cantidades que se pueden descargar por período, de los contaminantes que deben ser filtrados antes de la descarga, etcétera.
- Asignar los derechos de propiedad sobre el río a la empresa, con la excepción del derecho a abuso o destrucción del río, que se asignaría a los vecinos de la zona. En este caso una empresa que deseara verter desechos contaminantes debería pagar a los vecinos para que se lo permitieran.

- Asignar los derechos sobre el río al Estado. En esta opción el río sería de propiedad pública y el Estado podría prohibir su uso o cobrar por contaminarlo.

La pregunta que sigue es cuál de estas formas de internalización es la mejor. Ronald Coase planteó, en lo que se conocería luego como el teorema de Coase, que si no existieran costos de transacción los agentes económicos, interesados en maximizar el valor del producto del uso de un bien con externalidades para poder luego repartírselo, negociarían todo el tiempo necesario para llegar a la solución óptima, a la forma de internalización que maximizaría la ganancia del producto a obtener. Pero como el supuesto de costos de transacción nulos es irreal, la existencia de estos costos hace que los agentes no siempre negocien hasta maximizar los resultados, sino que se detengan antes, o bien que uno de ellos imponga a los otros la solución que prefiera. La solución internalizadora, entonces, no será óptima y la producción no se incrementará todo lo que sería posible.

Los distintos modos de internalización, por tanto, pueden influir en el volumen de la producción que se pueda alcanzar. También influirán en la distribución del producto. Los agentes que sean designados como propietarios de los bienes disfrutarán de una mejor posición en la distribución de los resultados de las actividades en las que se usen esos bienes.

Elinor Ostrom dedicó la mayor parte de su carrera (por la que recibió el Premio Nobel) a investigar un caso especialmente importante de internalización de externalidades: cómo pequeñas comunidades de agricultores, ganaderos y pescadores se organizan para eliminar el llamado «problema de los comunes», como se llama a los efectos negativos de la explotación descontrolada de los bienes públicos. Y encontró que, a diferencia de lo planteado por la teoría neoclásica, que aconseja la propiedad privada individual como solución a cualquier problema de externalidades, las comunidades son capaces de generar sistemas de propiedad comunal suficientemente sofisticados y eficientes como para eliminar el «problema de los comunes».

4. Bibliografía recomendada

Para comprender en profundidad los conceptos de externalidad e internalización es recomendable leer Demsetz (1967).

5. Ejercicios

Ejercicio VI.1

Se adjuntan extractos de algunos artículos de la Ley 17.164, que regula las patentes de invención.

Describe el sistema de derechos de propiedad que define la norma en base a los esquemas descriptivos planteados en este capítulo.

Artículo 2°.- El derecho moral de los inventores y diseñadores a que se los reconozca como autores de sus invenciones y creaciones es inalienable e imprescriptible y se transmite a sus herederos. Los derechos patrimoniales emergentes de las invenciones se protegerán mediante patentes, los que se acreditarán con los títulos correspondientes.

Artículo 5°.- Las personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras podrán ser titulares de las patentes reguladas en la presente ley.

Artículo 8°.- Son patentables las invenciones nuevas de productos o de procedimientos que supongan una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial.

Artículo 16°.- El derecho a la patente pertenecerá al inventor o a sus causahabientes y podrá transferirse por acto entre vivos o por causa de muerte.

Artículo 21°.- La patente de invención tendrá un plazo de duración de veinte años, contados a partir de la fecha de la solicitud.

Artículo 34°.- La patente confiere a su titular el derecho de impedir que terceros realicen sin su autorización cualquiera de los siguientes actos:

A) Cuando la patente se ha concedido para un producto: fabricarlo, ofrecerlo en venta, venderlo o utilizarlo, importarlo o almacenarlo para alguno de estos fines.

B) Cuando la patente se ha concedido para un procedimiento: usar el mismo, así como ejecutar cualquiera de los actos indicados en el literal A) respecto de los productos obtenidos por medio de dicho procedimiento.

Artículo 54°.- Cualquier interesado podrá solicitar una licencia obligatoria transcurridos tres años desde la concesión de la patente si la invención no ha sido explotada.

Artículo 55°.- En situaciones especiales que pudieran afectar al interés general, la defensa o la seguridad nacional, el desarrollo económico, social y tecnológico, así como en casos de emergencia sanitaria u otras circunstancias similares de interés público, el Poder Ejecutivo podrá conceder licencias obligatorias u otros usos sin autorización del titular de la patente, cuyo alcance y duración deberá adecuarse al fin para el que fueron concedidos.

La gobernación de las transacciones y los límites organizacionales

1. Tipos de gobernación y los límites de las empresas

Ya hemos visto en el capítulo III como Oliver Williamson reunió una serie de «imperfecciones del mercado» denunciadas por importantes y hasta ese momento subestimados precursores y las transformó en una unificadora y nueva visión de la economía, a partir de su *hipótesis de las fallas organizacionales*. Pero probablemente el Banco de Suecia, que le concedió el Premio Nobel en Economía en 2009, también tomó en cuenta el resto de su obra, más conocida como el *enfoque de los costos de transacción*.

La pregunta central que Williamson intentó contestar fue: *¿por qué algunas transacciones se organizan y gobiernan en el marco de mercados, mientras que otras, a veces muy parecidas a las primeras, lo hacen en organizaciones jerárquicas o en modalidades intermedias o mixtas de organización económica?*

Aunque él no lo hace explícitamente, debemos partir de la definición que hemos dado de la categoría central del análisis: la transacción.

Michael Montias (1976) define a la transacción como la operación mediante la cual un agente económico transfiere los derechos de propiedad sobre un bien o servicio a otro agente.

La transacción, entonces, no es la transferencia física de los bienes, y ni siquiera requiere que haya una formalización jurídica. Es la operación mediante la cual compramos o vendemos los derechos de propiedad sobre algo, incluso sobre algo que tal vez no exista aún. Y tampoco requiere que se dé en un mercado. Si se da en un mercado es un intercambio, pero cuando dentro de una empresa el sector de producción transfiere los productos fabricados al sector de ventas también se está realizando una transacción, porque, como ya vimos, existen derechos de propiedad que se transfieren en ese momento.

Hasta la propuesta del enfoque de los costos de transacción los economistas disponían de dos respuestas a esa pregunta sobre las formas de gobernación: la tecnología y el poder. Por un lado, se pensaba que las características técnicas del proceso productivo obligaban, o al menos señalaban como opción más eficiente, a una forma de organización sobre las demás para cada tipo de transacción. La otra respuesta decía que las empresas, para incrementar su poder de mercado, alteraban el formato de las transacciones de modo de controlar mejor la marcha de los negocios.

Williamson, sin negar la importancia de las otras respuestas, agregó una tercera explicación: la minimización de los costos de transacción. Partiendo, como vimos que había hecho Ronald Coase, de la hipótesis de los costos de transacción positivos, Williamson planteó que el empresario, al tomar sus decisiones de *¿comprar o hacer?* un insumo para proceso productivo, no minimiza solo los costos de producción, sino que minimiza la suma de esos costos con los costos de transacción, que también son necesarios para que el negocio se realice.

Pero es necesario, en este momento, aclarar un punto respecto al concepto *costos de transacción*. Aunque los CCTT son la categoría central del enfoque williamsoniano, Williamson la usa en dos sentidos diferentes a lo largo de su libro *Las instituciones económicas del capitalismo*, lo que puede provocar alguna confusión. En algún momento la utiliza en el sentido estricto de la suma de los costos efectivos de búsqueda, negociación y monitoreo necesarios para realizar una transacción en un mundo de información imperfecta, racionalidad limitada y oportunismo. Sin embargo, en otros momentos Williamson incluye en los CCTT los costos de las transacciones fallidas debido a instituciones ineficaces.

A ver si lo podemos explicar: cuando se evalúa la conveniencia de algo, especialmente cuando hay varias opciones y se debe elegir una, se usa normalmente el enfoque *costos/beneficios* o *costos/resultados*. No se elige la opción que tiene los menores costos (salvo que la restricción financiera sea muy grave) ni la que ofrece los máximos beneficios (salvo, por ejemplo, que se trate de un problema médico de vida o muerte). Normalmente se hace algún cálculo que incluye los costos y los beneficios de cada opción. Se da valor monetario a ambos y se restan los costos a los beneficios, o se calcula el costo de cada unidad de beneficio vista en términos físicos, etcétera, y se elige la que arroja el mejor indicador.

Cuando Williamson habla de que los empresarios minimizan los CCTT está diciendo que minimizan la suma de los CCTT estrictamente definidos (búsqueda, negociación y monitoreo) con los resultados no producidos por las transacciones fallidas debido a los defectos en cada forma de gobernación. En vez de calcular las ganancias que arroja cada forma de organización, calcula las pérdidas por transacciones fracasadas debido a los defectos de cada forma, y las suma a los CCTT en sentido estricto. Y esta es la definición ampliada de los CCTT.

Veamos un ejemplo. Imaginemos a un exitoso comercio de hamburguesas llamado McMickey's. Sus hamburguesas son tan populares que el propietario resuelve extender el negocio a otras ciudades. Pero tiene varias opciones para hacerlo y está indeciso.

Puede abrir sucursales de la empresa, comprando o alquilando los locales, invirtiendo en su equipamiento, contratando, entrenando y supervisando al personal, aprovisionando todos los días con la mercadería, manejando las finanzas y la contabilidad de cada local, etcétera. McMickey's integra verticalmente la etapa de distribución a su negocio. El principal mecanismo de coordinación y control sería la estructura jerárquica de la organización McMickey's, la cadena de gerentes y supervisores que toman las decisiones y controlan a los trabajadores.

Por otra parte, puede simplemente vender sus hamburguesas a otros comercios que ya existan en cada ciudad, que la comercializarán con la marca McMickey's, pero con total libertad. El mecanismo de coordinación y control es el mercado. Si alguna empresa minorista da un mal servicio que afecte el prestigio de McMickey's se cancelaría el contrato con ella y se buscaría otra.

O puede usar una forma de gobernación intermedia: la franquicia, a través de la cual seleccione y entrene a comerciantes locales y firme con cada uno un contrato por el cual deben reproducir la imagen, el servicio y la calidad de McMickey's a cambio de lo cual McMickey's aportará asesoramiento y capacitación, cobrando como contrapartida un pago fijo y/o una comisión sobre las ventas. Como se nota, es una forma de coordinación y control intermedia entre la organización jerárquica y el mercado competitivo.

McMickey's se reúne con sus asesores (que han leído a Williamson) y elaboran el siguiente cuadro de síntesis con la información estimada para un comercio promedio (con una capacidad de producción y venta de 100.000 hamburguesas por año).

Cuadro VII.1. Opciones de comercialización

Previsiones	Sucursales propias	Distribución a minoristas	Franquicias
Ventas al público Unidades	100.000	70.000	95.000
Costo unitario producción para McMickey's (\$)	1,5	1,5	0
Ingreso unitario para McMickey's (\$)	3	2	2
Margen unitario para McMickey's	1,5	0,5	2
Ingreso anual para McMickey's (\$)	300.000	140.000	190.000
Costo anual total para McMickey's (\$)	200.000	115.000	85.000
- de producción	150.000	105.000	0
- de transacción	50.000	10.000	85.000
Utilidad anual (\$) para McMickey's	100.000	25.000	105.000

Analicemos el cuadro VII.1. Controlando directamente el negocio, McMickey's cree que puede llegar a abastecer toda la demanda de hamburguesas (100.000 al año), mientras que los minoristas independientes, con menor capacitación y calidad de atención al público, llegarían solo al 70 % del mercado. Los franquiciantes serían notoriamente mejores que los minoristas, pero igualmente perderían un 5 % del mercado. En el caso de los minoristas, McMickey's tendría que asumir los costos de producción y un mínimo de costos de transacción para la firma de los contratos. Inversamente, en el sistema de franquiciado McMickey's no debería afrontar costos de producción pero sí un monto alto de costos de transacción (para la capacitación, el monitoreo, etc.). Es claro que las menores ventas de los minoristas en comparación con los franquiciantes inclinan la balanza y hacen optar a McMickey's por este último sistema.

La diferencia central es la capacidad del franquiciado de coordinar y controlar a empresas independientes para llevarlas a vender casi la misma cantidad que si fueran sucursales, con poca pérdida por transacciones fallidas

Pero este resultado no siempre tiene por qué darse. El mercado incluye incentivos más potentes para que los agentes busquen maximizar ingresos y reducir costos, mientras que la organización jerárquica controla mejor el oportunismo y la racionalidad limitada, con las formas mixtas en algún punto intermedio. En cada caso la solución puede ser diferente, según las características de las transacciones. Según Williamson, la variable clave es la especificidad de los activos.

2. La especificidad de los activos

Aclarado, espero, este punto, queda continuar con el razonamiento de Williamson. Si la elección entre organizaciones jerárquicas, los mercados y las modalidades intermedias o mixtas de gobernación de las transacciones depende de las características de las transacciones, ¿cuáles son esas características?

En sus primeros libros Williamson identificaba toda una serie de factores que afectarían la elección de la forma de gobernación. En los últimos se ha ido enfocando básicamente en dos: la frecuencia de las transacciones y la especificidad de los activos que se transan.

Empecemos por el último. Se dice que un activo es específico cuando puede ser utilizado únicamente para un tipo de uso. Una perforación en búsqueda de petróleo solo será útil si hay petróleo en ese lugar. Un activo inespecífico, como un teléfono celular, puede ser utilizado para una multitud de usos. Existe un grado de especificidad de los activos que va desde los totalmente específicos a los totalmente versátiles. La especificidad puede ser:

- De sitio, cuando la inversión está necesariamente unida a un lugar en particular y no se puede trasladar a otro (como en el ejemplo de la explotación de petróleo).
- Física, cuando el activo solo puede ser utilizado para producir un bien o servicio muy especial.
- Activos específicos humanos, que se dan, por ejemplo, cuando una persona se capacita para una tarea muy especial que se realiza en una sola empresa del país.
- Activos dedicados, cuando el bien se produce por el encargo de un cierto cliente y siguiendo especificaciones técnicas únicas.

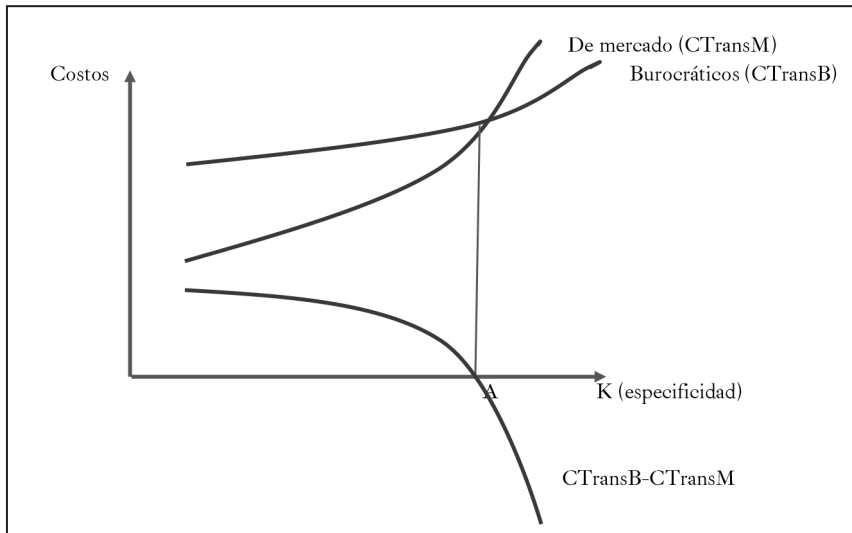
¿Cuál es la importancia de la especificidad de activos? Importa porque es el origen de lo que se llama el *efecto encierro*. Si una empresa es contratada para fabricar y entregar llave en mano una industria en un cierto lugar, luego de construida el comprador puede obligar al constructor a aceptar un precio menor, porque claramente no se puede llevar la fábrica a otro sitio. La constructora quedó encerrada por la especificidad de sitio. Lo mismo pasa con el trabajador que se capacitó en algo que solo una empresa puede utilizar.

El peligro de quedar encerrado en una transacción de activos específicos puede evitarse de varias formas. Una es, directamente, no realizar la transacción, con lo que el producto potencial de la economía se reduce. Otras formas consisten en proveerse de algún tipo de garantías o contrapartes para evitar quedar encerrado. Estos mecanismos tienen algún costo que incrementa los costos de la transacción. Finalmente, cuando la especificidad es muy alta lo más conveniente puede ser la integración vertical. Que la misma empresa produzca el insumo específico que necesita, sustituyendo el control del mercado por el control jerárquico dentro de una organización, evitándose así el riesgo de quedar encerrada.

Los riesgos de que se produzcan incrementos en los CCTT también se dan cuando las transacciones son poco frecuentes, ya que si la transacción es frecuente el engañado tiene oportunidad de castigar al oportunista.

En las gráficas siguientes, basadas en las de Williamson, ilustramos la situación que genera la especificidad de activos. Son gráficas que relacionan la especificidad de activos con los costos de producción y transacción.

Gráfica VII.1. Costos de transacción y especificidad de activos



En el eje vertical se representan los costos y en el horizontal el grado de especificidad de los distintos activos que pueden ser objeto de la transacción.

En la figura VII.1 se grafica la relación entre el grado de especificidad del activo que se transa (indicado por la K) y los costos de transacción en dos opciones: esa relación en el caso de uso de mecanismos de coordinación de mercado y en otro caso con el uso de mecanismos de coordinación jerárquicos o burocráticos. En ambos casos los costos suben al incrementarse la especificidad del activo, con la diferencia de que en niveles bajos de especificidad el mercado es la opción menos costosa, pero a medida que la especificidad crece es más difícil y costoso para el mercado manejar ese problema, mientras que la coordinación jerárquica muestra ventajas relativas para hacerlo. En el punto indicado como A la especificidad es tal que ambos tipos de costos son iguales. En la misma gráfica representamos la diferencia entre ambos costos, que interseca el eje de las abscisas en el punto de igualdad de ambos costos (y, por tanto, su diferencia es nula). A la izquierda de A esa curva es positiva y a la derecha es negativa.

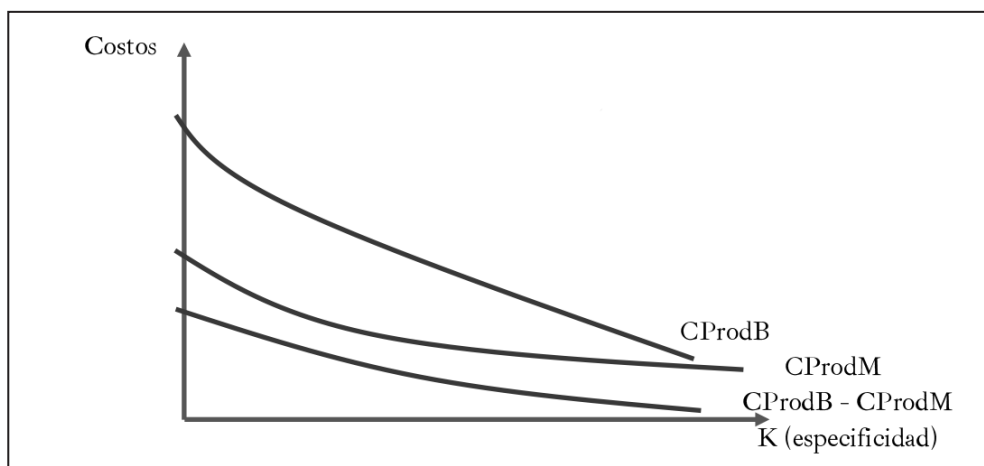
La conclusión de este análisis es que con niveles de especificidad de activos muy bajos no existe el efecto encierro, por lo tanto los costos de coordinar y controlar las transacciones son mucho más bajos en el mercado que dentro de una organización con integración vertical. A medida que la especificidad de los activos va creciendo se van volviendo más necesarios contratos con salvaguardas costosas o formas de coordinación jerárquica y menos efectivas las del mercado puro.

La diferencia entre estos dos costos se va haciendo cada vez menor a medida que aumenta la especificidad. De modo de que habrá un punto A en el cual ambos costos de transacción serán iguales y su diferencia será nula. A la derecha de A esa diferencia será negativa, lo que muestra que los costos de transacción del mercado son mayores que los jerárquicos.

Pero también hay que analizar los costos de producción, que tienen un comportamiento diferente. Esto se representa en la figura VII.2, donde dibujamos los costos de producción

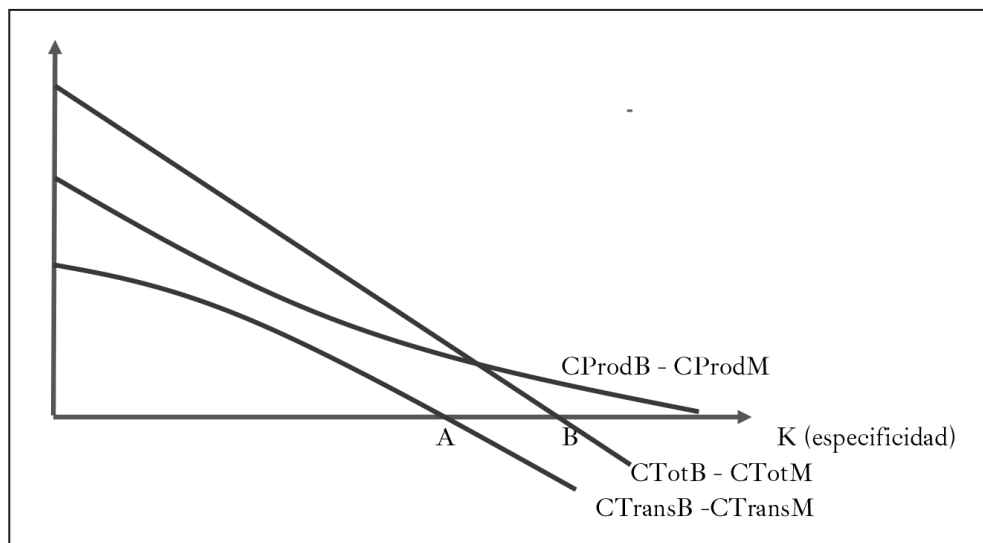
de productos que se obtienen en el mercado y los costos de producción de los mismos productos producidos internamente por la burocracia. En este caso, como los bienes los suponemos muy similares para distintos demandantes, operarán fuertemente las economías de escala que pueden obtenerse si una empresa produce para varias a las que abastece en el mercado. Los costos de producción abasteciéndose en el mercado serán siempre menores que los que se darían con producción interna a través de la burocracia de cada empresa. La diferencia entre ambos costos, $C_{ProdB} - C_{ProdM}$, será entonces siempre positiva. Sin embargo, para niveles de especificidad altos el mercado comienza a tener mayores costos porque los productos demandados por las distintas empresas son ya muy diferentes y las economías de escala son pocas.

Gráfica VII.2. Costos de producción y especificidad de activos



En la figura VII.3 se reproducen las dos funciones que marcan las diferencias entre costos en las dos gráficas anteriores y se agrega la suma de ambas, lo que representa la relación entre los costos totales (producción más transacción) y la especificidad de activos. Esta línea interseca al eje de las abscisas en un punto B, ubicado a la derecha de A, que representaba la igualdad de los costos de transacción para ambas opciones de organización. Cuando se consideran los costos totales los de ambas formas de organización se igualan en un nivel de especificidad mayor.

Gráfica VII.3. Costos totales y especificidad de activos



Lo que se puede interpretar de esta gráfica es que con valores de especificidad de activos bajos (a la izquierda del punto A) son claramente menores los costos totales si la coordinación utiliza los mecanismos de mercado. Y con valores de especificidad altos (a la derecha del punto B) son los mecanismos jerárquico-burocráticos los más eficientes. Entre los puntos A y B la diferencia de costos es relativamente pequeña y la situación puede no ser totalmente clara para las empresas, por lo que en estos casos es frecuente encontrar empresas que utilizan diferentes sistemas de coordinación al mismo tiempo, así como formas mixtas.

Existen autores, como Langlois y Robertson (1995), que afirman que la capacidad de las empresas de aprender y desarrollar nuevas rutinas de trabajo les permite ir reduciendo los costos de transacción (aprendiendo cómo completar contratos incompletos, conociendo por experiencia la conducta de sus proveedores, estableciendo rutinas que acotan los efectos de la racionalidad limitada, etc.), por lo que a largo plazo, si ninguna otra cosa cambia (el famoso *coeteris paribus*), las empresas tenderán a especializarse más que a generar formas de integración vertical o mixta. Es claro que el supuesto clave, el de *coeteris paribus* es en general un supuesto bastante irreal en las economías modernas, por lo que más que en el largo plazo, las empresas viven en una sucesión de cortos plazos y los costos de transacción se incrementan periódicamente.

3. Bibliografía recomendada

Como es obvio, recomendamos ampliar los temas de este capítulo leyendo la obra de Oliver Williamson, tanto los primeros capítulos de Williamson (1975) como los de Williamson (1985).

4. Ejercicios

Ejercicio VII.1

La Ley 19.172 y su reglamentación, que habilitan la operación de mercados de productos derivados del cannabis, regulan, entre otros, el mercado de los derivados de uso recreativo. Respecto a la producción de dichos derivados se establece que será desarrollada por entre tres y cinco empresas privadas seleccionadas por licitación pública que cultivarán las plantas de cannabis en un predio estatal, de acuerdo a detalladas regulaciones acerca de las variedades a utilizar, los procesos de producción y envasado, las inversiones a realizar, las condiciones de seguridad, el precio a pagar por el producto, el plazo de la concesión, etcétera. El Poder Ejecutivo había preseleccionado 11 de los postulantes. De estos, una empresa se retiró de la licitación aduciendo, por un lado, previsiones de reducida rentabilidad para la actividad, y, relacionado con lo anterior, también planteó que dada esa rentabilidad prevista, el alto monto de la inversión fija en el predio estatal (aproximadamente 1:500.000 dólares) no se podría recuperar en menos de cinco años, por lo que si en ese período se dieran cambios en las condiciones de la contratación la inversión inicial se podría perder.

Responda:

1. ¿Cómo denomina teóricamente el tipo de fenómenos que se plantean en el caso y cómo se explica su surgimiento?
2. ¿Cuáles podrían ser, según esa teoría, las consecuencias de esa clase de situaciones?

Contratos y mercados

Al igual que sucede con otros temas incluidos en este manual, como organizaciones o Estado, existen otras áreas de la economía y de otras ciencias sociales (como el derecho) dedicadas a analizar en profundidad los temas de los contratos y los mercados. Sin embargo, debido a su importancia como formas de gobernación, que se plantea en otros capítulos, se ha considerado necesario incluir algunos conceptos básicos desde un enfoque institucionalista.

1. Los contratos

Como hemos visto, una transacción es la entrega de los derechos de propiedad sobre un bien o servicio de un agente económico a otro. Cuando esa transferencia se ve compensada por un valor considerado equivalente, estamos frente a un intercambio. En un mundo de información completa, racionalidad perfecta y ausencia de incertidumbre y oportunismo la realización de los intercambios no generaría problemas; todos los participantes en la transacción sabrían exactamente lo que va a suceder y lograrían que sucediera de esa manera.

Sin embargo, como hemos visto en un capítulo anterior, los supuestos más realistas son los de información imperfecta, incertidumbre, complejidad, racionalidad limitada y/o selectiva y oportunismo, fenómenos que ocasionan los conocidos problemas de coordinar y controlar las transacciones.

Una de las soluciones institucionales frente a la necesidad de realizar transacciones en el mundo real es la de los contratos. Un contrato es un acuerdo, escrito o verbal, a través del cual las partes de la transacción estipulan las condiciones y los términos en los cuales se dará la transferencia de los derechos de propiedad.

En general, un contrato incluye:

- el objeto del contrato (los derechos a transferir);
- el precio, que es la contraparte de esa transferencia;
- los mecanismos a utilizar para el reajuste de los precios en el tiempo o frente a circunstancias especiales;
- la duración de la relación comercial;
- las penalidades (multas o de otro tipo) si hay incumplimiento de alguna de las partes;
- la forma en que regularán los conflictos que surjan acerca de la transacción o del propio contrato.

Los contratos, a pesar de contener estas y otras disposiciones, son **incompletos**. Un autor, Tirole, define un contrato completo como aquel en el que las variables pertinentes dependen de un conjunto de variables verificables, incluyendo los anuncios de las partes. Por ejemplo, en un contrato completo la variable «cantidad de bienes entregados» depende de variables que el comprador puede verificar (tecnología, esfuerzos del proveedor, conflictos

sindicales, etc.) en forma objetiva, incluyendo las comunicaciones del vendedor acerca de las razones que llevaron a que la cantidad pactada no se cumpliera.

Cuando esa característica no se cumple se dice que **el contrato es incompleto**. En los contratos incompletos existen vaguedades o ambigüedades en algún aspecto de la transacción que no puede ser observado por alguna de las partes o un tercero. Un contrato completo prevé y establece qué sucederá en todas las alternativas posibles, en cada posible situación futura que afecte la transacción, y cómo se resolverá cada caso.

La mayor parte de los contratos son incompletos, porque la racionalidad limitada de las partes o de un posible árbitro no es suficiente para resolver las complejidades o prever las incertidumbres de la transacción, o porque el costo o el acceso a la información no lo permiten. Y, en todos los casos, porque la amenaza de que las partes sean oportunistas impide aceptar sin dudas las explicaciones de cada una.

Cuando un contrato es reconocido como posiblemente incompleto las partes definen mecanismos para resolver las controversias que puedan surgir en su interpretación en el futuro, pero estos mecanismos tienen costos. Algunos son costos *ex ante*, previos a la transacción, como los de redacción, negociación y establecimiento de salvaguardias (como las garantías de cumplimiento, por ejemplo). Otros costos pueden ser posteriores a la transacción en sí, como los costos de regateo, del proceso judicial o arbitral que se establezca o de una mala adaptación a los cambios del contexto. Estos costos dificultan o incluso impiden la realización de algunas transacciones, pero en los restantes casos son afrontados para permitir que la transacción se realice.

2. Los mercados

¿Qué es un mercado?

Un mercado es el conjunto de agentes económicos y los intercambios que realizan respecto a un bien o servicio a lo largo de un período, junto con las reglas que regulan dichas transacciones.

Por ejemplo, el mercado final de las naranjas en Uruguay en 2016 está constituido por todas las empresas que ofrecieron y vendieron naranjas a los consumidores durante ese año, junto a todos los consumidores que las compraron, todas las compraventas que se realizaron y las reglas con las que operaron esas transacciones.

Lo característico de un mercado es que las transacciones son intercambios, o sea que se entrega el bien a cambio de otro objeto o valor, y que normalmente son voluntarias.

Al igual que sucede con las organizaciones, un mercado no es una institución, pero tiene una estructura institucional que ordena su funcionamiento.

Las transacciones en un mercado se inician con un proceso de comunicación en el que oferentes y demandantes emiten señales en forma de propuestas de precios y/o cantidades a los que están dispuestos a intercambiar. En este proceso pueden operar terceras partes que faciliten las transacciones (intermediarios, difusores de información, etc.), que también integran el mercado.

Las transacciones pueden requerir procesos de negociación y elaboración de contratos más o menos prolongados, de acuerdo a las características del bien y la transacción, durante los cuales se realizan comunicaciones y propuestas hasta llegar a un acuerdo.

En los mercados operan tanto la competencia entre oferentes y entre demandantes como los procesos de cooperación (como los mecanismos de compra en conjunto o los acuerdos de precio entre vendedores).

Existen diversos tipos de mercado, según varios criterios de clasificación.

Un tipo de mercado es el basado en el trueque: el intercambio de bienes y servicios con valor de uso, sin utilización de dinero. Aunque el trueque aún se utiliza (y existen movimientos en diversos países para extenderlo de forma de independizarse de la economía monetaria), la mayor parte de los mercados modernos se basan en el intercambio de un bien o servicio por dinero o por la promesa de entregar dinero en el futuro. El uso de dinero reduce los costos de transacción porque ya no es necesario encontrar alguien que necesite lo que yo ofrezco y que al mismo tiempo ofrezca algo que yo necesito. Aunque el dinero, como cualquier institución, tiene sus propios costos de gestión (los del sistema financiero estatal y privado en su función de emisores y multiplicadores de dinero).

Otra forma de clasificar los mercados es el grado de competencia entre oferentes. Como la justificación ideológica y práctica de la existencia de los mercados es su capacidad de hacer que los oferentes compitan prometiendo menores precios, mayor calidad, mejores servicios, buena atención al cliente, etcétera, es crucial el grado de competencia que efectivamente exista. El grado de competencia depende en parte de la cantidad de oferentes: en un monopolio, con un solo oferente, no existe competencia por definición, y cuando los competidores son pocos y grandes (oligopolio) puede haber una tendencia a seguir al líder del mercado en vez de competir con él.

Pero el grado de competencia depende también de la libertad de competencia, la existencia o no de colusión, de acuerdos entre los oferentes para definir precios mínimos, repartirse el mercado y cualquier otro convenio que disminuya la presión competitiva. Estas estructuras colusivas también tienen carácter institucional, aunque en la mayor parte de los países sean ilegales.

Desde la óptica institucional otra diferenciación importante es el grado de regulación del mercado. Todos los mercados están influidos o limitados en alguna medida por alguna regulación estatal.

En un primer nivel encontramos el carácter legal o ilegal del mercado. El hecho de que el Estado haya considerado que es perjudicial la provisión de ciertos bienes o servicios a la población y lo prohíba legalmente muchas veces no impide que exista un mercado de ese bien. En ese caso el mercado ilegal debe ser objeto de análisis institucional al igual que los legales.

Dentro de los mercados legales podemos distinguir las regulaciones genéricas y las sectoriales.

Las regulaciones genéricas u horizontales son las que afectan un aspecto específico de todos o casi todos los mercados. Por ejemplo, las normas bromatológicas que emiten las intendencias intentan regular las condiciones de higiene en todas las empresas dedicadas a la fabricación y comercialización de alimentos. Pero en el resto de los aspectos estos mercados operan en forma libre.

Por otra parte, existen regulaciones sectoriales, que se dan cuando el Estado, por alguna razón, considera que un cierto mercado no puede o no debe autorregularse. Esto

puede deberse a que las características propias del mercado (externalidades, bienes públicos, monopolios naturales, etc.) hacen pensar que no operarán en él las condiciones de autorregulación que la teoría de los mercados competitivos indica; en pocas palabras: que no funcionará la mano invisible del mercado. También puede deberse a que la importancia sistémica del mercado para el conjunto de la economía (como en el caso del mercado bancario) haga indeseable dejar que opere libremente y se arriesgue la operación de toda la economía.

En esos casos el Estado crea una organización, el regulador sectorial, que toma la mayor parte de las decisiones que se dan como consecuencia del funcionamiento de un mercado libre. Por ejemplo, establece instrucciones generales o particulares que definen la entrada y salida del mercado, los precios, el tipo y calidad de los bienes y servicios, la cantidad y calidad de la producción, etcétera. No es necesario que el regulador tome todas las decisiones, pero si abarca una parte sustantiva de ellas se dice que el mercado es regulado. En Uruguay los principales sectores regulados son los distintos mercados financieros (regulados por el Banco Central), los diferentes mercados de la energía (por la URSEA), del agua (URSEA), los diversos mercados de comunicaciones (URSEC), los de la salud (Ministerio de Salud Pública) y los del transporte (Ministerio de Transporte y Obras públicas e intendencias).

Existen distintos tipos de regulaciones, cada una con una forma especial de influir en las reglas del mercado. Por ejemplo:

Regulación por «comando y control»: el regulador fija las normas que deben seguir las empresas.

Por incentivos: el regulador establece incentivos positivos (premios) para las empresas que actúen de una cierta manera que se considera conveniente.

Por contratos: el regulador y el regulado establecen contratos en los que se determina la forma de actuación de este último en un cierto lapso.

4. Bibliografía recomendada

Se puede ampliar lo visto en este capítulo, especialmente con relación a los mercados, en Furubotn y Richter (1998), cap. 7, y en Bergara (2003), caps. II y III.

5. Ejercicios

Ejercicio VIII.1

Clasifique los siguientes mercados según su grado de competencia y regulación.

1. El mercado de los cigarrillos en Uruguay.
2. El mercado internacional del petróleo.
3. La venta minorista de marihuana para usos recreativos en Uruguay.
4. El mercado de los estudios universitarios en economía en Montevideo.
5. El mercado de la cerveza en Uruguay.
6. El mercado de los bolígrafos.
7. El mercado bancario en Uruguay.

Las organizaciones

Aunque existen ciencias sociales dedicadas a analizar el tema de las organizaciones con mucha extensión y profundidad, como la administración, la sociología o la psicología social, la importancia de las organizaciones como forma de gobernación en un marco institucional hace necesario plantear algunos conceptos básicos.

1. ¿Qué son y por qué existen las organizaciones?

¿Qué relación tienen las organizaciones con las instituciones económicas? Como hemos visto, se trata de dos conceptos diferentes: las instituciones son reglas y las organizaciones son grupos de personas. Es claro que hay importantes relaciones entre ambas categorías. Las organizaciones tienen reglas de funcionamiento, tanto internas como las que limitan su interacción con las demás. Y las organizaciones son los principales agentes que participan tanto en el «juego económico» como en el cambio de las instituciones económicas.

Una pregunta que la economía institucional ha intentado responder es *¿por qué existen las organizaciones?*

Una de las respuestas más antiguas era tecnológica: se decía que las organizaciones existen porque la producción de los bienes o servicios se basa en tecnologías que requieren la colaboración de varias personas. Aunque esto puede ser cierto para las organizaciones más pequeñas, pasado un cierto tamaño existen las opciones de comprar insumos o fabricarlos internamente. Y teniendo en cuenta las ya conocidas ventajas de la especialización, es necesaria alguna otra razón para la existencia de las organizaciones medianas y grandes.

Herbert Simon y Ronald Coase se preguntaron esto en la década de los años 40 del siglo pasado y propusieron, cada uno a su manera, otra respuesta: la existencia de las organizaciones no se debe a la necesidad de reducir solo los costos de producción, sino también los costos de transacción. Coase planteó, como ya hemos visto, la **hipótesis de los costos de transacción positivos**. Esto significa, como hemos comentado, que la búsqueda de una contraparte con quien realizar una transacción, la negociación de los acuerdos, la confección de contratos, la supervisión de su cumplimiento, la sanción de los desvíos, todo esto tiene costos. Son costos en tiempo de trabajo, información, en asesores especializados en temas técnicos y jurídicos, gastos de los procesos judiciales, etcétera. Por otra parte, si se resuelve realizar la transacción en cuestión dentro de una empresa existen costos de transacción o burocráticos: seleccionar, entrenar y supervisar a los trabajadores, motivarlos y eventualmente sancionarlos, la estructura jerárquica de capataces y supervisores, etcétera, también son gastos a afrontar. Las organizaciones existen, entonces, porque hay casos en los que es más eficiente pagar los costos internos de la organización que los costos de transacción de mercado, teniendo en cuenta también los resultados que se pueden obtener con cada modalidad.

Pero la existencia de las organizaciones no se explica solo por las eficiencias en la organización de la producción, sino porque permiten **economizar en racionalidad**, como planteaba Simon. En efecto: como ya hemos visto, el supuesto más realista es el de la racionalidad limitada y/o la racionalidad selectiva. Cuando las transacciones son complejas es muy difícil que una sola persona pueda abarcar todas las decisiones de la empresa. En conveniente, entonces, contratar especialistas en diferentes áreas (ingeniería, comercialización, sistemas, finanzas, personal, etc.) y distribuir entre ellos las diferentes decisiones, con la condición de coordinarlas adecuadamente. Muchas veces también es necesario crear una escala de decisores (operarios, capataces, supervisores, gerentes) y asignar a cada uno un nivel de decisiones, para lo cual también es necesario hacer circular información hacia arriba y hacia abajo en la escala jerárquica. Por supuesto que también es posible coordinar decisiones a través del mercado, pero, como vimos, eso también tiene sus costos.

Una organización, entonces, es la reunión de la racionalidad limitada de un conjunto de personas estructurada de forma de poder alcanzar conjuntamente niveles de racionalidad significativamente mayores. Por supuesto que si la estructura o la operación de la organización son deficientes los errores que se pueden llegar a cometer también serán mucho mayores.

La existencia de las organizaciones, por lo tanto, depende de sean más eficientes que los mercados para resolver los problemas de coordinación y control, y eso depende crucialmente de la forma en que se estructuran y de los procesos que adoptan.

2. La institucionalidad de las organizaciones: estructura y procesos

Son relevantes la forma en que las organizaciones **se estructuran**, la manera en que diseñan sus **procesos y procedimientos** y también la **cultura organizacional** que llegan a desarrollar, para determinar su nivel de racionalidad organizacional y de eficiencia institucional. Y la mayor parte de la estructura, de los procesos y hasta de la cultura de la organización forman parte de las reglas internas, de su estructura institucional.

Descubrimos que la unidad de la organización es absoluta, que todos los elementos de las diferentes bandas locales responden y consultan las grandes decisiones al gran vértice del poder. [...] La cúpula llamada La Provincia tiene un jefe que cambia cada cierto tiempo y da consenso a las familias [...] A su altura, como consejeros colegiados, están los líderes de los tres distritos calabreses [...] Más abajo la estructura sigue forma de pirámide. El nivel inferior es la familia; el segundo los locales que representan a los diferentes pueblos; el tercero, la sociedad, que comprende distritos. [...] Todos deben obediencia a esa Provincia en la que están representados [...] Los capos de Australia y Canadá vienen todavía a una lavandería de Siderno, un pueblecito calabrés, para recibir órdenes. (Declaraciones de investigadores italianos sobre la Ndrangheta, la mafia calabresa, *El País* 25/07/10)

Salvo que se trate de una microempresa familiar, siempre podemos esperar que una organización tenga **una estructura formal**. Aun las cooperativas, las empresas públicas, las organizaciones no gubernamentales y otras se caracterizan por estar formadas por un

conjunto de partes más o menos estables que se interrelacionan de una forma más o menos predecible. La estructura de una organización tiene dos dimensiones: la funcional y la jerárquica.

La estructura funcional es la subdivisión de las personas que forman la empresa según la especialidad de sus conocimientos y actividades. Las organizaciones generalmente diferencian áreas de ingeniería y producción, de administración de personal, de finanzas, de investigación y desarrollo, de marketing y publicidad, etcétera. El problema amplio y complejo de administrar una organización mediana o grande se subdivide en una serie de problemas de dimensión más reducida y manejable que se asignan a diferentes equipos especializados.

Por otra parte, las decisiones también se pueden subdividir según su nivel o grado de importancia, desde las más estratégicas (¿para qué existe la organización?) hasta las más cotidianas (¿en qué momento volver a cargar insumos en la máquina que fabrica el producto?). En una organización jerárquica típica cada nivel de decisiones se asigna a un nivel jerárquico diferente (operarios, capataces, supervisores, gerentes, gerentes de mayor nivel, gerente general, directivos, propietarios).

A lo largo de los últimos dos siglos ha existido una evolución de la estructura típica de las organizaciones. Inicialmente predominaba, en especial en las grandes corporaciones, una estructura típicamente establecida en base a las funciones, cada una de las cuales atendía las necesidades (de marketing, de producción, de finanzas, etc.) de todos los productos y clientes; es la llamada estructura *funcional*. Luego, a mediados del siglo xx comienza a extenderse otro tipo de estructura, la *multidivisional*. La estructura básica de la forma multidivisional sigue una apertura por productos, por cliente o por regiones, y cada una de esas divisiones tiene su propia estructura funcional. Esta fue una modificación muy importante, porque permitió reducir los costos de transacción e incrementar la eficacia de la atención al cliente en empresas que abarcan un gran número de tipos de productos o clientes.

Existen otras formas de estructura, como la organización por proyectos. Se trata de una estructura menos estable, basada en la conformación de equipos *ad hoc* integrados por personas con distintas especialidades (por disciplina y sector productivo) y niveles jerárquicos con la misión de crear un producto, resolver un problema o, en general, desarrollar un proyecto que tiene fecha de inicio y de finalización, y que se disuelve al cumplir su misión.

Lo importante acerca de este tema es, de nuevo, reconocer que no hay ninguna «receta» organizativa óptima, sino que la mejor solución depende del tipo de organización, producto, mercado y cultura que condicionan a la estructura.

Lo mismo podría decirse de otro componente de la estructura institucional interna de las organizaciones: **las reglas que definen cómo se toman y ejecutan las decisiones**. Una parte de estas reglas vienen dadas por la estructura; el gerente de finanzas tomará ciertas decisiones, mientras que el capataz de planta tomará otras. Algunos temas importantes en la estructura de toma de decisiones es definir cuántos centros de cálculo y análisis estudiarán la información necesaria para hacer las opciones que se requieren. Cuantos más centros de cómputo y análisis de la información existan, más rápido se realizará esta tarea, pero más complejo será reunir y coordinar los resultados de los distintos análisis.

Por lo tanto, también es importante el proceso mediante el cual se toman las diferentes decisiones. **Un proceso es un conjunto de acciones y decisiones que se suceden en el**

tiempo. Generalmente está establecido en cada organización el proceso por el que se toman y ejecutan las decisiones más importantes y más frecuentes (la burocracia de la organización).

Una parte central de los procesos es lo que algunos autores (como Langlois y Robertson, 1995) han llamado las *rutinas* de la organización, las formas especiales y únicas que caracterizan cómo se aplica en concreto la tecnología de producción y, en general, cómo opera cada organización, de las que depende su capacidad de competencia (por ejemplo). Algunas de estas rutinas están escritas en los manuales e instructivos de la organización, pero otras, llamadas *idiosincráticas*, solo son aprendidas por los trabajadores mediante la imitación y la experiencia.

Los componentes básicos de un proceso decisorio para resolver un problema son:

- la descomposición de la decisión en una serie de pasos a cumplir, incluyendo principalmente los de obtención, procesamiento y análisis de la información;
- la asignación de cada paso a un responsable en la estructura, definiendo los recursos disponibles para reunir y procesar la información y el tiempo disponible para hacerlo;
- las reglas que definen cómo cada paso es influenciado por los resultados de los pasos anteriores, hasta llegar a la decisión final.

Y también parte de la institucionalidad interna, a veces informal, se da como parte de **la cultura de la organización**. Un componente particularmente importante de la cultura organizacional es **el tipo de errores que la organización tolera**.

Aunque existe siempre la declaración y muchas veces la voluntad real de reducir la cantidad de errores al mínimo, siempre habrá alguna proporción de soluciones erróneas. La racionalidad limitada y/o selectiva, el costo de la información, los tiempos limitados para procesar y analizar los datos y los modelos mentales erróneos son todos factores, que ya hemos visto, que explican por qué en una organización que toma decisiones a partir del análisis de datos y de un modelo de cómo funciona el mundo habrá siempre una proporción de elecciones erróneas. Esta proporción se puede reducir mejorando las estructuras y los procesos, pero difícilmente se elimine por completo.

Las organizaciones pueden decidir, formal o, muchas veces, informalmente, qué tipo de errores prefieren tener. Por ejemplo, una organización innovadora estará dispuesta a tolerar errores cometidos al tomar mayores riesgos para lograr innovaciones, mientras que una organización conservadora preferirá perder oportunidades que se le presenten debido a una extrema prudencia para no correr demasiados riesgos. Como vemos, las reglas derivadas de la propensión al riesgo son una parte principal del componente cultural de la institucionalidad de una organización.

3. Bibliografía recomendada

Aunque existe una abundantísima bibliografía sobre el tema de las organizaciones, recomendamos a los interesados iniciar las lecturas por el trabajo desde la óptica de un economista institucional en Ménard (1990), especialmente los capítulos II y III.

4. Ejercicios

Ejercicio IX.1

1. Indique en la siguiente lista cuáles son organizaciones, cuáles no y cuáles son partes de organizaciones.
2. La Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
3. La Unidad Académica de Microeconomía.
4. Un grupo de estudiantes, la mayoría conocidos entre sí, esperando el mismo ómnibus en la parada que hay cerca de la facultad.
5. La Asociación Rural del Uruguay.
6. Una empresa que explota la franquicia de una conocida marca de hamburguesas.
7. Un programa de televisión.
8. Una ONG ambientalista que participa en una manifestación contra la minería a cielo abierto.
9. Una mutualista médica del interior del país que integra la Federación Médica del Interior.

El Estado

1. La problemática del Estado desde lo institucional

Desde el punto de vista institucional el tema central respecto al Estado se enfoca en cuál debe ser su papel económico en el marco del desarrollo económico. Este es un tema que está en discusión permanente en el ámbito académico y en los organismos políticos nacionales e internacionales.

Las principales discusiones que se han dado en la literatura han girado alrededor de las siguientes preguntas: ¿Cuál debería ser la relación entre Estado y mercado? ¿Cuáles las funciones de cada uno? ¿Cuál debería ser el tamaño del Estado para no transformarse en un freno al desarrollo económico? ¿Cuáles deberían ser los límites al mercado para que no genere mayores niveles de inequidad? ¿Y cuál debe ser su papel? ¿Qué es lo que puede y lo que no puede hacer? ¿Cómo debe hacerlo?

Podemos identificar dos tipos de instituciones estatales: unas, las que son necesarias para garantizar el funcionamiento de la economía (leyes, decretos y reglamentaciones), y otras, las que fijan las reglas que determinan su funcionamiento (el derecho público y los sistemas de contratación y gestión de los recursos humanos, de compras y licitaciones y de contabilidad y administración financiera).

El Estado ha sido un actor clave en el proceso de acumulación de nuestro país y en la mayoría de los países de América Latina. No obstante, las características del proceso de globalización han potenciado el papel, en el escenario económico, de actores ligados al sector externo, lo que ha obligado a redefiniciones del rol que juega el Estado en el proceso económico. Los espacios de soberanía nacional han sido vulnerados por el proceso de globalización. La apertura de la economía y la característica crecientemente financiera de las relaciones económicas introducen condiciones de inestabilidad relacionada con la credibilidad y la eficacia de las reglas de juego que gobiernan las relaciones mercantiles. Los intentos de reforma del Estado mediante la desmonopolización o privatización de algunas áreas reservadas a la actividad estatal, así como la discusión sobre el gasto público y las políticas fiscales en general han colocado en el centro del debate el cambio de organización de los mercados y del Estado, tanto en su estructura como en su capacidad reguladora.

En el plano científico, los avances de la economía institucional aportan instrumentos teóricos y metodologías operativas aptos para intentar dar respuesta a las relaciones entre las construcciones institucionales y la eficiencia de los mercados, en el marco de los procesos de innovación tecnológica y globalización.

Se abren al menos dos líneas de investigación: una que tiene como objeto los cambios en las reglas de funcionamiento del proceso económico, y otra que apunta a las modificaciones en las estructuras y en el plano organizacional de las instituciones del Estado como actor que produce bienes y servicios, y regula la actividad económica.

El análisis del Estado debe ser ubicado en un contexto mundial, donde se desarrollan procesos de integración y globalización que agudizan las desigualdades entre naciones. En ese sentido, parecería adecuado retomar los interrogantes planteados por Douglass North ante la constatación de que «la brecha entre naciones ricas y pobres, entre naciones no desarrolladas y desarrolladas, es hoy día tan ancha como nunca antes y quizá aún más ancha que nunca [...] ¿Qué explica la divergencia? ¿Qué condiciones producen divergencias o bien convergencias?» (North, 1990).

Preguntas relevantes, sin duda, en un mundo donde los cambios tecnológicos y demográficos generan una modificación estructural de la relación entre naciones y, dentro de estas, entre el capital y el trabajo.

En el marco de la eliminación de fronteras a la circulación de mercancías y capitales —donde adquieren un grado mayor de libertad los mercados y la iniciativa privada— se discute, sin llegar aún a definiciones convincentes, cuál debe ser el papel del Estado en general y de la economía pública en particular con relación al mercado y a la sociedad.

En la lucha por la distribución de los costos y beneficios derivados de la aprobación, del grado de cumplimiento del marco institucional (que determina los límites, y las reglas de lo privado y lo estatal) y de las políticas de la economía pública (que define los recursos de la economía que administra el Estado y la forma en que estos deben ser obtenidos y utilizados), se refleja con gran claridad la contraposición de intereses en la sociedad. En dicho ámbito, lo social, lo económico y lo político confluyen en un espacio institucional con intercambios diversos y de diferente signo. El impacto de esa confrontación afecta el proceso económico y su dinámica de mediano y largo plazo.

En ese marco se plantean el desarrollo de soluciones institucionales para enfrentar problemas derivados de fallas del mercado ampliamente admitidas, como la existencia de externalidades, de los bienes públicos, las relaciones estratégicas, los problemas de información asimétrica, los mercados incompletos y segmentados. Ponen el centro en el hecho de que los mercados no son eficientes —salvo en casos excepcionales— y en que la regla es que los mercados fracasan en la búsqueda de soluciones eficientes. Reconocen, por supuesto, que las instituciones propuestas como soluciones también son y pueden ser tan o más ineficientes.

La economía política, que prácticamente había desaparecido como campo de estudio, hoy da muestras de una extraordinaria vitalidad. Se renovó el estudio de la interacción entre la economía y la política a la luz del papel de las instituciones, es decir, del modo en que estas moldean las acciones de los agentes económicos.

La economía institucional ha permitido incorporar la dimensión institucional del sector público como un elemento decisivo para entender de modo más comprensivo y realista el papel del Estado en la economía. Por ejemplo, el papel de las instituciones y de las organizaciones permite incorporar las restricciones legales en distintas áreas: la presupuestación, la organización del sector público, las empresas públicas, la seguridad social, etcétera. Distintas teorías institucionalistas empiezan a aplicarse con éxito para explicar problemas de asignación de recursos y de equidad.

Se ha comenzado a aplicar el diseño de instituciones para atenuar problemas de información, corregir fallas del mercado y del gobierno, etcétera, así como para atender problemas de asignación de recursos con mecanismos que están fuera del mercado. El diseño de nuevas instituciones ha permitido generar un ambiente más favorable a la coordinación económica cuando el mercado es ineficiente.

2. Un ejemplo a revisar: la visión del Banco Mundial

Estos temas, que no eran parte central de la discusión económica, son hoy un componente fundamental de la agenda del desarrollo económico, con especial implicancia en el funcionamiento del Estado. La literatura más reciente avanza en la dirección de incorporar los desarrollos neoinstitucionales como elemento central del estudio del Estado y de la economía pública. Un ejemplo es el giro dado por el Banco Mundial, que en su Informe de 1998 avanza claramente en esa dirección, aunque está sesgado por un enfoque tecnocrático en el cual pretende resolver la paradoja de North —el Estado es imprescindible pero es la fuente de las distorsiones económicas— por medio de instituciones que sean independientes del poder político. Se intenta así excluir el proceso económico del control democrático de la ciudadanía.

El Banco Mundial define las funciones del Estado a partir de identificar las fallas del mercado: existencia de monopolios; bienes públicos; externalidades; mercados incompletos; información imperfecta y carencias para realizar la coordinación macroeconómica, que se expresan en inflación y desempleo; todas ellas han sido utilizadas para justificar la intervención del Estado. Al respecto, el Banco Mundial presenta la siguiente matriz:

Cuadro X.1. Funciones del Estado

INTERVENCIÓN	DISFUNCIONES DEL MERCADO	AUMENTAR EQUIDAD
I. Mínima	Suministro de bienes públicos puros	Protección de pobres
	Defensa, orden público, derechos de propiedad, gestión macroeconómica, salud pública	Programas contra la pobreza Socorro en catástrofes
II. Moderada	Abordar externalidades	Ofrecer seguros sociales
	Educación básica	Pensiones redistributivas
	Protección al medioambiente	Subsidios familiares
	Regular monopolios	Seguros de desempleo
	Regular servicios públicos	
	Políticas antimonopolios	
	Corregir información imperfecta Seguros (salud, vida, pensiones)	
III. Dinámica	Coordinación de la actividad privada	Redistribución
	Fomento de mercados	Redistribución de activos
	Iniciativas relativas a todo un sector	

En la matriz se ordenan y analizan las fallas de mercado de acuerdo a los niveles de intervención necesarios para operar sobre ellas, si bien debe tenerse en cuenta que este cuadro no es exhaustivo, en tanto no se considera, por ejemplo, el papel de las empresas públicas para llevar adelante las funciones del Estado.

La gestión macroeconómica se realiza a partir del reconocimiento de que el mercado no puede lograr la coordinación de la economía de tal forma que se utilicen a pleno los factores productivos y que se alcance una estabilidad en los precios. Algunos de los debates más grandes en economía se han centrado en la viabilidad o no de corregir esta falla, a partir de dos posiciones prácticamente antagónicas: una que plantea que el Estado debe, y puede, intervenir atenuando el ciclo económico, actuando sobre la demanda agregada y/o la oferta agregada y/o la base monetaria, y otra que propone la eliminación de todas las intervenciones y regulaciones que impiden el proceso de ajuste automático en el mercado. El Banco Mundial, en esencia, apunta en esta última dirección.

En lo que refiere a intervención moderada se incluyen: abordar las externalidades, regular los monopolios y corregir la información imperfecta.

Aumentar la equidad abarcaría la tradicionalmente definida, en economía pública, como función de distribución. Su fundamento radica en que la renta que genera el mercado es desigual y que no existen mecanismos de mercado que compensen las diferencias en la dotación de factores, y por tanto existen sectores importantes de la población que no logran disponer de suficiente renta para reproducir su vida o para dotar de los bienes imprescindibles a sus descendientes.

En un contexto pautado en los últimos 25 años por la discusión sobre la disyuntiva entre Estado y mercado, el aporte del Banco Mundial avanza en la necesidad de fortalecer a ambos, pero con un énfasis desproporcionado en la despolitización del Estado. Incorpora con fuerte énfasis el estudio del marco institucional y de los costos de transacción, con el fin de facilitar la expansión del mercado y la reducción del Estado a un papel subsidiario, cuyas intervenciones deben basarse en criterios tecnocráticos. La justicia social queda limitada al espacio de las políticas asistenciales.

Se discute, como ya se señaló, si existen o no fundamentos científicos para la intervención del Estado en la economía a partir de las siguientes problemáticas: ¿La equidad es parte de las ciencias económicas? Si lo es, ¿cuánta eficiencia económica se está dispuesto a perder para lograr mayores niveles de equidad? Este planteo parte del supuesto de que se reducen los incentivos a la producción tanto cuando existe una carga tributaria alta como cuando se obtienen prestaciones que sustituyen los ingresos que se obtienen del trabajo. Por otra parte, asumiendo la existencia de fallas del mercado, ¿qué es socialmente más costoso: los efectos de las fallas o los efectos de las acciones del Estado para corregirlas?

Definir las funciones que debe cumplir el Estado en una sociedad dada expresa un programa político. No existen estas funciones independientemente de una concepción sobre la distribución de la riqueza. Como bien plantean Tullock y Buchanan, toda política de asignación tiene implícita una política de distribución.

En el citado documento del Banco Mundial se plantea que «han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible». En particular se señala que se «ha reactivado el interés por el papel del Estado en el fomento de los mercados mediante una política industrial y financiera activa. [...] El replanteamiento del papel del Estado significa, asimismo, ensayar instrumentos alternativos, nuevos o ya existentes, que puedan acrecentar la eficacia del sector público».

Para contestar esas preguntas hay algunos aspectos claves a tener en cuenta: el mercado solo atiende a aquellos que tienen capacidad de pago; el Estado tiene los instrumentos necesarios para satisfacer las necesidades (aunque no los recursos); el mercado internacional por un lado exige niveles de competitividad que presionan hacia la reducción de la carga fiscal y por otro presiona hacia la reducción de las fuentes de trabajo (aumento sustancial del ejército de reserva con el ingreso de China y los países del este de Europa al capitalismo) y de los niveles de salarios, todo lo cual aumenta el número de necesidades que debe satisfacer el Estado.

Para elevar el bienestar de la población el Banco Mundial propone una doble estrategia: por un lado, acomodar la función del Estado a su capacidad para aplicar medidas colectivas con el menor costo posible para la sociedad; por otro, aumentar la capacidad del Estado, lo que comprende:

- la aptitud de los funcionarios públicos (administrativa y técnica),
- los mecanismos institucionales que establecen el margen de flexibilidad, las normas y las limitaciones con que deben contar los políticos y los funcionarios públicos para actuar en pro del interés colectivo.

Esta propuesta del Banco Mundial pone sobre la mesa un gran desafío: por un lado, no limita los espacios de participación estatal a partir de una concepción teórica de alcances universales, como es común en el recetario de los organismos multilaterales; por otro lado, coloca en el centro de la discusión la necesidad de mejorar en forma sustancial la capacidad del Estado, lo que conlleva el enfrentamiento con todos los individuos y grupos que viven protegidos por el paraguas estatal.

Aumentar la capacidad del Estado es, pues, condición necesaria, aunque no suficiente, para impulsar el desarrollo económico y social del país. Lo que aquel debe hacer depende también de los objetivos de la sociedad (expresados en sus elecciones políticas) y de los márgenes de maniobra internos y externos para que esa voluntad pueda llevarse a cabo.

Las instituciones tienen un papel primordial en la evolución de la economía, en tanto fijan las reglas que moldean, restringen y condicionan las transacciones en el mercado y en las estructuras jerárquicas estatales. La determinación de los cambios de estas institucionales depende de una interacción compleja entre las relaciones de poder y la eficiencia científico-técnica.

Los cambios institucionales son necesarios para cumplir, entre otros, con los siguientes fines:

- a. utilizar más adecuadamente los recursos públicos para cumplir eficaz y eficientemente los fines que la sociedad, a través del sistema político, asigna al Estado;
- b. reducir el costo del Estado, sin afectar las posibilidades de desarrollo de la economía nacional y sin afectar gravemente la calidad de vida de la población;
- c. dotar de mayor capacidad al Estado para que intervenga (más y mejor) en la corrección de las múltiples fallas del mercado, en especial la pobreza y la pobreza extrema, que no serán resueltas por el libre juego de la oferta y la demanda.

3. Bibliografía recomendada

Además de Banco Mundial (1998), se puede ampliar el análisis crítico de esta visión en Zurbriggen (2003: 156-171).

4. Ejercicios

Ejercicio X.1

Clasifique las siguientes acciones desarrolladas por el Estado uruguayo en los tipos de intervenciones gubernamentales que se representan en la figura X.1.

1. El Plan CEIBAL, que proporciona una «tableta» a cada estudiante de primaria y secundaria.
2. Las acciones de reconstrucción de casas y locales educativos y sanitarios en la ciudad de Dolores luego del tornado que arrasó un tercio de la ciudad.
3. Los fondos concursables de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación que apoyan proyectos tecnológicamente innovadores en la industria nacional.
4. Las intervenciones del Banco Central para reducir las oscilaciones del valor del tipo de cambio.
5. El fomento de proyectos de participación público-privada para la refacción de varias carreteras nacionales.
6. Las exigencias presentadas a las cadenas de grandes superficies de que informen diariamente acerca de los precios de una cierta canasta de bienes de consumo de primera necesidad.
7. Las campañas anuales de vacunación contra la gripe.

El cambio institucional en la teoría y en Uruguay

1. Las preguntas sobre el cambio institucional

Como se planteó en el capítulo II, una de las razones para estudiar las instituciones económicas es el hecho de que cambian. Si fueran tan estables como las leyes naturales podríamos tomarlas como un dato externo a lo económico. Sin embargo, el cambio institucional (ci) es muy frecuente. Los cambios en las reglas del juego económico no se dan solo en las revoluciones o en momentos especiales, sino que es un proceso frecuente y continuo. Como se verá en el capítulo siguiente, en Uruguay en los últimos 10 años ha habido más de un cambio institucional por mes solo considerando los contenidos en leyes. A esto hay que agregar los producidos a partir de otras normas jurídicas y los cambios privados e informales.

Se ha planteado, incluso, que la calidad institucional de un país depende de la capacidad de la sociedad de cambiar y adaptar sus reglas a los cambios tecnológicos, demográficos, culturales y de mercado que se dan continuamente.

No existe actualmente una teoría general aceptada como explicación de todos los procesos de cambio institucional. Se dispone, por el contrario, de alrededor de una decena de enfoques que enfatizan distintos aspectos del cambio y son más o menos apropiados para analizar diferentes tipos de cambio institucional.

Todos estos enfoques y modelos intentan responder un mismo grupo de preguntas, que se comentan a continuación.

A. ¿Cuáles son los fenómenos o factores que inician los cambios?

Los disparadores del cambio institucional más frecuentemente mencionados son: cambios en población, en tecnología, en precios, en relaciones de poder, en creencias o expectativas, en instituciones políticas y derivados de la operación de las propias instituciones.

Algunos de los autores, al responder a esta pregunta, establecen una distinción entre los factores exógenos y los endógenos. Como en cualquier área de la economía, la distinción entre variables exógenas y endógenas no se refiere a la realidad en sí misma, sino al alcance de las teorías y los modelos que la explican. Para un modelo dado los disparadores del ci serán exógenos si son factores que no son explicados por ese mismo modelo. Por ejemplo, los cambios tecnológicos serán exógenos si la teoría/el modelo utilizados no los explican y endógenos si la teoría/el modelo muestran cómo el cambio técnico es consecuencia de los procesos económicos. Algunos autores plantean como mérito de una teoría que logre endogenizar la mayor cantidad de factores explicativos, pero esto es discutible.

Los factores endógenos más reconocidos son los efectos acumulativos de las propias transacciones reguladas por la institución que cambia. Los otros factores pueden ser endógenos o exógenos según la teoría de que se trate.

B. ¿Por qué en algunos casos es tan difícil lograr cambios en instituciones ineficientes?

Esta pregunta apunta a la explicación de por qué en algunos casos los procesos de CI se concretan efectivamente en nuevas instituciones, y en otros casos no. ¿Qué explica la inercia institucional, la resistencia de las instituciones a cambiar aun cuando el cambio incrementaría la producción neta total de la economía?

Los factores explicativos más mencionados respecto a la inercia institucional son: las complementariedades entre las distintas instituciones formales de diferentes niveles, así como entre las formales e informales (Pagano, 2010; Carruthers, 2012), las ideologías o sistemas de creencias (Haase y Sollner, 2007), las relaciones de poder e intereses particulares y las dificultades para generar un suficiente compromiso de los agentes «ganadores» para compensar a los «perdedores» (Espín Sánchez, 2012).

Es imposible realizar un cambio profundo sin tocar derechos de la gente que se beneficia de la situación actual. Pero no vamos a retrasar toda la reforma médica por ellos (el Sindicato Anestésico Quirúrgico) [...] en el fondo están en desacuerdo con los cargos de alta dedicación. Esta es la verdad de la milanesa. Los cargos cambian las reglas del juego en la organización del trabajo de los cirujanos [...] esta postura es la de aquellos que se benefician de la situación caótica actual. (Alejandro Cuesta, SMU, 23/12/15, *Búsqueda*)

C. ¿Cómo es el proceso del cambio institucional?

Esta pregunta se refiere a cuál es la dinámica del CI. Esto es: una vez que el CI se dispara, cómo se encadenan los diferentes pasos que llevan a concretar el cambio. En particular: cómo es la secuencia de los cambios entre los cuatro componentes de las instituciones.

Existen dos secuencias destacadas en la literatura:

Secuencia 1: normativo → coercitivo → subjetivo → objetivo

Secuencia 2: objetivo → subjetivo → normativo → coercitivo

La secuencia 1 plantea que el cambio institucional se inicia con el cambio de la regla comunicada, su asociación con un castigo por incumplirla, el conocimiento de ambas cosas por parte de los sujetos y las prácticas sociales que finalmente se institucionalizan. La secuencia 2 plantea un proceso inverso: los agentes comienzan a actuar de una manera diferente respetando una regularidad implícita, luego toman conciencia de que eso está sucediendo, castigan a quienes se apartan de la práctica y finalmente la transforman en regla explícita.

D. ¿Es el cambio institucional un fenómeno básicamente político y centralizado o económico y descentralizado?

¿Los cambios se inician cuando los legisladores o los agentes de una comunidad se reúnen, discuten un problema y eligen una opción de solución que transforman en regla? ¿O, por el contrario, los agentes económicos comienzan a comportarse de una manera diferente hasta que esto es reconocido como regla general?

E. La última pregunta se centra cuáles son los factores que, en última instancia, explican la dirección y las consecuencias de los procesos de CI.

Las distintas teorías enfatizan el impacto en los resultados de diferentes factores, en especial:

- **La eficiencia institucional**, definida como la capacidad de viabilizar el incremento de las transacciones y/o reducir el monto de los costos de transacción. Esta respuesta equivale a considerar que existe una «mano invisible institucional» que conduce a las instituciones a sus alternativas más eficientes dentro de las disponibles prácticamente.
- **El poder**, definido como la capacidad de influir en otros sin que esos otros puedan contrarrestarlo o evitarlo. Esta respuesta conduce a que el CI favorece a los poseedores del poder económico y político.
- **El azar**, como es el caso de quienes plantean el fenómeno de «la dependencia del sendero», la influencia que tiene el azar en el camino que toman las sociedades al definir sus trayectorias tecnológicas e institucionales en el largo plazo.

2. Los principales autores

Los distintos enfoques que intentan responder a las preguntas vistas más arriba se pueden clasificar, como aparece en el cuadro XI.1, según tres criterios.

Cuadro XI.1. Clasificación de las visiones y teorías del cambio institucional

TIPOS DE INSTITUCIONES	TIPOS DE VISIONES Y PROCESOS			MODELOS INTEGRADORES
	VISIÓN ORGÁNICA O ESPONTÁNEA	VISIÓN CONSTRUCTIVISTA O DEL DISEÑO		
	PROCESOS «ECONÓMICOS» O DESCENTRALIZADOS	PROCESOS DE DECISIÓN COLECTIVA O CENTRALIZADOS	PROCESOS «ECONÓMICOS» O DESCENTRALIZADOS	
FORMALES: MARCO INSTITUCIONAL		EL CAMBIO PROMOVIDO POR LAS ORGANIZACIONES Y EL CONOCIMIENTO (NORTH) MODELOS DE ECONOMÍA POLÍTICA (ACEMOGLU, EGGERTSON) TEORÍA DE LA REGULACIÓN FRANCESA		BROSSEAU Y RAYNAUD (2007)
FORMALES INTERMEDIAS: MODOS DE GOBERNACIÓN, ORGANIZACIONES Y COMUNIDADES	LA INSTITUCIÓN COMO EQUILIBRIO (AOKI)			
INFORMALES	DARWINISMO GENERALIZADO (HODGSON) TEORÍA DE JUEGOS EVOLUCIONISTA (YOUNG)	DERECHOS DE PROPIEDAD COMUNALES (OSTROM)	ENFOQUE COSTOS DE TRANSACCIÓN (WILLIAMSON)	

A. ¿Qué tipo de instituciones son aquellas cuyos cambios son los más enfocados y están mejor explicados por la teoría?

Siguiendo algunos de los criterios de clasificación vistos en el capítulo 1, podemos distinguir las teorías que se enfocan en los cambios en las reglas formales y las que son más apropiadas para analizar las modificaciones en las reglas informales. Y dentro de las formales, si son privilegiadas en el estudio las normas que conforman el marco institucional de toda la economía o las que afectan niveles intermedios (modos de gobernación de algunas transacciones, organizaciones o comunidades).

B. ¿Cuál es la visión de la teoría respecto al tipo de cambio?

¿Es una teoría que se enfoca principalmente en los cambios que se dan en forma espontánea o trata de procesos voluntarios de diseño institucional?

C. ¿Los procesos de cambio teorizados son los que enfatizan los procesos centralizados de tipo político o los descentralizados realizados por los propios agentes económicos?

Este punto trata de la intencionalidad o la espontaneidad en el proceso de CI. La casi totalidad de los enfoques teóricos institucionalistas comparten el supuesto de conducta de que los agentes económicos tienen racionalidad limitada. Esto significa, respecto al CI en particular, que los agentes pueden tener intenciones de cambiar las reglas del juego en función de sus intereses (personales o colectivos), pero que la concreción de dichas intenciones está limitada por su comprensión limitada de cómo funciona el mundo.

Dentro de este supuesto general están aquellos que suponen que, a pesar de sus limitaciones, los agentes son capaces de diseñar y ejecutar procesos de CI alineados con sus intereses e intenciones, aunque los resultados nunca serán completamente predecibles. Esta es la llamada *visión del diseño*. Una posición opuesta tienen los autores que afirman que las limitaciones de la racionalidad de los agentes impiden cualquier capacidad de diseño intencional, y que por lo tanto los procesos de CI son el resultado espontáneo, descentralizado y no planificado de las interacciones de múltiples agentes. Una de las denominaciones de esta visión es la de *constructivista*.

Como vemos en el cuadro XI.1, podemos distinguir y clasificar con esos criterios 10 enfoques teóricos principales. A continuación damos una visión muy sintética de cada uno, lo que puede ser ampliado en el artículo de Kingston y Caballero (2009).

- a. La teoría y los modelos de **Daron Acemoglu** están enfocados principalmente en la pregunta de por qué existe la inercia institucional, por qué instituciones formales del marco institucional claramente ineficientes para la sociedad no llegan a cambiar. Acemoglu intenta contestar esto enfocándose en los procesos políticos centralizados de diseño consciente de nuevas instituciones en los que se enfrentan las élites, los productores y los trabajadores, cada uno de estos grupos con sus intereses y recursos de poder.
- b. **Eggertson**, que como Acemoglu se relaciona con el enfoque de la economía política, por su parte, también enfoca los cambios institucionales formales del marco institucional, aunque puede aplicarse a instituciones intermedias. Los visualiza como un fenómeno intencional, centralizado y político pero visto desde el ángulo del Estado, el cual enfoca el cambio

- institucional como una política económica más, en la que se enfrenta a portadores de derechos y deberes cuya posición se alteraría con el cambio institucional que se planifica.
- c. **Douglass North**, uno de los principales teóricos del cambio institucional, se replantea la vieja pregunta de por qué algunas economías se desarrollan y otras no, y luego de concluir que la principal respuesta son sus distintos niveles de calidad institucional, se pregunta de qué depende que algunos sistemas institucionales evolucionen y otros no. Aunque reconoce y enfatiza la importancia de las instituciones informales para el éxito de los cambios institucionales, finalmente solo propone una teoría acerca del cambio intencional de las formales, en la que tienen un papel principal las organizaciones empresariales y de otro tipo que presionan al Estado para cambiar las reglas de modo de quedar en mejor posición para aprovechar los nuevos conocimientos que han ido acumulando.
 - d. **La teoría de la regulación francesa** es la única de inspiración marxista y casi la única que tiene un enfoque sistémico o macro del cambio institucional en toda la economía. Plantea que las instituciones económicas (que clasifica en cinco formas institucionales: relaciones laborales, moneda y crédito, mercados, Estado y relaciones internacionales) conforman un *modo de regulación* de la economía, que es un componente central del modelo de acumulación que explica qué formas de producción, distribución, inversión y consumo caracterizan al régimen de desarrollo de cada sociedad. Y el modo de regulación cambia cuando el régimen de desarrollo y el modelo de acumulación llegan a su máximo desarrollo y entran en crisis por sus propias contradicciones internas, generando la necesidad de un nuevo modo de regulación que ordene un nuevo régimen de inversión.
 - e. **Oliver Williamson**, otro de los principales teóricos institucionales, también enfoca el cambio institucional como un fenómeno de diseño o construcción intencional de nuevas reglas del juego. Sin embargo, a diferencia de los enfoques comentados, en su visión el cambio, especialmente el de los límites entre las organizaciones y los mercados, deriva de los acuerdos privados realizados en forma descentralizada entre los agentes económicos.
 - f. Un enfoque en el mismo nivel tiene **Elinor Ostrom**, quien se enfoca en cómo comunidades y grupos de productores pueden llegar a acordar voluntariamente nuevas reglas del juego, formales o informales, que resuelvan el «problema de los comunes», que se da cuando existen derechos de propiedad comunales sobre los recursos naturales.
 - g. **Aoki** es el principal de los autores que defienden la posición de que las reglas del juego no son el resultado de normas fijadas políticamente, sino el resultado de equilibrio en juegos de estrategia entre agentes que no tienen la intención de fijar reglas, sino de resolver de la mejor manera sus transacciones.
 - h. Existen varios enfoques que se denominan *evolucionistas*. A pesar de sus diferencias, todos los evolucionistas comparten la visión de que las reglas del juego evolucionan en forma involuntaria y no intencional a través de procesos de interacción repetidos. Uno de estos enfoques es el **darwinismo generalizado**, que considera que todos los procesos de cambios sociales tienen una lógica similar entre sí y parecida a la teoría de la evolución de Darwin. Esas características comunes son la existencia de las mismas tres etapas en un proceso de cambio: la diversificación de rasgos o soluciones, un proceso competitivo de selección de las soluciones más adaptables al cambio y una etapa de transmisión de los rasgos seleccionados a nuevos individuos o generaciones.
 - i. Otro enfoque conocido como evolucionista es el basado en la teoría de juegos evolucionista, con el importante aporte de **H. Peyton Young**. Según esta teoría, las reglas también son el resultado involuntario de la acumulación de acciones repetidas de agentes que se enfrentan resolviendo sus transacciones. Se concentra, en particular, en cómo los agentes llegan a elegir una solución entre varias equivalentes.

- j. Finalmente, existen intentos, algunos muy productivos como el de **Brousseau y Raynaud**, que combinan acciones descentralizadas y económicas con otras centralizadas y políticas para explicar los cambios institucionales.

La conclusión general a la que se puede llegar es que las distintas teorías del CI son, como sucede en otras áreas de la economía, herramientas diversas que el economista tiene en su caja de herramientas, con diferentes usos y potencialidades, pero ninguna de ellas descartable *a priori*.

3. Los cambios institucionales en el Uruguay reciente

Entre el 15/2/05 y el 14/2/15 el Parlamento uruguayo dictó y fueron promulgadas 1.444 leyes. De ese total hemos logrado identificar cambios en instituciones económicas en 151. Pero entre estas últimas hay algunas que contienen varios cambios institucionales relevantes cada una. Esto se da principalmente en algunas de las leyes de los presupuestos quinquenales y de las rendiciones de cuentas, que normalmente incorporan muchísimas temáticas. Por lo tanto el número de cambios es mayor que el de leyes: son un total de **166 cambios institucionales de base legal** los que se dieron en ese lapso de 10 años que abarca las dos primeras administraciones frenteamplistas.

O sea que se produjo un promedio de más de un cambio institucional legal por mes durante los 10 años analizados. Considerando que esta es apenas una parte del CI total que se da en la economía, se confirma que el CI no es un fenómeno raro que se da en situaciones especiales, sino que es un proceso continuo, una estrategia normal de los agentes económicos y una forma continua de adaptación de la economía a los cambios tecnológicos, demográficos y culturales.

Pero también hay casos en los que varias leyes determinan cambios relacionados entre sí, encadenados en lo que podríamos llamar un solo proceso de cambio institucional. Esto sucede cuando se dictan leyes que modifican leyes anteriores. Y también las que forman parte una construcción gradual de un cambio muy amplio (como las referidas al Sistema Nacional Integrado de Salud, a la reforma tributaria o algunos cambios laborales) o los 18 acuerdos internacionales bilaterales de intercambio de información tributaria con otros tantos países que fue necesario firmar para que Uruguay dejara de ser considerado un paraíso fiscal. Considerando esto, hemos podido identificar **118 procesos de cambio institucional** en el lapso estudiado.

Sin embargo, que una ley sea aprobada y promulgada no equivale a que se produzca automáticamente el cambio institucional que establece. En primer lugar, algunas leyes son tan amplias y complejas que requieren ser reglamentadas por el Poder Ejecutivo para que sean efectivamente aplicables. Por otra parte, si una ley es recurrida, por ejemplo por inconstitucional y es finalmente declarada inconstitucional para algún caso en particular, el gobierno puede decidir derogarla. Y en el período que analizamos efectivamente hubo un caso de una ley promulgada pero luego derogada por inconstitucional y tres casos de leyes aún sin el decreto reglamentario que necesitan para operar. O sea que el número efectivo de leyes, de cambios y de procesos de cambio institucionales debe reducirse a cuatro, quedando en 151, 162 y 114, respectivamente. (En los cuadros que siguen, sin embargo, esta depuración no se ha realizado.)

Cuadro XI.2. Cambios institucionales según forma institucional afectada (15/3/05 a 14/3/15)

	Cantidades	Porcentajes
Relaciones laborales	28	15,1%
Relaciones internacionales	33	17,8%
Tratados internacionales tributarios	19	
Mercosur	11	
Otros	3	
Sistema financiero	13	7,0%
Mercados	70	37,8%
En general	11	
En particular	50	
Medioambiente	9	
Estado	41	22,2%
Organización	31	
Tributarios	9	
Otros	1	
TOTALES	85	100,0%

En el cuadro XI.2 hemos clasificado los cambios institucionales según el área de la economía que han afectado. (En el total suman más de 166 porque un mismo cambio puede afectar más de un área). Para esto hemos usado la distinción que hace la teoría de la regulación francesa (Boyer y Saillard, 2012) entre las cinco *formas institucionales* que conforman el modo de regulación de una economía de mercado, a saber: las que definen las relaciones laborales, la moneda y el crédito, el funcionamiento de los mercados, el Estado y sus relaciones con la sociedad y las relaciones internacionales.

Dentro del ítem *mercados* hemos diferenciado los CI que afectan potencialmente a todos los mercados de la economía de los que influyen solo en mercados particulares y de los que establecen específicamente las reglas de conservación del medioambiente. Por razones coyunturales los CI en las relaciones internacionales se han subdividido en los referidos a la transmisión de información entre países para prevenir la defraudación fiscal, los relacionados con el Mercosur y *otros*. Finalmente, los CI relacionados con el Estado se clasifican entre los que determinan la creación y potestades de los organismos que constituyen parte el aparato estatal, los relacionados con temas fiscales y tributarios y, de nuevo, *otros*.

Al analizar este cuadro llama la atención la importante proporción de cambios que se han producido en mercados en particular, que llegan a un 27% del total.

Otro aspecto importante de un cambio institucional, además de dónde impacta, es su origen. El 85% de las normas aprobadas en el período fueron iniciativa del Poder Ejecutivo y el 8% de legisladores oficialistas, dejando solo un 6% para iniciativas en la que participaron legisladores opositores (aunque con seguridad propusieron un número mayor de proyectos que no fueron aprobados).

Cuadro XI.3. Cambios institucionales según amplitud
(15/3/05 a 14/3/15)

AMPLITUD DEL CAMBIO	Cantidades	Porcentajes
Una regla	57	34,3%
Un sistema de reglas	95	57,2%
La estructura institucional general o de un sector	14	8,4%
	166	100,0%

También es útil para aproximarse al impacto de un cambio institucional analizar su alcance o amplitud: si afecta solo una regla, o a un sistema de reglas interconectadas, o bien a toda la estructura institucional de algún sector de la economía o de la economía en su conjunto. De los 166 cambios producidos en los dos gobiernos frenteamplistas, la mayoría absoluta, un 57%, modificó sistemas de reglas interconectadas. Solamente un tercio alteró una sola regla y apenas un 8% transformó significativamente toda la estructura de un sector de la economía.

En síntesis: en los dos primeros gobiernos frenteamplistas se produjeron 166 cambios institucionales a partir de leyes promulgadas, en todas las áreas de la economía, en la abrumadora mayoría de los casos originadas en el Poder Ejecutivo, concentrándose relativamente en cambios de sistemas de reglas interconectadas que gobiernan las transacciones de mercado entre los agentes económicos y entre estos y el Estado.

4. Bibliografía recomendada

Una muy buena revisión de los enfoques del cambio institucional se encuentra en el ya citado artículo de Kingston y Caballero (2006). Sobre los cambios en Uruguay existe una versión más completa del texto planteado en Elías y Milnitsky (2016) y testimonios de una parte importante de ellos en Bergara *et al.* (2015).

5. Ejercicios

Ejercicio XI.1

En cada uno de los siguientes casos de cambio institucional seleccione cuál es el o cuáles son los enfoques teóricos más apropiados para su análisis.

1. El Parlamento uruguayo aprobó una ley, que había sido iniciativa de la FEUU, que permite fotocopiar textos universitarios solo para el uso personal y no comercial de los estudiantes. Años atrás esto sucedía amplia y abiertamente, pero luego el Estado intervino para hacer cumplir las normas de derechos de autor y la práctica casi desapareció. La gremial de autores (AGADU) y las editoriales se opusieron inicialmente a la propuesta, y luego de una negociación la aceptaron al restringirse estrictamente al uso estudiantil el derecho a fotocopiar.

2. El desarrollo de internet posibilita la creación de nuevas formas de transacción, utilizando dinero digital, que se almacena en forma de créditos digitales en un monedero electrónico (PC, tableta o *smartphone*). Una innovación adicional fue la utilización de dinero digital pero sin manejar una moneda existente, sino creando *criptomonedas*. Una criptomoneda no es emitida ni garantizada por ninguna autoridad monetaria nacional o transnacional, sino por los propios internautas que la utilizan. A principios de siglo hubo varios intentos de crear criptomonedas, que no tuvieron éxito, hasta que en 2009 se propuso el *bitc*, que ha sido progresivamente aceptado como medio de atesoramiento y pago. Cualquier persona con recursos informáticos puede unirse a la red que utiliza los *bitc*, poniendo esos recursos a disposición de la red. Es la red de servidores y computadores de los usuarios la que en forma descentralizada registra y controla las transacciones. La emisión es realizada por los propios integrantes de la red mediante la resolución informática de muy complejos problemas criptográficos. También es posible adquirirlos en sitios especializados. Las transacciones se realizan usuario a usuario, sin intermediarios. Inicialmente utilizado para adquirir bienes digitales en internet, el *bitc* es aceptado por empresas que venden bienes y servicios no digitales. Existen tipos de cambio flotantes entre dicha criptomoneda y otras monedas (dólar, euro). Los usuarios enfatizan algunas de las ventajas de este medio de pago: costos nulos o muy bajos para su utilización, imposibilidad de que sean confiscados por los Estados, imposibilidad de falsificarlos, no es necesario identificarse para utilizarlos. Algunas de estas ventajas han motivado el uso de *bitc* para transacciones ilegales. Recientemente entre sus usuarios se han reproducido sucesos similares a los que ocurren en los sistemas financieros tradicionales: especulación, robos, quiebras de agentes financieros, etcétera. En consecuencia, varios países han comenzado a regular el uso de *bitc*, aceptando su uso por los ciudadanos (sin seguros estatales de ningún tipo), pero prohibiéndoselo a los agentes financieros, y exigiendo a las casas de cambio los registros que permitan controlar el lavado de dinero. Actualmente existen varios millones de usuarios y decenas de miles de comerciantes que los aceptan como medio de pago. El total de *bitc* emitidos es de más de 10:000.000, siendo 21:000.000 el máximo que el sistema de emisión permitirá. Luego del éxito del *bitc* se han desarrollado numerosas otras criptomonedas, algunas de las cuales presentan ventajas (transacciones más rápidas, por ejemplo), pero aún ninguna ha alcanzado una aceptación similar.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, Daron (2006). Modelling Inefficient Institutions (cap. 9). En R. BLUMDELL, *et al.*, *Advances in Economics and Econometrics*, vol. 1, Cambridge University Press.
- AOKI, Masahiko (1998). The Subjective Game Form and Institutional Evolution as Punctuated Equilibrium. Mensaje final en la *Segunda Conferencia Mundial de la ISNIE*.
- Banco Mundial (1998): *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington.
- BERGARA, Mario (2003). *Las reglas del juego en Uruguay: el entorno institucional y los problemas económicos*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Trilce.
- BERGARA, Mario *et al.* (2015). *Las nuevas reglas del juego en Uruguay: Incentivos e instituciones en una década de reformas*. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- BLYTH, M. *et al.* (2011). Introduction to the Special Issue on the Evolution of Institutions. *Journal of Institutional Economics*, 7 (3), setiembre.
- BOYER; ROBERT; SAILLARD, Yves (1996). *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Traducción y edición de la Oficina de Publicaciones de la Universidad de Buenos Aires.
- BROSSEAU, E.; RAYNAUD, E. (2007). *Climbing the Hierarchical Ladders of Rules: the Dynamics of Institutional Framework*. Ponencia en la 11.ª Conferencia de la ISNIE.
- CARRUTHERS, B. (2012). *Institutional Dynamics: When is Change «Real Change»*, Working Paper n.º 12/004. Comparative Historical Social Science Working Papers Series del Buffet Center.
- COASE, R. (1960). El problema del costo social. *The Journal of Law and Economics*, octubre de 1960.
- DEMSETZ, Harold (1967). Hacia una teoría de los derechos de propiedad. *American Economic Review* 5/67.
- EGGERTSON, Thráinn (2008). *El conocimiento y la teoría del cambio institucional*. Mensaje presidencial para la Conferencia 2008 de la ISNIE.
- ELÍAS, Antonio (1999). *Uruguay 1985-1998: El país de los cambios económicos graduales*. Montevideo: Trilce.
- (2000). *Uruguay 1985-1999 (des)ajuste fiscal, desajuste presupuestal. Un análisis neoinstitucional*. Montevideo: Trilce.
- (2002). *Los costos de transacción en la economía uruguaya (1986-2000)*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Ponencia en las XVII Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay.
- ELÍAS, A.; MILNITSKY, S. (2016). *Inventario de los cambios institucionales en la economía uruguaya entre 2005 y 2014*. Montevideo: CSIC, Udelar.
- ESPÍN SÁNCHEZ, J. A. (2012). *Institutional Change and Institutional Inertia*. Ponencia presentada en la Conferencia 2012 de la ISNIE.
- FURUBOTN, Eric; RICHTER, Rudolf (1998). *Institutions and Economic Theory*. The University of Michigan Press.
- HAASE, M.; SOLLNER, A. (2007). *Institutional rigidity and the lock-in between mental models and ideologies*. Ponencia en la Conferencia 2007 de la International Association for Institutional Economics.
- HINDRIKS, F.; GUALA, F. (2015). Institutions, Rules and Equilibria: a Unified Theory. *Journal of Institutional Economics*.
- KINGSTON, Christopher; CABALLERO, Gonzalo (2006). Comparing Theories of Institutional Change. *Journal of Institutional Economics*, vol. 5, issue 2.
- KORNAI, J. (1979). Resource Constrained versus Demand Constrained systems. *Econometric*, julio 1979.
- KUHN, Thomas (1962). *La estructura de las revoluciones científicas*. University of Chicago Press.
- LANGLOIS, Richard; ROBERTSON, Paul (1995). *Empresa, mercados y cambio económico*. Barcelona: Proyecto «a» Ediciones.
- LEIBENSTEIN, Harvey (1976). *Beyond Economic Man: a new foundation for Microeconomics*. Londres: Harvard University Press.
- MAKI, Uskali (1994). Reorienting the Assumptions Issue. Cal. 12. En Roger BACKHOUSE (ed.) *New Directions in Economic Methodology*. Londres: Routledge.
- MÉNARD, Claude (1990). *Economía de las organizaciones*. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional.
- MILGROM, P.; ROBERTS, J. (1993). *Economía, organización y gestión de la empresa*. Barcelona: Ariel Economía.
- MILNITSKY, Sergio (1985). *Sistemas económicos comparados. Visiones y teorías sobre lo institucional* (mimeo).
- MONTIAS, J. M. (1976). *La estructura de los sistemas económicos*. New Haven and London: Yale University Press.

- NORTH, Douglass (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge University Press.
- (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press.
- NORTH, D.; STIGLITZ, J. (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Nueva York: Banco Mundial, Oxford University Press.
- OSTROM, Elinor (2002). Common-pool resources and institutions: towards a revised theory (cap. 24). En B. GARDNER y G. RAUSSER (eds.), *Handbook of Agricultural Economics*, Cap. 24. Elsevier B. V.
- (2008). Doing institutional analysis: digging deeper than markets and hierarchies. En C. MÈNARD y M. SHIRLEY (eds.) *Handbook of New Institutional Economics*. Berlín: Springer.
- OSTROM, Elinor; BASURTO, Xavier (2011). Crafting analytical tools to study institutional change. *Journal of Institutional Economics* (2011), 7: 3.
- PAGANO, U. (2010). Interlocking complementarities and institutional change. *Quaderni del Dipartimento di Economia Politica* n.° 592. Università degli Studi di Siena.
- RAMA, Martín (1991). El país de los vivos: un enfoque económico. *Revista SUMA*. Montevideo.
- RODRIG, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind (2003). La primacía de las instituciones. *Finanzas y Desarrollo* 6.
- SCARTASCINI, Carlos *et al.* (2010). *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las Políticas Públicas?* BID.
- SCHVARSTEIN, Leonardo (1998). *Diseño de organizaciones: tensiones y paradojas*. Buenos Aires: Paidós.
- SEARLE, J. R. (1995). *The Construction of Social Reality*. Nueva York: The Free Press.
- SEN, Amartya (1981). *Elección colectiva y bienestar social*. Madrid: Alianza Editorial.
- SIMON, Herbert (1972). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.
- SWINDLER, Ann (1986). Culture in action: symbols and strategies. *American Sociological Review*, vol. 51, 2.
- WALLIS, J.; NORTH, D. (1986). Measuring the Transaction Sector in the American Economy 1870-1970 (cap. 3). En GROWTH, Engerman, S. y GALLMAN R. (eds.) *Long Term Factors in the American Economy*. University of Chicago Press.
- WILLIAMSON, Oliver (1975). *Mercados y jerarquías: análisis e implicaciones antimonopolio*. Nueva York: Free Press.
- (1985). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: FCE.
- XAVIER, M. (2003). *Costos de transacción en internet*. Trabajo monográfico de la Licenciatura en Economía, FCEyA, Udelar.
- YOUNG, H. Peyton (1996). The Economics of Convention. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, n.° 2.
- ZURBRIGGEN, Cristina (2003). La falacia tecnocrática y la reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, n.° 210, Buenos Aires.

ANEXO I

Soluciones de los ejercicios

Ejercicio I.1

Sí, es una institución, formal, de gobernación y regulatoria.

Sí, formal, marco institucional, regulatoria.

No se refiere a una institución.

Si, formal, de gobernación, constitutiva.

No.

Sí, formal, de gobernación, constitutiva.

Sí, formal, de gobernación, regulatoria.

Sí, formal, de gobernación, regulatoria.

No.

Sí, informal, regulatoria.

Ejercicio I.2

Autoridad, agregación.

Autoridad, agregación.

Información.

Información.

Posición, límites.

Resultados.

Autoridad, límites.

Autoridad.

Límites.

Alcance.

Ejercicio II.1

Geografía.

Instituciones.

Geografía.

Integración.

Integración.

Instituciones.

Instituciones.

Ejercicio III.1

El problema involucra claramente información imperfecta y oportunismo. La variante que mejor lo describiría sería el riesgo moral en la primera batalla, porque se trata de un oportunismo poscontractual, pero en las siguientes, cuando los cobardes tienen claro que abandonarán la lucha, pasa a ser oportunismo precontractual y por lo tanto un problema de selección adversa.

El diezmar las tropas tiene varios efectos: mejora la información, porque los soldados estarán más dispuestos a denunciar a los desertores, y la amenaza de la denuncia opera en sí misma como un mecanismo disuasorio del oportunismo. Parece ser, por lo tanto, una medida potencialmente efectiva.

Ejercicio IV.1

1. Cambia, dentro de la familia de REC mercantiles, de un mercado con varios oferentes públicos y privados a uno con monopolio estatal.
2. Preferiría sustituir la parte de servicios que se proporcionan a través de una REC de reciprocidad por los que proporciona la REC estatal.
3. Es una forma de expresar que no debería existir el mercado de la salud, por lo que sí está proponiendo un cambio de REC, probablemente hacia la estatal.
4. Se reúnen en un sistema complejo todos los tipos de REC existentes (reciprocidad, mercado, familiar), agregando la REC pública.
5. No hay cambios, el origen nacional o extranjero de la empresa no cambia la REC aplicable.

Ejercicio V.1

Parte del trabajo jurídico, tanto en forma dependiente como liberal, y en el Estado como en el sector privado, tiene relación con la realización de transacciones comerciales y de gestión de sociedades comerciales, por lo que sería claramente un costo de transacción. También sería un costo de transacción parte del trabajo jurídico relacionado con las materias de Familia y Menores, como la intervención en sucesiones y en las pensiones para hijos de padres divorciados. Los abogados o juristas que asesoran a los parlamentarios, al Poder Ejecutivo y a las gremiales y empresas privadas con relación a cambios institucionales en temas económicos también serían costos de transacción.

Ejercicio V.2

1. Servicios de transacción.
2. Servicios de entretenimiento.
3. Servicios de transacción.
4. Servicios de transacción.
5. Servicios de transporte.
6. Servicios de transacción.
7. Servicios de transacción.
8. Servicios de transacción.
9. Servicios de alimentación.

Ejercicio VI.1

El *sujeto* principal de los derechos está establecido en el artículo 5, con agregados en el artículo 54.

El *objeto* está definido en el artículo 8.

El artículo 2 define dos tipos de *derechos*: el patrimonial o económico (la patente) y el derecho moral a ser reconocido como autor.

El sujeto tiene como *derechos* patrimoniales la posibilidad de *derecho al uso*, excluyendo a otros de ese derecho (artículo 34) y a *transferir el derecho al uso* (artículos 16 y 34).

Los artículos 21, 54 y 55 establecen *limitaciones* al derecho patrimonial.

Ejercicio VII.1

1. Es el enfoque de los costos de transacción.
2. Se denomina *efecto encierro* y es consecuencia de la especificidad de activos de la inversión necesaria para instalar el predio.
3. Una consecuencia posible es que ninguna empresa se presente a la licitación y la transacción no se realice. Otra posibilidad es que las empresas exijan garantías de una mayor rentabilidad o algún otro tipo de salvaguarda para presentarse.

Ejercicio VIII.1

1. En Uruguay la porción legal del mercado es un monopolio muy regulado, mientras que el ilegal es competitivo.
2. Es un mercado con intentos de colusión desde hace tiempo exitosos (a través de la OPEP y sus seguidores), pero actualmente con alta competencia y no regulado.
3. Es un mercado competitivo muy regulado en su porción legal.
4. Es un mercado oligopólico, competitivo, regulado en forma importante como toda la educación.
5. Es un mercado monopólico en la producción nacional y competitivo en las importaciones, no regulado.
6. Es un mercado competitivo no regulado.
7. Es un mercado oligopólico con un agente dominante, el BROU, y muy alta regulación.

Ejercicio IX.1

1. No, es parte de la Udelar.
2. No, es parte de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y, por tanto, de la Udelar.
3. No, se trata de un grupo reunido por un objetivo circunstancial y de muy corto plazo, sin permanencia en el tiempo ni reglas de funcionamiento específicas.
4. Sí.
5. Aunque una empresa que explota una franquicia firma con el franquiciante un contrato híbrido entre mercado y organización, no pierde su independencia como empresa.
6. No, es un producto de una organización.
7. Sí, la ONG es una organización, aunque no lo sea la manifestación en la que circunstancialmente participa.
8. Sí, porque FEMI es una federación de empresas médicas que ya existían y que, aunque comparten algunos recursos, servicios y representación gremial, siguen siendo independientes.

Ejercicio X.1

1. El Plan CEIBAL: intervención moderada para aumento de la equidad.
2. Las acciones en la ciudad de Dolores: intervención mínima por disfunciones del mercado y aumento de la equidad.
3. Los fondos de la ANII: intervención dinámica por disfunciones del mercado.
4. Las intervenciones del BCU: intervención mínima por disfunciones del mercado.
5. El fomento de mecanismos de participación público-privado: intervención mínima por disfunciones del mercado.
6. Las exigencias de publicar precios: intervención mínima por disfunciones del mercado.
7. Las campañas de vacunación: intervención mínima por disfunciones del mercado.

Ejercicio XI.1

1. Los enfoques de Acemoglu y de Eggertson pueden servir para ordenar los aspectos relacionados con los enfrentamientos entre estudiantes, editores, libreros, fotocopiadores y el Estado. El enfoque del cambio en los derechos de propiedad de Demsetz puede usarse si se define que en la situación previa existía una externalidad por la fotocopia ilegal generalizada y lo que se está buscando es una forma de internalizarla diferente de la prohibición.
2. En este caso se podría aplicar, como marco general, un modelo mixto, similar al de Brosseau y Raynaud, ya que el bitcón comenzó siendo el resultado de acuerdos privados que generaron normas formales solo aplicables a los integrantes del acuerdo, pero su extensión llegó a generar efectos en los sistemas monetarios estatales, por lo que está en proceso de reconocimiento y de limitación por algunas autoridades estatales.

Anexo II

Sugerencias para los docentes

A. Advertencias y sugerencias generales

1. Este Manual puede ser utilizado total o parcialmente, para diferentes usos. Por una parte, puede ser la guía de un curso en sí mismo, similar al de Economía Institucional y de las Organizaciones, que se dictó durante varios años en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Udelar. Los primeros siete capítulos, por otra parte, pueden ser la base de un cursillo introductorio a los contenidos básicos del neoinstitucionalismo. Los capítulos I, II y III pueden ser utilizados como apoyo a la introducción de la concepción básica de las instituciones en un curso de Microeconomía, Economía Pública u otra especialidad. Estos capítulos más el capítulo XI son utilizados como apoyo para el curso de Cambio y Diseño de las Instituciones Económicas. Las necesidades y creatividad de los docentes responsables de otros cursos pueden encontrarle a este material otras aplicaciones.
2. Lo que se menciona en el punto anterior implica que el Manual podría ser utilizado por estudiantes de distinto nivel de formación y con diferentes intereses inmediatos, lo que constituye el principal desafío para su manejo.
3. Lo que se presenta aquí es un manual introductorio, que tenía, además, una extensión máxima prefijada, por lo que muchas de las sutilezas académicas, discusiones teóricas, variantes definicionales y citas bibliográficas que correspondería incluir en un tratado que intentara llegar a la frontera del conocimiento se han sacrificado en aras de la simplicidad y la claridad en la exposición de los temas centrales. Por las mismas razones, en el *trade-off* cobertura versus profundidad se ha optado claramente por incorporar la mayor cantidad de temas institucionales posible, sacrificando la profundidad en el tratamiento de cada uno.
4. Algunos capítulos, en particular los referidos a mercados, organizaciones y Estado, tratan temas que otras áreas de la economía y de otras ciencias sociales estudian con mucho mayor extensión y profundidad. Sin embargo, se consideró necesario incluir algunos conceptos elementales desde una óptica institucional, porque esas categorías aparecen con papeles muy importantes en los capítulos más nítidamente institucionalistas.
5. Aunque la preferencia didáctica personal del autor es que los estudiantes vayan descubriendo los conceptos centrales durante el intercambio con el docente, los distintos capítulos pueden ser utilizados tanto como lectura previa como posterior al dictado de la clase correspondiente, según sea la dinámica del curso. Incluso podrían utilizarse como material para la preparación de exámenes libres.
6. Los ejercicios que figuran al final de casi todos los capítulos tienen como objetivo consolidar la comprensión teórica de cada tema con aplicaciones prácticas. No se recomienda sustituir esa finalidad por su uso en pruebas de evaluación, aunque fuera posible eliminar las soluciones que figuran al final del Manual. Para ese uso podrán elaborarse ejercicios similares.

7. Como es evidente para casi cualquiera que trate el tema, la metáfora de las «reglas del juego» es muy útil para introducir los conceptos básicos de las teorías institucionales. Sin embargo, como cualquier metáfora, tiene sus límites y diferencias con el objeto que se quiere comparar con ella, por lo que se recomienda utilizarla para introducir nuevos conceptos y relaciones teóricas solo al inicio de cada tema.
8. Si este Manual de Economía Institucional se utiliza con estudiantes que ya han tenido varios años de formación en la economía neoclásica, las diferencias entre ambas visiones pueden resultar atractivas para algunos, pero otros, que hayan incorporado profundamente la visión neoclásica del mundo económico, probablemente tengan dificultades tan siquiera para comprender lo que se les está planteando.
9. Puede suceder que, en ciertas condiciones o ante supuestos especiales imaginados por algún estudiante, la respuesta correcta a algún ejercicio no sea la indicada en el Manual. En estos casos es importante estudiar la posibilidad de que el razonamiento sea correcto, pero mostrar que, si bien la economía institucional depende en gran medida de los detalles del contexto, no todo vale.
10. Como en cualquier asignatura, se recomienda al docente haber leído, al menos, la bibliografía mínima recomendada antes de dictar la clase correspondiente.

B. Sugerencias didácticas por capítulo

El método didáctico a utilizar puede ser de varios tipos. A continuación se presentan sugerencias de dinámicas o aproximaciones útiles para un curso basado en la exposición del docente con amplia participación de los estudiantes.

Capítulo I

Realizar al inicio algún tipo de juego sencillo sin dar las reglas previamente y luego plantear el análisis de lo sucedido, estimulando que algún estudiante descubra la dificultad de jugar un juego sin conocer las reglas. Basar en esto la introducción de la metáfora de las instituciones como reglas del juego.

Capítulo II

Si bien es necesario mantener un honesto equilibrio entre las distintas posiciones que existen en la economía del desarrollo acerca de la importancia de las instituciones, es importante enfatizar aquellas opiniones que resaltan su influencia en el desempeño económico.

Capítulo III

Al introducir cada concepto será útil utilizar la comparación de los supuestos institucionalistas con los de la economía neoclásica, enfatizando la falta de realismo de estos últimos.

Capítulo IV

Acerca de las reglas de elección colectiva, pedir a los estudiantes que desarrollen ejemplos.

Capítulo V

Elegir una transacción común que los estudiantes conozcan de su vida cotidiana y a partir de preguntas hacerlos identificar los costos de transacción correspondientes.

Capítulo VI

Al inicio de la clase, elegir un objeto presente en el salón que sea propiedad de la facultad (sillas, mesa, pizarra, etc.) y, mediante preguntas, lograr que los propios estudiantes planteen los diferentes derechos de propiedad aplicables al objeto y cómo se limitan y se distribuyen entre diferentes sujetos.

Capítulo VII

Puede ser conveniente dedicar a este tema más de una clase, para que queden clarificadas las complejidades que plantea la teoría de los costos de transacción.

Capítulo IX

Apelar a la experiencia de los estudiantes como miembros de organizaciones laborales y de otros tipos para derivar las nociones principales del tema.

Capítulo X

La visión del Banco Mundial acerca del Estado se incluye como un ejemplo especialmente importante de cómo enfocar el Estado desde lo institucional, pero claramente no es el único ni necesariamente el mejor enfoque.

Capítulo XI

Puede ser útil utilizar una dinámica basada en el juego Nomic (ver en internet) para introducir el cambio en las reglas del juego como una estrategia común de los agentes económicos.

Esta publicación cuenta con el apoyo de la Comisión Sectorial de Enseñanza de la Universidad de la República. Forma parte de la serie «Manuales de aprendizaje» que tiene como objetivo mejorar las condiciones de aprendizaje de los estudiantes y, al mismo tiempo, propiciar la autoformación docente mediante la reflexión sobre sus prácticas y sobre el estado del arte en su disciplina. Secundariamente, esta publicación pretende colaborar en la constitución de tradiciones disciplinares y culturas educativas nacionales.

ISBN: 978-9974-0-1638-5



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza