

«*El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político*»

La Nueva Economía Institucional es el cuerpo teórico y empírico más relevante que emerge en la ciencia económica en los últimos años. La concesión del Nobel de Economía a Ronald H. Coase en 1991 y a Douglass C. North en 1993 supuso un impulso fundamental para esta literatura que señala que en una realidad económica y política caracterizada por costes de transacción positivos las instituciones importan y son susceptibles de ser analizadas. En este artículo presentamos una visión integradora y actualizada de la Nueva Economía Institucional, desarrollando sus bases metodológicas y conceptuales, y formalizando un esquema de presentación en base a tres categorías: una perspectiva macroanalítica, una perspectiva microanalítica y la política de costes de transacción.

Erakundeen Ekonomia Berria izan da azken urteotan ekonomi zientzian agertu den gorputz teoriko eta empiriko garrantzitsuena. Ekonomia atalean Nobel saria 1991n Ronald H. Coase-ri eta 1993an Douglass C. North-i eman izana funtsezko bultzada izan da literatura horretarako. Ikuspuntu honen arabera, transakzioko kostu positiboak dituen errealitate ekonomiko eta politiko batean, erakundeek garrantzia dute eta aztertu beharrekoak dira. Idazlan honetan, Erakundeen Ekonomia Berriaren ikuspegi bateratzaile eta gaurkotua aurkeztu dugu. Horretarako, bere oinarri metodologiko eta kontzeptualak garatu dira eta aurkezpena honako hiru kategoriatan formalizatu: ikuspegi makroanalitiko, ikuspegi mikroanalitiko eta transakzioko kostuen politika.

The New Institutional Economics is the most relevant theoretical and empirical body to have emerged in economics in recent years. The Nobel Prize award to Ronald H. Coase in 1991 and to Douglass C. North in 1993 meant a basic impulse for this literature which emphasises that institutions matter and their determinants are susceptible to analysis because economic and political reality is characterized by positive transaction costs. In this article we present an integrating and updated vision of New Institutional Economics, developing his methodological and conceptual basis and constituting a presentation scheme in three categories: a macroanalytic perspective, a microanalytic perspective and transaction cost politics.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La Nueva Economía Institucional
 3. La perspectiva macroanalítica en la Nueva Economía Institucional
 4. La perspectiva microanalítica en la Nueva Economía Institucional
 5. Instituciones Políticas y Análisis Político de Costes de Transacción
 6. Conclusión
- Referencias bibliográficas

Clasificación JEL: B25, L14

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las dos últimas décadas, la ciencia económica ha experimentado el impulso de toda una literatura teórica y empírica que concluye la necesidad de buscar el «retorno de las instituciones» a la agenda de investigación de los economistas.

Ya a mediados de la década de los ochenta, R.C.O. Matthews (1986, p. 903)

* Este trabajo se enmarcó en el Proyecto de Investigación «Economía e Instituciones: la Nueva Economía Institucional y el Análisis de la Política Económica», Código PGIDT99PX130001A, dirigido por Xosé Carlos Arias. La participación del autor en el II International Workshop on Institutional Economics (University of Heartfordshire, 2000), en la Conference of the International Society for New Institutional Economics (Tubingen, 2000), en la Summer School on the Role of Institutions organised by the European Historical Economics Society (Trinity College, Dublin, 2001) o en la European School for New Institutional Economics (Institut d'Etudes Scientifiques, Cargese, 2002) le permitió discutir y perfilar los argumentos presentados en este artículo.

afirmaba en su discurso presidencial ante la Royal Economic Society que la economía de las instituciones se había convertido en una de las áreas más vivas de la disciplina económica. Desde entonces, esta línea de investigación ha experimentado un profundo avance tanto en el volumen como en la relevancia de sus contribuciones y desarrollos teóricos y empíricos a través de un proceso en el cual se ha ido perfilando su contenido.

La Nueva Economía Institucional¹ (NEI) aglutina a un conjunto de aportaciones que asume que las instituciones importan y que los determinantes de las instituciones son susceptibles de ser analizados con los aparatos de la teoría económica (Matthews, 1986; Williamson, 2000).

¹ Según Coase (1999b, p. 1) la denominación NEI para referirse a estas contribuciones se debe a Oliver E. Williamson.

Mientras a principios de los ochenta todavía aquel resurgir de un nuevo institucionalismo era visto por la academia con cierta reticencia, dos décadas más tarde la NEI ha logrado el reconocimiento académico de su capacidad analítica, tal como apuntaba ya en 1991 la concesión del premio Nobel a Ronald H. Coase y dos años más tarde a Douglass C. North. En este sentido, John Harris, Janet Hunter y Colin Lewis (1995, p. 3) consideran a la Nueva Economía Institucional como el más importante cuerpo teórico que surge en la ciencia económica en los últimos años y defienden su relevancia por tres razones: ofrece respuestas que la economía neoclásica no consigue dar; cambia el papel dominante que los ortodoxos concedieron al mercado durante la década de los ochenta y principios de los noventa; y permite abordar el problema del desarrollo en términos del cambio institucional.

Coase y North son las dos figuras claves de una NEI que se basa en la noción de costes de transacción, creada en las aportaciones *coasianas*, y en la de institución, desarrollada en las aportaciones *northianas*. Ambos impulsaron también en 1997 la creación de la International Society for New Institutional Economics (ISNIE), de la cual fueron sus dos primeros presidentes², con la intención de facilitar el desarrollo y expansión de la NEI y con una vocación claramente internacional, tal como señala Coase (1999b, p. 1). De este modo, la actividad de la ISNIE no se

centra en la academia norteamericana, desde la cual la NEI ha recibido sus más importantes contribuciones y en la cual tiene núcleos especialmente relevantes en la Washington University, en la University of California y en el Banco Mundial, sino que incorpora grupos de investigación procedentes de los cinco continentes.

Este proceso de expansión y penetración de la NEI en la academia internacional no se ha experimentado en España con el grado de profundidad logrado en otros países, si bien diferentes grupos de investigación españoles asumen y participan ya de los avances de esta nueva línea de investigación. En concreto, podemos señalar que no existe en la literatura económica española una presentación de conjunto sobre la naturaleza y aportaciones de la NEI, a pesar de que referencias tangenciales sobre ella se pueden encontrar a lo largo de la última década en diversos trabajos como Colomer (1993), Puy (1996), Arias (1996), Sáez (1997), Alfonso (1999) o Toboso (1997). Por ello, consideramos de interés el realizar una presentación actualizada sobre las bases, contenidos y líneas de investigación fundamentales de la NEI en una visión integradora que clarifique su posición actual. En este sentido, nuestro esfuerzo se encamina en la dirección de intentar plasmar de forma breve en este trabajo una síntesis integradora que permita mostrar este cuerpo teórico y empírico al que denominamos NEI, incorporando las aportaciones más recientes³. Coincidimos con Eggertsson (1990) en que el reto de la

² A las presidencias de Ronald Coase y Douglass North siguieron las de Oliver Williamson, Claude Ménard y Paul Joskow.

³ Un primer esfuerzo tentativo en esta dirección se plasmó en Caballero (2001).

economía institucional es poder situarse por encima de la crítica metodológica y presentar una línea temática de investigación que sea factible, e intentamos mostrar como la NEI supone una superación en este sentido. Para ello comenzamos presentando la perspectiva y frontera de la NEI, y posteriormente exponemos sus principales aportaciones agrupadas en tres categorías: lo macro, lo micro y lo político.

La clasificación en estas tres categorías de los trabajos que configuran la Nueva Economía Institucional intenta formular una presentación ordenada de este programa de investigación, facilitando al no especialista la aproximación a esta literatura emergente. Estas categorías no constituyen compartimentos cerrados ni perfectamente delimitados, y, como con toda clasificación, la catalogación de ciertos trabajos puede resultar compleja —especialmente dado el carácter multidisciplinar de la NEI—. Sin embargo, constatamos los rasgos positivos de esta clasificación (rasgos como su sencillez o una amplitud que permite incorporar trabajos diversos), basada en distinguir los trabajos que relacionan instituciones y economía desde una perspectiva macro de los que lo hacen desde una perspectiva micro, y agrupando en una tercera categoría los trabajos que desde la NEI estudian las instituciones políticas. Además, estas tres categorías constituyen las tres claves fundamentales para que los economistas avancen en el conocimiento teórico de las instituciones, a partir de las bases teóricas y metodológicas de la NEI (racionalidad limitada, especificidad,...).

2. LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

Para situar en perspectiva a la NEI empezamos delimitándola en el conjunto de las corrientes institucionalistas y, a continuación, exponemos las consideraciones que asume sobre la naturaleza del comportamiento humano. Entonces, presentamos el discurso teórico principal sobre el que descansan las aportaciones de la NEI, y confrontamos las bases teóricas de esta NEI con las propias de la teoría económica neoclásica. Finalizamos este apartado con una serie de cuestiones que definen el espíritu y enfoque de la NEI.

2.1. La NEI en las corrientes institucionalistas

El institucionalismo económico destaca el papel clave que las instituciones tienen en el funcionamiento y resultados de toda economía⁴. A finales del siglo XIX y principios del XX la academia norteamericana acogió un fuerte impulso institucionalista a través de la obra de autores como Thorstein Veblen, Wesley Mitchell, John Commons y Clarence Ayres, tradición a la

⁴ A lo largo de la historia del pensamiento económico muchos han sido los autores que han prestado atención a los factores institucionales, siendo ejemplos significativos los trabajos de clásicos como Adam Smith o John Stuart Mill, las distintas escuelas históricas, la tradición abierta por Karl Marx o la escuela austríaca (para una presentación sobre economía e instituciones a lo largo del pensamiento económico véase Hodgson (1988)). En este apartado nos limitamos a caracterizar simplemente a las dos mayores tradiciones institucionalistas: los «viejos» y los «nuevos», siendo conscientes de que detrás de la visión general que sobre cada una de ellas presentamos existen notables diferencias entre autores y contribuciones.

que se ha dado en llamar «viejo institucionalismo» a pesar de que se mantiene viva hasta la actualidad con aportaciones de autores actuales como Warren Samuels, Allan Schmid o Geoffrey Hodgson.

Este viejo institucionalismo económico no constituye un cuerpo unificado de pensamiento, metodología o programa de investigación. En él podemos distinguir al menos dos grandes programas de investigación: uno asociado a Veblen y Ayres centrado en la dicotomía fundamental entre tecnología e instituciones; y otro vinculado a Commons centrado en la ley, los derechos de propiedad y las organizaciones y en la evolución e impacto de estos sobre el poder económico y legal, las transacciones económicas y la distribución de la renta (Rutherford, 1994). No obstante, sí podemos presentar algunas características generales y comunes que asume este viejo institucionalismo y que rechazan de plano los supuestos y metodología del análisis neoclásico. En concreto, los viejos institucionalistas adoptan el método de análisis sistémico u holista⁵; se centran en las consecuencias distributivas de unas u otras estructuras institucionales y en los conflictos institucionales que subyacen en todo proceso de cambio institucional; y elaboran sus teoría y análisis sobre la conceptualización del poder (Toboso, 1997). Las aportaciones que sobre estos supuestos realizan los viejos institucionalistas pueden caracterizarse a grandes rasgos por su carácter

⁵ Este análisis holista asume que las acciones de las personas y sus consecuencias solo se pueden explicar cuando se ha descubierto el sistema, subsistema o entidad supraindividual de la que forman parte y la posición que ocupan (Toboso; 1997, p. 183).

descriptivo y anti-formalista, holista, conductista y colectivista, así como por su rechazo al criterio de bienestar individualista y su tendencia a un cierto intervencionismo económico (Rutherford, 1994).

Frente a ello, en las últimas décadas del siglo xx se desarrolla un «nuevo institucionalismo» que podemos caracterizar señalando que asume el individualismo metodológico⁶, que se centra en el estudio sobre como marcos institucionales alternativos afectan a la eficiencia y que elabora sus teorías y análisis a partir de la conceptualización del intercambio voluntario (Toboso, 1997). De este modo, el «nuevo institucionalismo» aparece como más formalista, individualista y reduccionista; se orienta hacia la elección racional y hacia los modelos de economización, y generalmente manifiesta un carácter no tan intervencionista (Rutherford, 1994).

Los nuevos institucionalistas consideran al viejo institucionalismo como un ejercicio de descripción de las instituciones en el cual estas no son sometidas a análisis riguroso, y aceptan como reto propio el proceder a tales análisis a través del trabajo aplicado (Coase, 1999a; Wiliamson, 2000). La distancia entre ambos se evidencia en Coase (1984) cuando

⁶ El individualismo metodológico se asocia normalmente con la exigencia reduccionista de que todas las teorías de las ciencias sociales han de ser reducidas a teorías sobre la acción humana individual (Rutherford; 1994, pp. 31-36). No obstante, el individualismo de la NEI se corresponde más con un individualismo con trasfondo social en el sentido de lo expresado por Sáez Pérez (1997, pp. 126-127) que con uno neoclásico más estricto. De hecho, la propuesta de Toboso (2001) del «individualismo institucional» se adecua correctamente a buena parte de la NEI.

afirma que el trabajo de los viejos institucionalistas americanos no condujo a nada y que «si los institucionalistas modernos tienen algún antecedente no hay que buscarlo en sus inmediatos predecesores».

Y es que este nuevo institucionalismo no emerge de las filas del viejo, sino que se constituye gracias a un conjunto de aportaciones que destacan la relevancia de los aspectos institucionales y organizacionales, y que proceden de distintas áreas científicas como la escuela de los derechos de propiedad, la nueva historia económica, la nueva organización industrial, la economía de los costes de transacción, los nuevos sistemas económicos comparados y el área de derecho y economía⁷ (Eggertsson, 1990).

En su interesante obra, Eggertsson (1990) propone realizar una distinción entre la Economía Neoinstitucional y la Nueva Economía Institucional. Desde esta perspectiva, la Economía Neoinstitucional reúne las aportaciones que mantienen el núcleo duro de la economía neoclásica, es decir, la estabilidad de preferencias, el modelo de elección racional y el concepto de equilibrio en su análisis, pero incorporan en el cinturón protector el modelo de costes de información y de transacción y los derechos de propiedad⁸.

En cambio, la Nueva Economía Institucional supone un paradigma alternativo a la microeconomía convencional al flexibilizar elementos del núcleo duro de la economía neoclásica como la estabilidad de preferencias y el concepto de equilibrio, y al rechazar el modelo de elección basado en racionalidad perfecta, incorporando las limitadas capacidades cognitivas del individuo decisor a través del concepto de racionalidad limitada.

Lo cierto es que mientras a lo largo de la década de los ochenta la Economía Neoinstitucional acaparaba un fuerte protagonismo, en los noventa la NEI se expande con fuerza y relega el protagonismo neoinstitucional anterior. No obstante, puede señalarse que la NEI y la ISNIE han favorecido un alto grado de tolerancia teórica y metodológica que ha permitido aglutinar diferentes tendencias en su seno⁹.

Un aspecto de relevancia incuestionable en todo acercamiento a la NEI lo constituye el estudio de la concepción que este programa de investigación asume sobre el individuo y sobre el comportamiento humano.

2.2. Sobre el individuo

En la corriente principal en economía, el *homo-economicus* se ha configurado con tres rasgos característicos: la racionalidad

⁷ Hodgson (1998) reflexiona sobre la conveniencia de re-elaborar las propuestas del «nuevo institucionalismo» acercándolo a la visión y método analítico del «viejo».

⁸ Para una presentación de la literatura en Economía Neoinstitucional (la cual incluye trabajos seminales como los de Harold Demsetz o Steven Cheung), el libro de Eggertsson (1990) resulta de indudable interés.

⁹ Como señala Coase (1999a, p. 4) «la NEI no es un simple cuerpo de pensamiento», sino un conjunto de tendencias en desarrollo. Piénsese que la NEI se crea con avances paulatinos desde diversas áreas, y que sus fundamentos se derivan de tales avances, tanto teóricos como empíricos, no respondiendo a ningún criterio rígido establecido de antemano.

perfecta, la conducta maximizadora y el carácter egoísta. De este modo, se supone que aunque no todos los individuos actúen según elección racional sólo sobrevivirán los que así lo hagan (North, 1990a). Esa elección implica una racionalidad instrumental que significa que los actores poseen modelos correctos para interpretar el mundo que los rodean, o que en otro caso revisarán y corregirán sus modelos (North, 1990b). En este escenario, tal como señala Simon (1986), no es necesario distinguir entre el mundo real y la percepción y se pueden predecir las elecciones del decisor racional.

Por el contrario, la perspectiva de la NEI muestra su insatisfacción con esos supuestos y defiende un análisis más complejo de la motivación de los actores, tal como manifiesta Douglass North (1990a) al afirmar que el enfoque racional es deficiente por dos cuestiones: i) La motivación del individuo no sólo ni siempre es maximizar la riqueza: el altruismo y las limitaciones autoimpuestas pueden motivar conductas de individuos. ii) Los individuos procesan subjetivamente y con información incompleta el mundo que les rodea: hay que distinguir realidad y percepción.

De este modo, en cuanto a la motivación, la NEI va a flexibilizar los criterios de maximización y egoísmo hacia la búsqueda de una satisfacción que va a depender de la pluralidad de intereses de un individuo complejo cuya personalidad se forma en un mundo con instituciones. Pero además, la NEI defiende que los individuos actúan con información incompleta y modelos subjetivamente deduci-

dos, y asume el modelo de racionalidad limitada, concibiendo al individuo como intencionalmente racional pero sólo de forma limitada, conforme a las tesis de Herbert Simon¹⁰. De forma que frente a los supuestos apriorísticos las consideraciones de la NEI sobre el individuo remiten a abrir la «caja negra» de la racionalidad, abriendo toda una línea de conexión con la ciencia cognitiva (Denzau y North, 1994). Desde esta perspectiva se argumenta que el individuo no tiene información completa; que aunque la tuviese, su limitada capacidad cognitiva le impediría asimilar toda la información; que aunque la asimilase toda, sus procesos mentales computacionales podrían quedar desbordados; y que aunque no se desbordasen, esos procesos son fruto del modelo mental subjetivo del individuo. A través de este modelo mental subjetivo, el individuo se va a comportar de acuerdo con una estrategia que busca su satisfacción personal, estrategia que no se justificaría a través del modelo de elección racional¹¹.

En la configuración de ese modelo mental existe una base genética, pero gran parte del mismo se desarrolla como fruto de las experiencias vitales del individuo en un mundo con instituciones a través de un proceso de aprendizaje que relaciona a las generaciones actuales con

¹⁰ Williamson (2000, p. 601) señala como a pesar de la práctica unanimidad en la NEI a la hora de asumir el concepto de racionalidad limitada existen divergencias sobre su definición y operacionalización.

¹¹ De hecho, North (1990a) postula una racionalidad procesal que recoge la dificultad de que los agentes corrijan sus modelos subjetivos a través de la retroalimentación de información.

las pasadas. De este modo, los modelos mentales subjetivos son individuales y por tanto diferentes entre individuos. Asimismo, al llevarse a cabo la toma de decisiones en un contexto de incertidumbre, la interpretación que los individuos realizan de su entorno va a depender de ese aprendizaje (Denzau y North, 1994). La herencia cultural común reduce la divergencia entre los modelos mentales que la gente tiene en una sociedad (North, 1994), aunque la información que reciben los agentes es en muchos casos tan incompleta que esos modelos no tienden a converger (North, 1990a).

Desde esta perspectiva se deriva que para conceptualizar al individuo debe considerársele en un determinado contexto social e institucional en el que va a desarrollar su modelo mental subjetivo. En este sentido, North (1994, p. 362) destaca que «la historia demuestra que las ideas, las ideologías, los mitos, los dogmas y los prejuicios importan» y que es necesario comprender como evolucionan. De este modo, el individuo no aparece como un sujeto pasivo cuya conducta sea determinada por las instituciones, sino que en el modelo subjetivo de decisión va a residir el carácter activo y libre del individuo.

Asimismo, los modelos mentales van a estar estrechamente vinculados con las instituciones. «Los primeros son las representaciones internas que los sistemas cognoscitivos individuales crean para interpretar el ambiente; las segundas son los mecanismos externos a la mente que los individuos crean para estructurar y ordenar el ambiente» (North 1994, p. 363; Denzau y North 1994, p. 4).

2.3. El discurso teórico central: costes de transacción e instituciones

En este punto, intentamos establecer las relaciones existentes entre costes de transacción, instituciones y eficiencia: partiendo de la relación de intercambio entre dos agentes, conseguimos introducir el papel que van a desempeñar las instituciones.

En toda sociedad tiene que haber mecanismos que restrinjan el acceso libre al capital humano y no humano y a los recursos naturales (Eggertsson, 1990). Estos mecanismos implican una determinada distribución de derechos de propiedad, entendidos como las capacidades que tienen los individuos para ejercitar elecciones sobre los bienes. En busca de la satisfacción de necesidades humanas en un mundo de recursos escasos, los individuos van a realizar transacciones, es decir, llevarán a cabo transferencias de derechos de propiedad, y para ello incurrirán en unos costes de transacción (Allen, 1991).

En el traspaso que conlleva toda transacción hay dos etapas. La primera incluye los costes de definir y controlar la exclusividad en ausencia de intercambio, mientras la segunda incorpora los costes asociados a la negociación y al cumplimiento de los contratos en el intercambio y traspaso de los derechos (North, 1981). Podemos señalar que si hemos definido las transacciones como intercambios de derechos, es necesario establecer estos derechos para que se produzcan transacciones en busca del interés de las partes. De hecho, en un escenario con ausencia de derechos de propiedad no

hay ganancias derivadas del comercio, mientras que en uno con derechos de propiedad completos esas ganancias se maximizan. Entre ambos existe un continuo de escenarios de forma que en aquellos en los que los derechos de propiedad están mejor definidos se incrementan las ganancias del intercambio. De este modo, podemos definir los costes de transacción como los recursos usados para establecer, mantener e intercambiar los derechos de propiedad (Allen, 1991)¹², es decir, como la suma de costes requeridos para llevar a cabo la «función de transacción» (North y Wallis; 1994, p. 612).

La realización de transacciones puede entenderse como un problema de contratación, de forma que los costes de transacción son aquellos que se derivan de la suscripción *ex-ante* de un contrato, y de su control y cumplimiento *ex-post* (Eggertsson 1990). El objeto de contratación no debe considerarse un bien simple, sino un vector de atributos variables y alterables (Allen, 1991) de forma que el valor de los bienes es afectado no sólo por atributos físicos sino también por los atributos de derechos de propiedad de los bienes (North y Wallis, 1994). Las partes estarán interesadas en contratar —de forma implícita o explícita— todas aquellas transacciones en las que los costes de transacción no superen las ganancias de eficiencia. Y es que la presencia de costes positivos de transacción en los mercados va a implicar que

dejen de llevarse a cabo intercambios eficientes de derechos.

En un mundo con costes de transacción nulos, las partes realizarían todas aquellas transacciones que conllevaran ganancias sociales de eficiencia, tal como expone Coase (1960). En este escenario, todas aquellas transferencias de derechos que permitiesen situar esos derechos en manos de aquellos que más los valorasen se llevarían a cabo, de forma que los ganadores por la asignación de derechos compensarían a aquellos agentes que se los cediesen. Estaríamos en un mundo en el cual se alcanzaría la solución socialmente óptima a través de transacciones en el sentido Kaldor-Hicks, pero en el que las compensaciones serían realmente efectivas, de forma que al final los derechos acabarían recayendo en donde más se valorasen.

Pero frente a ese mundo hipotético en el cual negociar no es costoso, en la realidad económica los mercados perfectos con costes de transacción nulos no existen. Los mercados económicos se caracterizan por la presencia de costes de transacción positivos, y cuando estos costes superan los beneficios esperados de la transacción, esta dejará de llevarse a cabo¹³. La

¹² Nótese que cuando hacemos referencia a derechos de propiedad no nos centramos en la idea de propiedad absoluta sino en un *continuum* de derechos con diferentes grados, como el de uso, gestión, exclusión y alienación (Schlager y Ostrom, 1992).

¹³ El Primer Teorema del Bienestar demuestra que los equilibrios competitivos son eficientes en el sentido de Pareto. Con la introducción del concepto de coste de transacción en la teoría económica, este Teorema pierde trascendencia, en la medida en que se dedica a probar que en una economía con competencia perfecta (esto es, con costes de transacción nulos) los agentes alcanzarán la asignación eficiente. Es decir, demuestra que en una situación en la cual se realizan todas las transacciones que permiten ganancias de eficiencia (economía de competencia perfecta) no quedará ninguna ganancia de eficiencia sin realizar.

reacomodación de derechos sólo se acometerá cuando el aumento en el valor de la producción fruto de esa transacción sea mayor que los costes implicados en alcanzarla. Cuando sea menor se interrumpirá una actividad que sí se efectuaría si las transacciones de mercado tuviesen costes menores (Coase, 1960). De este modo, cuanto mayores sean los costes de transacción, más se encarece la contratación y, por tanto, se dificulta la cooperación.

El nivel de los costes de transacción va a depender de los rasgos característicos de cada transacción concreta pero también de las características del entorno institucional en que esa transacción se lleva a cabo. En este sentido, en cada sociedad habrá unas «reglas de juego» (North 1990a) que determinen el coste de realizar las transacciones. Esas reglas que facilitarán o dificultarán las transacciones, no son relevantes cuando suponemos costes de transacción nulos, pero sí lo son en una realidad económica donde negociar es costoso. Esas reglas de juego entendidas como las limitaciones ideadas o asimiladas por el hombre para dar forma a la interacción humana son las instituciones¹⁴ (North, 1990a).

Por tanto, la NEI presenta a una institución como a una regularidad de comportamiento o a una regla que es generalmente aceptada por miembros de un

grupo social, que concreta comportamientos en situaciones específicas, y que puede ser autoimpuesta o mantenida por autoridad externa (Rutherford, 1994). Las instituciones son las reglas formales e informales¹⁵ que moldean el comportamiento de los individuos y de las organizaciones, así como los mecanismos de cumplimiento de esas reglas (North, 1990a).

De este modo, la NEI constituye un paradigma alternativo al neoclásico, pues rechaza el modelo de elección racional basado en racionalidad instrumental, y trabaja en un mundo con derechos de propiedad incompletos, con costes de transacción positivos y con instituciones.

2.4. Nueva Economía Institucional versus Teoría Económica Neoclásica

La economía neoclásica se ha constituido como el núcleo central de la corriente principal en economía a lo largo del siglo xx. El marco analítico de la NEI es una modificación de la teoría neoclásica que conserva los supuestos básicos de escasez y competencia, así como los instrumentos analíticos de la teoría microeconómica, pero que modifica el supuesto de la racionalidad y añade la dimensión del tiempo (North, 1994). En este apartado presentamos los grandes rasgos que derivados de sus respectivas bases teóricas permiten diferenciar los discursos de la NEI y de la teoría económica neoclásica ortodoxa.

¹⁴ Las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos: establecen las reglas según las cuales se desarrolla el juego. Para extraer mejor las oportunidades de este juego será posible que varios jugadores se agrupen y formen una organización, entidad compuesta por individuos que actúan colectivamente en busca de un conjunto de objetivos.

¹⁵ Las instituciones formales son explícitas (constituciones, leyes, contratos,...) frente a las informales (códigos de conducta, valores sociales, cultura cívica, cuestiones éticas o religiosas,...).

Ante la contrastación empírica de la imposibilidad de satisfacer la totalidad de necesidades humanas con unos recursos escasos, aunque crecientes, la economía neoclásica ha enfatizado su condición de *ciencia de la elección*: habrá que optar por destinar los recursos a satisfacer unas necesidades, mientras otras quedarán sin satisfacer.

Sin embargo, la NEI considera que las elecciones de un individuo en sociedad van a depender de las de otros individuos, de forma que todas las decisiones se producen en un marco de interacción social, es decir, de transacciones entre individuos. Para satisfacer las necesidades humanas los individuos realizan transacciones, interactúan: de este modo, la NEI concibe a la ciencia económica como la *ciencia de la transacción*, asumiendo un paradigma contractario e incorporando en el proceso de elección las restricciones organizacionales e institucionales. En este sentido, Williamson (1975, 1985) destacaba ya la relevancia de la transacción como unidad última del análisis económico, recogiendo la tradición impulsada por Commons (1934).

El argumento central de partida en la distinción entre la teoría económica neoclásica y la NEI está constituido en torno a lo que los economistas hemos denominado el teorema de Coase. Realmente Ronald Coase no enunció el teorema que se le atribuye. Fue George Stigler (1966, p. 113) quien analizando los argumentos defendidos por Coase (1960) en *«El problema del Coste Social»* lo enunció: «bajo competencia perfecta los costes sociales y privados serán iguales» (aunque Coase

(1960) hacía referencia a maximizar el valor de la producción).

La idea que subyace es que individuos racionales, en un marco en el cual las transacciones no tienen costes, realizarán todas aquellas que permitan mejoras parietanas de eficiencia (con las correspondientes compensaciones desde los ganadores a los perdedores). Si no existen fricciones transaccionales e interactuar no cuesta, los agentes no incurrirán en costes al intercambiar los derechos, por lo que el resultado asignativo no se ve afectado por la distribución de derechos de propiedad y el punto de equilibrio será aquel en el cual se maximiza la renta agregada. La teoría neoclásica trabaja con ese modelo de mercado perfectamente competitivo en el cual la información es completa y no existen costes de transacción. En ese mundo neoclásico sin costes de transacción, las sociedades lograrían producir los mejores resultados económicos posibles, prevaleciendo la solución competitiva eficiente.

Analizando detalladamente la aportación coasiana, comprobamos que Coase (1960) presenta el mundo sin costes de transacción como el mundo inexistente que analizan los economistas neoclásicos: es en la corriente principal de la ciencia económica donde se han olvidado de que los costes de transacción existen. Coase presenta ese olvido de la ciencia económica consciente de que los mercados perfectos con costes de transacción nulos no existen y defiende que el mundo real es un mundo con costes de transacción, derivados de problemas como los de información asimétrica o los de acción colectiva (*«free rider»*). Como argumenta el

propio Coase (1994, 1999a), el mundo de costes de transacción nulos es el mundo de la moderna teoría económica, no el «mundo coasiano»¹⁶.

Así, desde la perspectiva de la NEI, la economía neoclásica se refiere a un mundo sin fricciones, sin instituciones y donde todo el intercambio tiene lugar en mercados perfectamente competitivos (North, 1981). Por el contrario, la NEI encuentra que en una realidad económica caracterizada por costes de transacción y fricciones positivas (acrecentados además al asumir la racionalidad limitada del individuo), los derechos de propiedad y los mercados van a ser incompletos, y las instituciones van a jugar un papel determinante¹⁷.

En la NEI las instituciones son las encargadas de proporcionar la estructura de incentivos de una economía (North, 1991), reduciendo la incertidumbre al definir y limitar el conjunto de elecciones de los individuos y determinar las oportunidades que hay en una sociedad (North, 1990a). De este modo, las instituciones se convierten en la NEI en el determinante subyacente del funcionamiento de las economías.

Asimismo, en la revisión que la NEI realiza sobre la teoría económica neoclásica

se argumenta cómo la incorporación de costes de transacción e instituciones resulta condición *sine qua non* para justificar la existencia y funcionamiento en la economía de las empresas, la ley y el ejercicio político.

En la teoría económica neoclásica la empresa ha aparecido como una «figura misteriosa» según expresión de Frank Hahn (1981, p. 131). Esto ha sido así porque en la corriente económica principal se suponen costes de transacción nulos y, tal como muestra Coase (1937), en ausencia de costes de transacción no existe fundamento económico para la existencia de la empresa: si el mecanismo de precios es gratuito, no sería rentable crear esas áreas de planificación dentro de organizaciones. La NEI, al trabajar con costes de transacción positivos, defiende que las empresas surgirán para organizar lo que de otra manera serían transacciones mercantiles cuando los costes de realizar estas transacciones a través de organizaciones sean menores que los de realizarlas a través del mercado (Coase, 1994).

En cuanto al sistema legal, Coase (1960) argumenta cómo en un mundo con costes de transacción nulos la ley no tiene relevancia sobre el nivel de producción: si el sistema de precios funciona sin costes, la maximización de la producción es independiente del sistema legal. Pero en el mundo real con costes de transacción positivos los sistemas legales tienen efectos sobre el sistema económico: la acomodación de derechos solo se lleva a cabo cuando permite un aumento de la producción superior a los costes de transacción, por lo que podemos concluir que la solución eficiente no es indepen-

¹⁶ Coase (1994) rechaza la postura de denominar coasiano al escenario económico de costes de transacción nulos, debido a que su aportación se centra en destacar la insuficiencia de ese escenario.

¹⁷ Y es que como señala North (1994) la teoría neoclásica se interesa por la operación de los mercados y no por el modo en que estos se desarrollan, suponiendo que la «mano invisible» emerge con independencia del marco institucional. La NEI defiende que para que se desarrollen mercados deben existir ciertas condiciones institucionales que incorporen el establecimiento de derechos de propiedad y la reducción de costes de transacción.

diente de la norma jurídica elegida. En función de como sea la delimitación de los derechos de propiedad existirá un nivel de eficiencia y producción u otro¹⁸. Coase (1960) constituye el primer vínculo sistemático entre economía y derecho a través del concepto de externalidad económica y de daño jurídico (sobre la aportación *coaseana* y el *Law and Economics* véase Medema (1998)).

Por otra parte, en el mundo neoclásico de costes de transacción nulos en el cual los derechos de propiedad están perfectamente especificados (pues especificarlos no cuesta y permite desarrollar las ganancias del comercio), en el cual negociar no cuesta, en el cual conseguimos información completa y en el cual se cumplen siempre los contratos, la actividad política se correspondería con la simple asignación de derechos que permitiese la eficiencia a través de la transmisión de los derechos desde los titulares que los valoran menos a aquellos que los valoran más (ninguna mejora paretiana quedaría sin realizar).

De esta situación cabe derivar una versión macro del teorema de Coase según la cual el tipo de gobierno que tiene un país no afecta al crecimiento económico

si el coste de realizar transacciones es cero (Eggertsson, 1990). Pero es posible dar un paso más en el proceso de derivaciones para concluir que en ese mundo idealizado el proceso político no importaría: se lograría el plan eficiente (Dixit, 1996).

Pero al asumir que las transacciones conllevan costes, la actividad política ocupa un papel explicativo de enorme relevancia sobre los resultados económicos, especialmente al afectar al marco institucional, permitiendo el desarrollo del análisis político de costes de transacción.

En el mundo neoclásico de racionalidad instrumental las instituciones no son necesarias, las ideas e ideologías no importan y los mercados eficientes caracterizan las economías (North, 1993). En este escenario, tal como se deriva del primer teorema del bienestar, cabe concluir que prevalece la solución competitiva eficiente: las partes llegan sin ningún coste a la solución que maximiza el ingreso agregado (North, 1990a).

La NEI considera que las bases teóricas de la economía neoclásica se alejan demasiado de la realidad económica, y por tanto del análisis económico positivo, al trabajar con una visión idealizada del mundo en la cual la racionalidad instrumental y el intercambio sin fricciones tendrían una tendencia hacia la cooperación y la eficiencia, tendencia rechazada por multitud de casos a lo largo de la historia económica. La economía neoclásica es acusada de falta de realismo, aspecto que se evidencia por ejemplo a la hora de explicar el desarrollo económico.

¹⁸ En este sentido, Coase (1960) encuentra dos campos de actuación posibles para el Estado y para el legislador. En primer lugar, el legislador y los poderes públicos deben favorecer el marco institucional y las leyes que reduzcan al mínimo los costes de transacción, buscando permitir vía intercambio las transacciones que conduzcan al óptimo. En segundo lugar, deben diseñar las normas de manera que intenten reproducir las solución eficiente cuando los costos de transacción impiden la realización de las transacciones de mercado necesarias para llegar al óptimo (Samuels y Medema, 1998).

En el ejercicio de acercamiento a la realidad económica propugnado por la NEI un elemento importante es la recuperación de la dimensión temporal e histórica, defendiendo que las economías evolucionan a lo largo del tiempo y que la comprensión de su funcionamiento actual exige el análisis de su evolución histórica e institucional (North 1981, 1990a, 1990b, 1994).

2.5. El espíritu y enfoque de la Nueva Economía Institucional

Las palabras de Langlois (1986, p. 19) dan una buena perspectiva sobre la intención que subyace al trabajo de la NEI: «El problema de la escuela histórica y de muchos de los «viejos» institucionalistas es que perseguían una economía con instituciones pero sin teoría; el problema de muchos neoclásicos es que pretendían una teoría económica sin instituciones; y lo que realmente deseábamos tener es simultáneamente teoría e instituciones... y también una teoría económica de las instituciones»¹⁹. La búsqueda de una teoría de las instituciones sobre el fundamento de elecciones individuales favorece la reconciliación entre las distintas ciencias sociales²⁰ (North, 1990a). No obstante, la NEI todavía no ha edificado tal teoría y es probable que la misma no exista (North, 1994).

¹⁹ Para North (1981) una teoría de las instituciones debe cimentarse en una teoría de los derechos de propiedad, una teoría del estado y una teoría que explique cómo las diferentes percepciones de la realidad influyen en la reacción de los individuos.

²⁰ En este sentido, Knight (1992) constituye una aportación relevante al presentar una teoría del cambio institucional que enfatiza las consecuencias distributivas de las instituciones sociales.

La NEI asume que a pesar de los «enormes progresos» que se han producido en el estudio de las instituciones a lo largo de los últimos veinticinco años, todavía el nivel de conocimiento sobre las instituciones es bastante limitado (Williamson; 2000, p. 595). En concreto, ante la inexistencia de una teoría unificada sobre instituciones, la NEI asume un pluralismo que favorece el desarrollo de varias y diferentes tendencias en su seno a lo largo de distintas disciplinas económicas (Coase, 1999a; Williamson, 2000).

Desde la perspectiva de Ronald Coase (1999b), la ciencia económica, a lo largo de los años, se ha hecho cada vez más abstracta y más divorciada de los hechos del mundo real, de forma que los economistas se han dedicado más a teorizar que a estudiar el funcionamiento del sistema económico real. En la corrección de ese desfase es donde la Nueva Economía Institucional encuentra su misión.

De este modo, la postura de la NEI pretende afrontar las tareas de investigación con un enfoque multidisciplinar que busca modelos politicoeconómicos institucionalmente ricos, y que tomen en cuenta modelos de comportamiento más complejos de los tomados hasta ahora, tal como expone North (1989). Así se permiten avances en el camino de reencuentro de las ciencias sociales²¹.

²¹ El espíritu de la NEI puede vislumbrarse en las palabras de North (1997) ante la primera conferencia de la ISNIE: «La Nueva Economía Institucional ... tratará de desarrollar una teoría que esté relacionada con cuestiones reales, a través de la fertilización cruzada de las ciencias sociales y asegurando una íntima interacción entre trabajo teórico y empírico» (véase ISNIE. Newsletter, 4, 1997).

En este sentido, Coase (1999b, p. 4) defiende la conveniencia de vincular la ciencia económica con otras materias para conseguir convertirla en una ciencia dura: «Tenemos que tener en cuenta los efectos del sistema legal, del sistema político, etc. Y si mi impresión es correcta, sus teorías a menudo tienen una base empírica más fuerte de lo normal en economía». Asimismo, Coase (1999b) destaca cómo en la ciencia las materias híbridas son «sorprendentemente fértiles» frente a las puras, y cómo la Nueva Economía Institucional es prototipo de híbrido²².

Así, la NEI, al destacar la relevancia de los elementos institucionales y al asumir una perspectiva amplia para estudiarlos, con puntos de conexión con otras ciencias sociales, va a defender la no universalidad de las conclusiones de la ciencia económica ni en el plano positivo ni en el normativo²³. En este sentido, vemos cómo economías caracterizadas por historias institucionales, capitales sociales o marcos jurídicos distintos tienen comportamientos y naturalezas distintas, de forma que, las conclusiones del análisis económico positivo obtenidas para una economía no son exportables a otras: «hay diferentes respuestas para cada país y cada

situación histórica»²⁴ (Coase; 1999a, p. 5). Asimismo, las prescripciones normativas elaboradas para conseguir ciertos objetivos en una economía no tienen por qué ser adecuadas para otras economías: «no existe un único camino para mejorar el sistema económico porque todo depende de la sociedad en que se esté» (Coase; 1999a, p. 5).

De este modo, la NEI afronta el análisis económico con mayores dosis de aproximación a la realidad económica particular de cada sociedad y adopta una perspectiva lo suficientemente amplia como para poder afrontar análisis económico e institucional en cualquier tiempo y lugar, mientras la perspectiva económica neoclásica parece que donde mayores resultados puede aportar es en el análisis económico de las actuales economías desarrolladas²⁵.

Sobre estas bases teóricas y metodológicas, la NEI no intenta sustituir la teoría de precios, sino situarla en un marco más fructífero (Coase, 1999b), lo cual supone incorporar las cuestiones institucionales. La teoría de precios permite responder ciertos interrogantes económicos, pero no otros que requieren un cuerpo teórico más enriquecido. Como ya señalaba Arrow (1987) se trata de responder nuevos

²² En esta defensa de reencuentro de las ciencias sociales, la NEI se aleja del tradicional «imperialismo económico» y adopta un carácter multidisciplinar de mutua colaboración entre las ciencias sociales en una postura que asume un cierto eclecticismo.

²³ Los aspectos institucionales no pueden ser satisfactoriamente tratados con el enfoque deductivo neoclásico: se hace necesario integrar un análisis institucional comparativo (Aoki, 1996) y uno histórico comparativo (Greif, 1998).

²⁴ Sobre esta cuestión de la «especificidad histórica» resultan de interés las reflexiones institucionalistas, (aunque no enmarcadas en la NEI) de Hodgson (2001) analizando la posibilidad de que diferentes fenómenos socioeconómicos puedan requerir teorías propias diferentes a las válidas para otros fenómenos.

²⁵ Las cuales debido al desarrollo de marcos institucionales propicios son las más próximas al modelo de costes de transacción cero.

interrogantes tradicionalmente no planteados por la corriente principal en economía. En este sentido, la propuesta de Williamson (2000; pp. 596-600) favorece la comprensión del enfoque NEI al distinguir cuatro niveles de análisis social e intentar precisar así la importancia de los distintos tipos de instituciones en función del nivel en el que se sitúan, conscientes de que cada nivel impone restricciones sobre los inferiores²⁶.

El primer nivel de análisis social de Williamson (2000) hace referencia a elementos institucionales asumidos intrínsecamente por la sociedad, incluyendo normas, tradiciones o religión. El origen de tales instituciones informales hay que buscarlo en los procesos de evolución, y a menudo su origen es más bien espontáneo que fruto del cálculo y la elección²⁷. En este nivel se producen los debates sobre teoría social²⁸.

El segundo nivel se centra en el entorno institucional, el cual es influido por el proceso evolucionario pero también por un *primer orden de actividad economizadora*: se trata de definir las reglas formales del juego. Es el campo en el que se desarrolla la economía de los derechos de propiedad y la teoría política positiva.

El tercer nivel incorpora las instituciones de *governance* (gobernanza), en cuya elección los agentes realizan un *segundo proceso de actividad economizadora*. El estudio sobre cómo organizar las relaciones contractuales está en el centro de atención de la economía de los costes de transacción.

El cuarto nivel supone un último orden de actividad economizadora centrado en la asignación, y se corresponde con el nivel de análisis neoclásico (en el cual la teoría de precios constituye el elemento medular). Se trata de buscar ajustes en precios y *outputs* a través de las condiciones sobre rendimientos marginales. En este nivel se desarrolla la teoría de agencia y la economía neoclásica.

El programa de la NEI se centra especialmente en torno a ese segundo y tercer nivel de análisis social y sus relaciones con la economía.

Conviene finalizar este apartado señalando de nuevo la diversidad de tendencias y metodologías aglutinadas en una NEI que está constituida a través de un «multi-institucionalismo» que quizás con el paso del tiempo se pueda ir depurando y homogeneizando. Asimismo, conviene señalar el carácter evolutivo del pensamiento económico de diferentes autores de referencia, de forma que el enfoque de la NEI que asumen actualmente no estaba presente en las etapas previas de sus obras respectivas. Esto es así para autores como Coase, North y Williamson, quienes se han convertido en auténticos promotores de la NEI a pesar de que inicialmente partían de una con-

²⁶ A la vez, se producen procesos de «*feedback*» desde los niveles inferiores hacia los superiores, y el sistema está totalmente interconectado.

²⁷ Dentro de las regularidades deontológicas, las cuales están en el dominio humano e incorporan el sentido del deber, podemos distinguir a las que son fruto de la elección autoconsciente de las que provienen del proceso evolucionario (Gardner y Ostrom, 1991).

²⁸ Este primer nivel es tomado como dado por la mayoría de economistas institucionales (Williamson, 2000).

cepciones económicas poco o nada institucionalistas²⁹.

3. LA PERSPECTIVA MACROANALÍTICA EN LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL.

Dentro de la NEI encontramos un conjunto de aportaciones que asumen una perspectiva macroanalítica. Esta perspectiva macroanalítica se centra en el estudio sobre cómo el marco institucional afecta a los resultados económicos, así como en el estudio del proceso de cambio del propio marco institucional y su interrelación con la evolución de la economía: estudia la relación entre el entorno institucional y el funcionamiento económico de la producción, cambio y distribución³⁰ (Williamson, 1994).

Una función neoclásica de producción del tipo $Y = F(K, L)$ sería apropiada en un mundo con costes de transacción nulos en el cual la única restricción importante es la tecnología. En ese mundo en el cual negociar no cuesta, dado el capital, el trabajo y la tecnología obtenemos el nivel de producción. Pero en una realidad económica

con costes de transacción positivos, la NEI defiende que hay que incorporar a las instituciones como factor explicativo de la producción, pues las instituciones existentes no son las de los mercados perfectos que proponen los neoclásicos. En un mundo de instituciones no eficientes, el nivel de producción no alcanza el máximo tecnológicamente factible³¹. Por ello, para analizar la producción resulta necesaria una función del tipo $Y = Fi(I, K, L)$ ³². Esta función considera los efectos directos de las instituciones sobre el *output* (piénsese por ejemplo, en la influencia de un régimen político en la organización de los niveles existentes de tecnología, capital y trabajo para la producción), pero además abre también la posibilidad de incorporar desde una perspectiva dinámica el hecho de que esos niveles de tecnología, capital y trabajo vengán determinados por las variables institucionales: se incorporan así los efectos indirectos que las instituciones —en su condición de reglas de juego— tienen sobre la producción, al afectar los niveles de los factores de producción y de tecnología³³.

²⁹ De hecho, Coase (1937, 1960) evoluciona hasta Coase (1999a, 1999b); North pasa de ser referencia de la nueva historia económica a serlo de la nueva economía institucional; y Williamson (1974) deja paso a perspectivas más generales de corte institucionalista como Williamson (2000). Piénsese que la evolución pro-institucionalista de autores como North lleva a autores como Hodgson (1998) a hablar de una aproximación entre viejo y nuevo institucionalismo. No obstante, ha de señalarse que las distancias siguen siendo amplias.

³⁰ Esta perspectiva macroanalítica se correspondería principalmente con las relaciones del primer y segundo nivel de análisis social de Williamson (2000) con el funcionamiento de la economía.

³¹ Desde el discurso de la NEI, una función de producción como la expuesta adolece de un problema relevante: con la misma tecnología, capital y trabajo el nivel de producción podría diferir en dos sociedades con distinto marco institucional.

³² Donde Y es el nivel de producción, I representa elementos institucionales, K es el capital y L el trabajo, y Fi una función de producción que puede incorporar además del estado de la tecnología algún factor institucional (en función del caso concreto y de la operacionalización propuesta para cada estudio, los elementos institucionales se incorporarán a través de I o de Fi).

³³ En este sentido, las instituciones actúan primero como filtro entre los individuos y el stock de capital, y, en un segundo nivel, entre el stock de capital y la producción de bienes y servicios y la distribución de la renta (North, 1990a). Relaciones análogas pueden formularse para la tecnología y el trabajo.

La relevancia del elemento institucional para la explicación de los resultados económicos ha sido corroborada por diversos análisis empíricos tales como Knack y Keefer (1995), Knack y Keefer (1997a), Chong y Calderón (1997) o Levine (1997)³⁴.

Además de defender la no existencia de instituciones eficientes, la NEI señala también que lo habitual en economía es la no existencia de instituciones de equilibrio³⁵. Frente a las instituciones de equilibrio, la inmensa mayoría de las sociedades se mueve en un proceso de evolución y cambio institucional, bien sea fruto de la elección autoconsciente, bien lo sea del proceso evolucionario³⁶.

De este modo, la NEI asume una perspectiva evolucionaria que intenta tener presente en el análisis positivo el carácter dinámico de la realidad económica y política, destacando la relevancia de la evolución

histórica e institucional para comprender el presente³⁷.

La vía del cambio institucional se caracteriza por la presencia de rendimientos crecientes y la existencia de mercados imperfectos con altos costes de transacción. En este escenario, se configura una *dependencia de la senda* que es reforzada por las externalidades de la matriz institucional, por los procesos de aprendizaje social y por la creación de unos *shared mental models* en base a los cuales los individuos tomarán decisiones. Dependencia de la senda es una forma de estrechar la elección y de vincular la evolución de una sociedad con el paso del tiempo (North, 1990a).

De este modo, el marco institucional no sólo determina los resultados económicos del presente, sino que delimita el conjunto de oportunidades afectando a nuestra situación futura. En el análisis de la evolución de las instituciones se puede adoptar una explicación eficiente, según la cual son los precios relativos la fuente del cambio institucional, pero la NEI sostiene que la existencia de costes de transacción provoca que la actuación de los agentes no siempre coincida en la búsqueda de mayor eficiencia³⁸.

³⁴ Knack y Keefer (1995) utilizan índices subjetivos de desarrollo institucional en regresiones de corte transversal para concluir la importancia de instituciones y derechos de propiedad en el crecimiento económico; Knack y Keefer (1997a) testan la importancia de las instituciones en los procesos de convergencia; Chong y Calderón (1997) muestran los grados de causalidad entre algunas variables institucionales y el crecimiento de ciertos países en desarrollo; y Levine (1997) utiliza regresiones de panel para estudiar las relaciones en la cadena marco institucional-desarrollo de intermediarios financieros-crecimiento.

³⁵ Lo cierto es que es que en algunos marcos institucionales primitivos no se produjo un proceso de evolución institucional hacia economías más productivas. North (1991) ilustra este argumento a través del análisis de la sociedad tribal, de una economía regional con comercio tipo bazar y del comercio de caravana de larga distancia. Son situaciones institucionales próximas al equilibrio, pero que cabe entender como casos excepcionales.

³⁶ Sobre esta cuestión, resultan de interés los recientes desarrollos de Greif (2002) de nociones como las de instituciones *self-enforcing*, *self-destructing* o *self-reinforcing*.

³⁷ Con esta perspectiva cobra relevancia en la NEI el concepto de eficiencia adaptativa, el cual se ocupa de las reglas particulares que dan forma al modo en que la economía evoluciona en el tiempo, considerando que la inversión sistemática en actitudes y en saber implica una evolución dinámica (North, 1990a). Su relevancia puede derivarse de las palabras de North (1994, p. 367): «la clave del crecimiento a largo plazo es una eficiencia adaptativa más que asignativa»

³⁸ El propio North (1990a) reconoce cómo alguno de sus trabajos está más próximo a la primera opción y otros a la segunda.

Debido a los rendimientos crecientes en el marco institucional, la NEI defiende que los procesos de cambio a lo largo de la senda son mayoritariamente incrementales³⁹: el cambio es un proceso incremental sesgado a favor de políticas consistentes con el marco institucional básico y se caracteriza por la lenta evolución de las limitaciones formales e informales y de los cambios introducidos por la fuerza⁴⁰. Así, cambios individuales y específicos en las instituciones formales o informales pueden cambiar la historia, pero difícilmente pueden invertir su dirección (lo hacen en relativamente pocos casos) (North, 1990a, 1990b).

Desde esta perspectiva, la senda de la evolución se va a configurar tanto por reglas constitucionales como por actos políticos pasados, desdibujando la distinción férrea que entre estos dos elementos habían remarcado los constitucionalistas y defendiendo que tal distinción es más cuestión de grado que de clase (Dixit, 1996, 1998). Por todo ello el elemento institucional aparece como el elemento clave que determina si una economía entra en una senda de crecimiento o de declive.

En la caracterización del marco institucional la NEI destaca la presencia de dos

elementos estrechamente vinculados entre sí y que resultan determinantes para el crecimiento económico: el Estado y el sistema de derechos de propiedad.

En la NEI el Estado aparece como una organización con ventaja comparativa en la violencia para ganar el control sobre los recursos y que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos. La existencia de un agente monopolista Estado para el uso legítimo de la violencia reside en las economías de escala que están presentes en la utilización de la violencia, configurando el escenario característico del monopolio natural (North, 1981). Con ese poder, los Estados producen y sostienen unos derechos de propiedad cuya eficiencia depende de la naturaleza del Estado⁴¹.

En el análisis empírico positivo se difuminan los rasgos distintivos de los prototipos estatales. Ni un Estado depredador —plasmado por ejemplo en un régimen dictatorial— puede olvidarse de que el poder estatal está limitado y necesita determinada aceptación social, ni un Estado

³⁹ No obstante, a pesar del dominio del cambio institucional gradual a lo largo de la historia, también ha sido relevante el cambio institucional discontinuo, por ejemplo por conquista o por revolución (North, 1990a).

⁴⁰ Recientemente, el Análisis Histórico Institucional y Comparativo de Avner Greif (1998, 2002), el cual supone un desarrollo teórico de máxima relevancia que emerge desde la NEI, aborda el estudio de los procesos de cambio institucional preguntándose por la dirección y velocidad del mismo, así como por los procesos de inercia institucional.

⁴¹ La NEI presenta dos grandes modelos alternativos que explican la naturaleza del Estado y por tanto el uso que este va a dar a la fuerza: el Estado depredador (que actúa como agente de un grupo o clase) y el Estado contractual (maximizador de la riqueza), (North, 1981). Si en la economía no existieran costes de transacción, ambas alternativas estarían muy próximas: el Estado depredador estaría interesado en permitir la solución eficiente, pues si negociar no tiene costes, lograría acuerdos que le mantuviesen por lo menos el nivel de beneficios que conseguiría como Estado depredador. Pero negociar sí es costoso en un mundo real con costes de transacción positivos. Arias y Caballero (2001) presentan con rigor una teoría del Estado con costes de transacción que incorpora los avances de North (2000).

contractual —plasmado en un régimen democrático— va a actuar en un mundo con costes de transacción positivos como un perfecto y benevolente maximizador de la eficiencia⁴².

El servicio básico que el Estado provee consiste en el desarrollo y aplicación de una constitución (Furubotn y Richter, 1998), y esto incorpora la defensa de un sistema de derechos de propiedad así como su función de «tercero en discordia» ante la contratación privada. El Estado establece buena parte de las «reglas del juego» especificando las condiciones tanto de la competencia como de la cooperación y fijando el nivel de los costes de transacción (North, 1981). Al suministrar ese orden, el Estado afecta a la situación de la frontera estructural de producción, pudiendo acercarla a la frontera de producción técnica⁴³ (Eggertsson, 1990).

Según una teoría simple que explique la existencia de los derechos de propiedad, se creará un marco general de derechos de propiedad que permita a los individuos maximizar la riqueza neta de la comunidad: se definirán derechos de propiedad en la medida en que el coste de hacerlo sea superado por los beneficios que puedan surgir de ese establecimiento (mundo sin costes de transacción).

La NEI señala que la realidad demuestra la insuficiencia de esta teoría, pues la existencia de costes de transacción permite la existencia de un sistema de derechos ineficientes, lo cual exige incorporar elementos como los grupos de interés (Eggertsson, 1990). En cuanto al coste de establecer derechos, los derechos de propiedad serán más baratos de ejercer si están respaldados por normas sociales.

En la NEI, la existencia de un sistema de derechos de propiedad sólido y creíble es cuestión clave para la interacción social, pues reducen la incertidumbre del agente, especifican los beneficios que puede obtener de la cooperación y determinan así sus incentivos, ordenan la sociedad y facilitan la contratación⁴⁴.

Y es que la credibilidad y confianza del marco institucional aparece también como un factor destacado en la NEI por sus efectos sobre el resultado económico. Así, en cuanto a las instituciones formales, la estructura institucional del Estado aparece como elemento clave para favorecer la credibilidad del compromiso gubernamental⁴⁵: las instituciones políticas que restringen el oportunismo *ex-post* mejoran el cumplimiento y facilitan la contratación, creando un entorno de seguridad

⁴² En este sentido, Prezeworski y Limongi (1993) no encuentran conclusiones sólidas que afirmen la existencia de impactos diferentes de los regímenes políticos democráticos (contractual) y dictatoriales (depredador) sobre el crecimiento económico, tras realizar una revisión de argumentos teóricos y estudios empíricos.

⁴³ Si bien restricciones del gobernante como las debidas a la rivalidad y a los costes de transacción producen derechos de propiedad ineficientes, según North (1981).

⁴⁴ Hay que diferenciar los derechos de propiedad *de facto* (más reales, incluyendo acuerdos privados, sin ser establecidos por los poderes estatales) y *de iure* (lo formal, ordenamiento legal y jurisprudencia). Los primeros son más relevantes de lo que se suele considerar (Williamson, 1994; Schlager y Ostrom, 1992).

⁴⁵ Véase North y Weingast (1989), Shepsle (1991), North (1993) o Dixit (1996, 1998). En Arias y Caballero (2001) se presenta una visión integradora de esta problemática. Un análisis empírico sobre credibilidad y crecimiento económico puede verse en Brunetti *et al* (1997).

que al aumentar el horizonte temporal y reducir la tasa de descuento subjetivo favorece la inversión y el desarrollo. La «fórmula gubernamental» se vincula claramente con el marco legal del país en cuestión.

En cuanto a las instituciones informales, la NEI señala como el capital social o la cultura cívica de una sociedad son variables explicativas del crecimiento económico, al favorecer la confianza y cooperación entre ciudadanos⁴⁶. Este concepto hace referencia al conjunto de relaciones sociales propias de una sociedad, y más concretamente, a los niveles que en esa sociedad existen de confianza, normas cooperativas y cívicas y de asociacionismo, los cuales pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar las acciones coordinadas (Putnam *et al*, 1993). De esta forma se intenta medir hasta que punto los individuos se fían de sus conciudadanos, así como el grado de cooperación que los ciudadanos asumen para resolver asuntos sociales tipo «dilema del prisionero» (Knack y Keefer, 1997b). La literatura del capital social defiende la relevancia de este elemento cuando se intenta comprender el funcionamiento político y económico de un país. La confianza permite contratar especificando menos contingencias y facilita la cooperación, y en un entorno fiable, con confianza, la inversión va a ser favorecida al percibir los

agentes menos riesgos sobre la apropiabilidad de beneficios futuros. Así, en una sociedad segura, en la cual existen altos niveles de confianza, se favorece la innovación y la acumulación de capital físico, y aumenta la tasa de retorno del capital humano. La presencia de círculos viciosos y virtuosos del capital social señalada por Putnam *et al* (1993) enfatiza la relevancia de este elemento para una economía⁴⁷.

De este modo, rasgos como la senda de una economía, la naturaleza y estructura del Estado, el marco político y legal, la credibilidad del marco institucional, la cultura cívica o el capital social constituyen, según la NEI, *inputs* institucionales para el crecimiento económico.

4. LA PERSPECTIVA MICROANALÍTICA EN LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

Dentro de la NEI, la perspectiva microanalítica estudia como dado un marco institucional, las unidades económicas deciden cooperar o competir en función de los costes de transacción. El objetivo es analizar los mecanismos de *governance*, comparando las alternativas mercado-empresa, entre otras, y abriendo la *caja negra* de las organizaciones⁴⁸. Las

⁴⁶ En este sentido, cabe señalar como aportación seminal la de Putnam *et al* (1993), en la cual analiza el crecimiento económico de las distintas regiones italianas incorporando el elemento del capital social. También el trabajo de Greif (1994) sobre sociedades colectivistas e individualistas constituye un trabajo de referencia.

⁴⁷ El estudio sobre el concepto, teoría y medidas de capital social ha generado en los últimos años una amplia literatura. En esta línea, los trabajos de Paldam (2000), Boix y Posner (2000) y Fontana (2000) pueden dar una impresión sobre el estado de la cuestión.

⁴⁸ Esta perspectiva microanalítica se correspondería principalmente con el tercer nivel de análisis social de Williamson (2000), es decir, con un segundo orden de actividad economizadora.

organizaciones, entendidas como entidades creadas por un grupo de individuos para maximizar la riqueza u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad (North, 1990a), configuran un grupo heterogéneo⁴⁹ cuya área de estudio dentro de la NEI ha recibido con frecuencia la denominación de Economía de los Costes de Transacción. Esta literatura se ha centrado en especial en el análisis de las estructuras de «gobernanza» (no toda la negociación se resuelve ex-ante, por lo que es preciso analizar el ordenamiento privado como fórmula de resolver conflictos) y en el análisis de la medición, relevante debido a la existencia de ambigüedades en la ejecución o en la definición de atributos.

En particular, ha sido en el campo de las organizaciones económicas empresariales donde se han concentrado más los esfuerzos de análisis de esta perspectiva microanalítica, pero razonamientos análogos sirven para otro tipo de organizaciones.

La teoría neoclásica reducía a la empresa a un conjunto de relaciones de intercambio idénticas a las de mercado de forma que con costes de transacción nulos, la dimensión de equilibrio de una organización económica resultaba indeterminada: la empresa podría no existir o englobar el conjunto de todas las transacciones realizadas.

La NEI presenta a la empresa como un conjunto de contratos de larga duración

que sustituye el intercambio de mercado por relaciones jerárquicas: se suspende la fijación continua de los precios de los productos, y los factores de producción los gestiona el agente central. En este sentido, Coase (1937) señala que lo que verdaderamente distingue a la empresa es que reemplaza el mecanismo de precios. La razón principal de por qué es rentable crear una empresa radica en el coste de utilizar el sistema de precios: organizaciones jerárquicas pueden afrontar con menores costes ciertas transacciones. Así, con costes de transacción positivos, Williamson (1974, 1985) defiende el concepto de empresa como estructura de organización en vez de como función de producción.

Detrás de esta visión microanalítica resultan centrales los conceptos de mercado y jerarquía. Los mercados son un conjunto de instituciones, es decir, reglas con sus mecanismos de cumplimiento, que determinan el escenario para llevar a cabo transacciones impersonales y discontinuas, sin requerir una relación contractual continua. Las jerarquías son conjuntos de reglas para hacer transacciones basadas en líneas verticales de decisión por autoridad. Mientras las transacciones de mercado implican el intercambio entre entidades económicas autónomas, en las transacciones jerárquicas se extiende una sola entidad administrativa, de forma que prevalece alguna forma de subordinación y se logra una propiedad consolidada (Williamson, 1985). De este modo, en el sistema capitalista, y dado un determinado marco institucional, los agentes económicos resolverán el «segundo orden de economización» al que hace referencia

⁴⁹ El concepto de organización incorpora una amplia gama de colectivos como empresas, sindicatos, asociaciones empresariales, cooperativas, ONGs, asociaciones de vecinos, asociaciones culturales, ...

Williamson (2000), determinando como efectuar las transacciones: mercados y empresas aparecen como instrumentos opcionales para llevar a cabo transacciones.

La economía de los costes de transacción plantea que, cuando es difícil especificar eventualidades futuras, los contratos a largo plazo resultan complicados y costosos, mientras que la organización interna puede facilitar una toma de decisiones continua y flexible. Concretamente, Williamson (1985) expone como cuando se unen racionalidad limitada, oportunismo y especificidad de los activos el mecanismo vía precios no es el apropiado, y las transacciones se realizarán en estructuras de «gobernanza». Los activos específicos suponen inversiones que una vez realizadas no se pueden transferir a otros usos alternativos sin que pierdan su valor. Una vez hecha la inversión no hay marcha atrás, y si la otra parte del contrato es oportunista puede intentar expropiarle parte de lo que le correspondía. Con la inversión específica los agentes se van a mover en un marco de *números pequeños* (no se enfrenta a un mercado de ese activo específico, sino que la negociación tiene un número de participantes acotado) y las partes van a tener incentivos a elaborar *salvaguardas* o *rehenes* para proteger unas inversiones, que en otro caso quizás no se lleven a cabo. Una de estas salvaguardas de la contratación es una estructura de *governance* que pueda establecer mecanismos de ajuste.

La NEI defiende que las transacciones en cuestión tienen consecuencias significativas sobre como las organizaciones son estructuradas, y defiende la conve-

nencia de estudiar la «estructura de los fallos de organización», considerando que las indivisibilidades y las inseparabilidades tecnológicas sólo sirven para explicar tipos muy simples de jerarquías. Son las consideraciones transaccionales y no las tecnológicas las determinantes del modo de organización.

Para la NEI la eficiencia de una organización formal depende de la capacidad de implementar actitudes que permitan un funcionamiento superior al determinado por contratos, lo cual enfatiza la relevancia de la relación de empleo a la hora de caracterizar este tipo de organizaciones (Ménard, 1997b). Ante la incompletitud de los contratos surge la posibilidad de algunos agentes de actuar discrecionalmente desarrollando la función de *fiat* (Ménard, 1996).

La economía de los costes de transacción defiende que en función de las características de los activos humanos relacionados, como la especificidad de activos o la separabilidad de las relaciones de trabajo, se sostiene la diversidad de contratos laborales, lo cual afecta a las diferentes modalidades de relaciones jerárquicas. De este modo, la NEI sostiene que combinaciones concretas de especificidad de activos y de frecuencia determinarán diferentes modalidades de relaciones jerárquicas. Así, según Ménard (1997b), cabe esperar que acuerdos laborales típicos de mercados *spot* internos caractericen *cuasimercados*; aquellos típicos de equipos primitivos caractericen *grupos autónomos*; los contratos laborales adaptados a mercados obligacionales encuentran los requisitos de *jerarquías complejas*; mientras los contra-

tos adaptados a equipos de relación prevalecerán en *jerarquías directas*.

En la selección de su «configuración» la empresa baraja diversos modelos de organización, seleccionando en función de las condiciones de los activos humanos y de las transacciones. A la tradicional distinción realizada por Chandler (1962) entre forma-U y forma-M para las corporaciones modernas⁵⁰, Aoki (1990a, 1990b) añade la forma-J a la cual posiciona como complementaria a la distinción entre las dos anteriores. Pues bien, cuanto más diversificada sea la organización, más específicos serán los activos de gestión y más presiones habrá para cambiar desde la forma de organización U a la M. Asimismo, cuanta más incertidumbre endógena exista sobre las características previas, más presiones habrá para cambiar a la forma-J (Ménard, 1997b).

5. INSTITUCIONES POLÍTICAS Y ANÁLISIS POLÍTICO DE COSTES DE TRANSACCIÓN

En su perspectiva macroanalítica, la NEI incorpora en el análisis institucional cuestiones políticas desde una perspectiva claramente *hamiltoniana*, tal como hemos visto. Sin embargo, en base a sus

desarrollos teóricos y capacidades analíticas para estudiar la realidad económica, la NEI asume también una posición *madisoniana* afrontando el análisis de la realidad política en una literatura que se ha denominado la Política de Costes de Transacción, y que tiene en North (1990b) y Dixit (1996) sus principales aportaciones fundacionales⁵¹.

Desde mediados del siglo xx, los economistas habían abordado el estudio de la política aplicando el enfoque racional a la elección pública, evidenciándose el *imperialismo de lo económico*. Se desarrolló así el programa de investigación de la *Public Choice*, edificado sobre la teoría económica neoclásica y la visión del político como *homo-economicus*, asumiendo las nociones de racionalidad instrumental y mercados políticos eficientes. Pero a lo largo de la última década el nuevo institucionalismo económico genera un cuerpo teórico enriquecido para estudiar lo político, corrigiendo alguna de las graves deficiencias de la *Public Choice*, tales como la falta de trabajo empírico o la estrechez de sus supuestos. Se formula así la Política de Costes de Transacción, que estudia el proceso político con el centro de atención en las instituciones y los costes de transacción, y defiende que los mercados políticos se caracterizan por la información imperfecta y costosa, los modelos subjetivos de decisión de los agentes, el cumplimiento imper-

⁵⁰ La distinción de Chandler (1962) entre la forma de organización *multi-divisionalizada* (forma-M) y la *funcionalizada* (forma-U) resulta puramente descriptiva. Detrás de esta distinción se sostiene que cuando una empresa se expande y diversifica, su complejidad creciente hace que bajo la centralizada forma-U resulte cada vez más difícil tanto la asignación racional interna de los recursos como el control del personal. En esta situación, una forma de organización M, con distintas divisiones internas, puede funcionar comparativamente mejor.

⁵¹ Mientras la visión de la economía política *hamiltoniana* reconoce la relevancia de las instituciones y elecciones políticas para entender las cuestiones económicas, la *madisoniana* se centra en intentar explicar la política, para lo cual toma en consideración ciertos elementos económicos. Para una presentación de esta cuestión véase Shepsle (1999).

fecto de los acuerdos y los altos costes de transacción⁵² (North 1990b). Estos rasgos enfatizan la relevancia para el análisis político del marco institucional, y en particular de las instituciones formales e informales políticas, cuyo principal propósito y efecto debe ser economizar los costes de transacción⁵³ (Arias y Caballero, 2001).

Siguiendo a Dixit (1996, 1998), podemos delimitar la Política de los Costes de Transacción respecto a los dos marcos más usados por los economistas para

⁵² Estos rasgos, que según la Política de Costes de Transacción caracterizan el funcionamiento de la política, no eran incorporados adecuadamente por la *Public Choice*. Esta situación se deriva de que la *Public Choice* constituye una teoría económica de la política basada en la economía neoclásica, mientras la Política de Costes de Transacción se edifica sobre el discurso teórico central de la Nueva Economía Institucional.

⁵³ La Política de Costes de Transacción se ha configurado en base a las aportaciones tanto de economistas (North, Dixit, Spiller, ...) como de politólogos (Weingast, Epstein, O'Halloran,...). El hilo argumental de esta literatura debe buscarse en la relación que el discurso central de la NEI establece entre costes de transacción, instituciones y eficiencia, relación ahora señalada para la actividad política. Debido al objetivo central de la NEI de adentrarse en el conocimiento de las instituciones como «reglas de juego», el estudio de la política (es decir, de las instituciones políticas) integra su propia agenda de investigación: de ahí que la Política de Costes de Transacción forme parte de la NEI, aspecto este totalmente asumido (piénsese por ejemplo que el propio North (1990b) inicia y lidera esta perspectiva, o que un autor tan *madisoniano* como Barry Weingast es uno de los directores de la ISNIE). Mientras la perspectiva macro y la micro intentaban explicar directamente lo económico, esta tercera categoría intenta explicar lo político, elemento indispensable para abordar el estudio de lo económico. La peculiaridad de lo político conlleva además ciertos rasgos característicos a tener en cuenta, tales como la peculiar naturaleza e intensidad de costes de transacción en política, la presencia de la coerción (Nye, 1997) o el hecho de que la política sea lucha por autoridad, afectando a los derechos de propiedad. Estos elementos recomiendan tratar a la Política de Costes de Transacción con independencia respecto a la perspectiva micro, en la cual los agentes económicos actúan sobre derechos de propiedad establecidos.

analizar el proceso político: la aproximación normativa basada en la maximización de la función de bienestar social Bergson-Samuelson y la aproximación contractual de la Economía Política Constitucional encabezada por James Buchanan, y desarrollada por la Escuela de Virginia como la principal prolongación de la *Public Choice*.

Frente a la perspectiva normativa del análisis político que no valora el proceso político, como si la política la hiciese un dictador omnipotente, omnisciente y benévolo, la Política de los Costes de Transacción se introduce en la estructura y composición del Estado, desgranando los factores que influyen en la formación de la política.

Frente a la visión positiva de la Economía Política Constitucional que defiende que son las constituciones las que gobiernan todo el proceso político (siendo los actos políticos determinados por las reglas), la Política de Costes de Transacción defiende que la distinción entre constitución y actos no es nítida, y adopta una perspectiva evolucionista en la cual se depende de las decisiones adoptadas en el pasado (dependencia de la senda)⁵⁴.

⁵⁴ Según Buchanan (1987) la economía política constitucional se cimienta en el individualismo metodológico, el *homo economicus* y la política como intercambio. Tras una etapa inicial, y con la influencia del nuevo institucionalismo económico, este constitucionalismo económico ha entrado en una nueva etapa de enriquecimiento, ampliación y revisión de su discurso, incluido todo lo referente a estos tres supuestos, tal como recoge Sáez (1997). Esta actualización de tales supuestos supone un acercamiento a las bases teóricas de la NEI, si bien existen diferencias sustanciales entre los discursos institucionalista y el constitucionalista, por ejemplo cuando la NEI niega que las constituciones estén hechas bajo un velo de ignorancia (véase Dixit (1996)).

La Política de Costes de Transacción afronta el estudio de la política entendiéndola como un proceso dinámico en evolución, incompleto e imperfecto, el cual tiene lugar en tiempo real, en la historia, e identifica el proceso de formación de la política como un problema de agencia común con muchos participantes principales intentando influir sobre el decisor político (Dixit, 1996, 1998).

En el camino hacia un mercado político con costes cero de negociación debe buscarse una legislación que aumente el ingreso agregado y en la cual los ganadores compensen a los perdedores con un coste de transacción que sea lo suficientemente bajo como para compartirlo conjuntamente. La estructura institucional más favorable para acercarse a las condiciones de información e institucionales que permiten tal situación es la sociedad democrática moderna con sufragio universal⁵⁵ (North, 1990a). En una democracia representativa moderna la estructura institucional está ideada para ayudar al intercambio entre grupos, y es la legislatura el mercado más eficiente de tal democracia. Asimismo, North (1990b) señala que el cuerpo legislativo se caracteriza por bajos costes de transacción si se compara con un régimen político totalitario.

El concepto de transacciones políticas recoge tanto aquellas transacciones que se llevan a cabo entre ciudadanos y políticos, sobre las cuales enfatizan North (1990b) o

Dixit (1996, 1998), como aquellas en las que los participantes son todos políticos, sobre las cuales se centran Weingast y Marshall (1988) o Spiller y Tommasi (2000). En unas y otras se presentan problemas informacionales y de contratación que provocan la existencia de costes de transacción, de forma análoga a la realidad de los mercados económicos. Pero la Política de Costes de Transacción señala ciertos rasgos característicos de las transacciones políticas:

- Los costes de transacción son más altos en política, especialmente debido a los rasgos propios de las transacciones políticas (temporalidad, medición,...) y a la no existencia de una tercera parte coercitiva que garantice el cumplimiento de los contratos políticos, por lo cual este solo puede deberse a la posible represalia de la otra parte o a códigos de conducta personales. Además se constata como desde los mercados económicos se pasan los temas con mayores costes de transacción a la política (North, 1990b), con lo cual se entiende que North (1990a) señale que los mercados eficientes son bastante escasos en el mundo económico pero más en el político.
- Los incentivos tienen un bajo poder en el proceso político, dificultando la alineación de los distintos intereses.
- La fuerza de selección y evolución en los mercados políticos es lenta y débil, con lo cual cabe esperar un menor grado de eficiencia y una selección menos intensa de las organizaciones en la política que en la economía.

⁵⁵ Tales condiciones son que las partes tengan la información y modelos correctos; que los resultados se comuniquen al agente y este vote como se acordó; que los votos se pesen por el conjunto de ganancias y pérdidas netas; y que el intercambio pueda lograrse a bajo costo (North, 1990a).

A pesar de que la Política de Costes de Transacción está ampliando actualmente su campo de reflexión al incorporar desarrollos como la teoría de actores de veto (Tsebelis, 1995), el estudio de los determinantes institucionales estatales (Cox y McCubbins, 1999), los análisis sobre el poder judicial (Burki y Perry; 1998, pp. 109-120) o las nuevas perspectivas sobre burocracia pública (Moe, 1997; Williamson, 1999), la realidad es que el mayor protagonismo en su agenda lo ha ocupado el estudio de las transacciones políticas a través de instituciones legislativas. En este sentido, la Política de los Costes de Transacción señala que el enfoque previo que estudiaba el intercambio de votos —*logrolling*—, encabezado por James Buchanan y Gordon Tullock, se había olvidado de dificultades relevantes que están presentes en los intercambios legislativos, tales como las de información y medición, el cumplimiento imperfecto de acuerdos o la dimensión temporal de los intercambios (Weingast y Marshall, 1988; North, 1990b; Saiegh y Tommasi, 1998). Estas dificultades hacen surgir problemas de incumplimiento *ex-post*, lo cual confiere relevancia al diseño de instituciones (Weingast y Marshall, 1988). Las instituciones políticas son acuerdos *ex-ante* sobre cooperación entre políticos, por lo que se justifica la importancia de buscar fórmulas institucionales que permitan llevar a cabo las transacciones políticas a través del tiempo y del espacio, conscientes de que el problema es medir y hacer cumplir el intercambio de derechos (North, 1990b).

El sistema de comisiones del parlamento de Estados Unidos aparece en la literatura política de los costes de tran-

sacción como prototipo de sistema eficiente, favorecedor de las transacciones intertemporales entre políticos, con la referencia central del artículo de Weingast y Marshall (1988). En este sistema, se produce una institucionalización de derechos sobre el poder de agenda, la cual sustituye a la compraventa de votos legislativos en un mercado explícito y sufre significativamente menos problemas ocasionados por incumplimiento *ex-post* que el mercado, gracias al acceso restringido a la agenda.

Finalmente, podemos señalar como la NEI supone cambios en la teoría de la política económica al afrontar la elaboración de las políticas públicas con una perspectiva dinámica (interacción continua entre políticas y agentes) y no aislar los problemas políticos de los económicos (Eggertsson, 1997, 1998).

Frente a la vieja teoría de la política económica, encabezada por Tinberger y basada en la estructura objetivos-instrumentos, la NEI plantea extender el modelo al endogeneizar a los políticos y a la política, e incorporar los problemas de información. Este tipo de problemas son relevantes porque afectan al diseño de la política pública y a las respuestas de agentes privados a las políticas públicas, respuestas elaboradas en aproximaciones mentales con unos modelos políticos limitados. En función de esos modelos los agentes económicos reaccionarán ante las políticas públicas y esta reacción afecta al resultado y consecución de objetivos de las políticas, por lo que el «*policy-maker*» debe tener en cuenta esta complejidad para que sus políticas sean efectivas.

En un escenario con dependencia de la senda y agentes optimizando dadas sus restricciones no quedaría mucho espacio para la decisión política, pues se asumiría un determinismo que no concedería grados de libertad. Pero en un mundo con conocimiento limitado e información incompleta los modelos políticos también son incompletos y van a cambiar con el tiempo, lo cual permite un espacio para la decisión y el debate político. «En un mundo de modelos incompletos y en competencia, la política es un proceso dinámico de descubrimiento» (Eggertsson; 1997, p. 1195).

La NEI plantea que para fijar la política económica es necesario comparar diferentes sistemas económicos cualitativos; estudiar los fundamentos sociales y políticos que el sistema exige, y plantearse la cuestión dinámica sobre cómo lograr la transición buscada. Para ello, el decisor político puede utilizar los modelos políticos de la sociedad como objetivos políticos intermedios.

6. CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo hemos presentado una visión integradora y actualizada de esta literatura científica denominada Nueva Economía Institucional. Para ello, tras una introducción general, delimitamos la NEI dentro de las corrientes institucionalistas, señalando que asume el individualismo metodológico así como los supuestos de racionalidad limitada para el comportamiento humano. Sobre estas bases expusimos el discurso teórico central de la NEI, edificado sobre los conceptos de costes de transacción e institu-

ciones, para a continuación comparar este discurso con el propio de la economía neoclásica. Llegado a este punto, presentamos el enfoque económico que la NEI asume para afrontar el análisis económico, así como el «espíritu» que subyace tras ese enfoque.

Definidas ya sus bases metodológicas, su discurso básico y sus fronteras, procedimos a desarrollar los contenidos y aportaciones centrales de la NEI, a través de una presentación en tres categorías —la perspectiva macroanalítica, la perspectiva microanalítica y la política de los costes de transacción— que permite configurar un esquema ordenado en el cual situar los desarrollos teóricos y empíricos que desde distintas perspectivas y áreas científicas contribuyen a la expansión cuantitativa y cualitativa de la NEI. De este modo, integramos, entre otras, aportaciones como la dependencia de la senda, la teoría del Estado y derechos de propiedad, derecho y economía, la literatura del capital social, la relevancia del compromiso, mercados y jerarquías, formas jerárquicas y de organización, los costes de transacción en política, transacciones a través de instituciones legislativas o nuevos desarrollos sobre la teoría de la política económica.

La Nueva Economía Institucional ha conseguido que las instituciones vuelvan a ocupar un lugar destacado en la agenda de investigación de los economistas. No obstante, el nivel de conocimiento sobre las instituciones y su relación con lo económico es todavía insuficiente. Esto no supone sino un estímulo para una Nueva Economía Institucional en claro proceso de expansión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSO, J. (1999): «Desarrollo económico: marco evolutivo e institucional». *Ekonomiaz*, N.º 43, 1.º cuatrimestre, pp. 232-250.
- ALLEN, D.W. (1991): «What are transaction costs?», *Research in Law and Economics*, Vol. 14, pp. 1-18.
- ALSTON, L. J., EGGERTSSON, T. y NORTH, D. C. (ed) (1996): *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge University Press. Cambridge.
- AOKI, M. (1990a): *La estructura de la economía japonesa*. Fondo de Cultura Económica. México D.C.
- AOKI, M. (1990b): «Toward an Economic Model of the Japanese Firm», *Journal of Economic Literature*, 28 (1), pp. 1-27.
- AOKI, M. (1996): «Towards a Comparative Institutional Analysis: motivations and some tentative theorizing», *The Japanese Economic Review*, Vol. 47, N.º 1, pp. 1-19.
- ARIAS, X. C. (1996): *La Formación de la Política Económica*. Editorial Cívitas. Madrid.
- ARIAS, X. C. y CABALLERO, G. (2001): «Instituciones, Costes de Transacción y Políticas Públicas: un panorama», mimeo.
- ARROW, K. J. (1987): «Reflections on the Essays», en FEIWEL, G.: *Arrow and the Foundations of the Theory of Economic Policy*. New York University Press. Nueva York, pp. 727- 734.
- BALDASSARRI, M. (ed) (1998): *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies*. St. Martin's Press. New York.
- BOIX, C. y POSNER, D. (2000): «Capital social y democracia». *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1, Núm. 2, pp. 159-185.
- BRUNETTI, A. et al (1997): «Credibility of Rules and Economic Growth». Policy Research Working Paper N.º 1760. World Bank. Washington, D. C.
- BUCHANAN, J. M. (1987): «La constitución de la política económica». *Papeles de Economía Española*, 30-31, pp. 526-533.
- BURKI, J. y PERRY, G.E. (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. World Bank, Latin America and Caribbean Studies Viewpoints Series. Washington D.C
- CABALLERO, G. (2001): «La Nueva Economía Institucional», *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, N. 161, pp. 59-86.
- CABALLERO, G. (2002): «Sistemas fiscales: un análisis institucional», *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 52, Núm. 3, pp. 265-276.
- CHANDLER, A. D. (1962): *Strategy and Structure*. Doubleday and Co, Nueva York.
- CHONG, A y CALDERÓN, C. (1997): «Empirical Tests on the Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth». Mimeo. World Bank. Washington, D. C.
- COASE, R. H. (1937): «The Nature of the Firm». *Economica*, 4 (november), pp. 386-405.
- COASE, R. H. (1960): «The Problem of Social Cost». *Journal of Law and Economics* 3 (n.º 1), pp. 1-44.
- COASE, R. H. (1984): «The New Institutional Economics». *Journal of Theoretical and Institutional Economics*, 140 (núm. 1), pp. 229-231.
- COASE, R. H. (1994): *La Empresa, el Mercado y la Ley*. Alianza Economía. Madrid
- COASE, R. H. (1999a): «An Interview with Ronald Coase», *ISNIE Newsletter*, Vol. 2, N.º 1, pp. 3-10.
- COASE, R. H. (1999b): «The task of the Society». *ISNIE Newsletter*, Vol. 2, N.º 2, pp. 1-6.
- COLOMER, J. M. (1993): «El neoinstitucionalismo de Douglass C. North». *Claves de Razón Práctica*, N.º 38 (Diciembre), pp. 54-57.
- COMMONS, J. R. (1934): *Institutional Economics*. University of Wisconsin Press, Madison.
- COX, G. W. y MCCUBINS, M. D. (1999): «The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes». Annual Conference 1999 of the International Society for New Institutional Economics. Washington, USA
- DENZAU, A. T. Y NORTH, D. C. (1994): «Shared Mental Models: Ideologies and Institutions». *Kyklos*, Vol. 47, pp. 3-31.
- DIXIT, A. K. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction- Cost Politics Perspective*. The MIT Press. Cambridge
- DIXIT, A. K. (1998): «Transaction Cost Politics and Economic Policy: A Framework and a Case Study», en BALDASSARRI, M. et al (eds). pp. 139-176.
- DROBAK, J. N. y NYE, V. C. (ed) (1997): *The Frontiers of the New Institutional Economics*. Academic Press. San Diego

- EGGERTSSON, T. (1990). *Economic Behaviour and Institutions*. Cambridge University Press. Cambridge.
- EGGERTSSON, T. (1997): «The Old Theory of Economic Policy and the New Institutionalism». *World Development*, Vol. 25, N.º 8, pp. 1187-1203.
- EGGERTSSON, T. (1998): «Limits to Institutional Reforms». *Scandinavian Journal of Economics*. 100(1), pp. 335-357.
- FONTANA, J. (2000): «Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?», *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1, Núm. 2, pp.187-210.
- FURUBOTN, E. G. y RICHTER, R. (1998): *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. The University of Michigan Press. Michigan
- GREIF, A. (1994): «Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies», *Journal of Political Economy*, October 1994, 102 (5), pp. 912-950.
- GREIF, A. (1998): «Historical and Comparative Institutional Analysis», *The American Economic Review*, Vol. 88, N. 2, mayo, pp. 80-84.
- GREIF, A. (2002): «Historical Institutional Analysis», Cambridge University Press, *forthcoming*
- GROENEWEGEN, J. (ed) (1996): *Transaction Cost Economics and Beyond*. Kluwer Academic Publishers. Boston.
- HAHN, F. (1981): «General Equilibrium Theory», en BELL, D. y KRISTOL, I.: *The Crisis in Economic Theory*. Basic Books. Nueva York.
- HARRIS, J., HUNTER, J. y LEWIS C. M.(eds). (1995): *The New Institutional Economics and Third World Development*. Routledge Economics. Londres.
- HODGSON, G. M. (1988): *Economics and Institutions: A Manifesto for Modern Institutional Economics*. University of Pennsylvania Press. Philadelphia.
- HODGSON, G. M. (1998): «The Approach of Institutional Economics». *Journal of Economic Literature*. Vol. 36, pp. 166-192.
- HODGSON, G. M. (2001): *How Economics Forgot History: The Problem of Historical Specificity in Social Science*. Routledge. Londres.
- KNACK, S. y KEEFER, P. (1995): «Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures». *Economics and Politics*, 7 (3), pp. 207-227.
- KNACK, S. y KEEFER, P. (1997a): «Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross National Test of an Institutional Explanation». *Economic Inquiry*, 35 (July), pp. 590-602.
- KNACK, S. y KEEFER, P.(1997b): «Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation». *Quarterly Journal of Economics*. 112, N.º 4, pp. 1251-1288.
- KNIGHT, J. (1992): *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press.
- LANGLOIS, R. N. (1986): «The New Institutional Economics: an introductory essay», en LANGLOIS, R. N. (ed): *Economic as a process. Essays in the New Institutional Economics*, Cambridge University Press, p. 1-25.
- LEVINE, R. (1997): «Law, Finance and Economic Growth». Mimeo. World Bank. Washington D.C.
- MATTHEWS, R. C. O. (1986): «The Economics of Institutions and the Sources of Economic Growth». *Economic Journal* 96 (December), pp. 903-918.
- MEDEMA, S. G. (1998): *Coasean Economics: Law and Economics and the New Institutional Economics*. Kluwer Academic Publishers.
- MÉNARD, C. (1996): «Inside the black box: The variety of hierarchical forms», en GROENEWEGEN, J. (ed) (1996), pp. 149-170.
- MÉNARD, C. (ed) (1997a): *Transaction Cost Economics. Recent Developments*. Edward Elgar. Brookfield.
- MÉNARD, C. (1997b): «Internal characteristics of formal organizations», en MÉNARD, C. (1997a), pp. 30-58.
- MÉNARD, C. (ed) (2000): *Institutions, Contracts and Organizations*. Edward Elgar, Northampton.
- MOE, T. M. (1997): «The Positive Theory of Public Bureaucracy», en MUELLER, D. (ed): *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, New York, pp. 455-480.
- NORTH, D. C. (1981): *Structure and Change in Economic History*. W.W. Norton. New York
- NORTH, D. C. (1989): «Comentary 2», en STIGLITZ, J. et al. (1989): *The Economic Role of the State*. B. Blackwell. Oxford.
- NORTH, D. C. (1990a): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge
- NORTH, D. C. (1990b): «A Transaction Cost Theory of Politics». *Journal of Theoretical Politics* 2, N.º 4, pp. 355-367.
- NORTH, D. C. (1991): «Institutions». *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5, N.º 1- Winter, pp. 97-112.

- NORTH, D. C. (1993): «Institutions and Credible Commitment». *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 149/1, pp.11-23.
- NORTH, D. C. (1994): «Economic Performance through Time». *The American Economic Review*. Vol. 84, N.º 3, pp. 359-368.
- NORTH, D. C. (2000): «La evolución histórica de las formas de gobierno». *Revista de Economía Institucional*, 2: 133- 148.
- NORTH, D. C. y WALLIS, J. J. (1994): «Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History. A Transaction Cost Approach». *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 150/4, pp. 609-624.
- NORTH, D. C. y WEINGAST, B. R. (1989): «Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England». *The Journal of Economic History*, Vol. 49, N.º 4 (December), pp. 803-832.
- NYE, J. V. (1997): «Thinking about the State: Property Rights, Trade, and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion», en DROBAK, J. N. y NYE, J. V. (eds) (1997), pp. 121-144.
- PALDAM, M. (2000): «Social Capital: One or Many? Definition and Measurement». *Journal of Economic Surveys*, Vol. 14. No. 5, pp. 629-653.
- PRZEWORSKI, A. y LIMONGI, F. (1993): «Political Regimes and Economic Growth». *Journal of Economics Perspectives*. Vol. 7, N.º 3 (Summer), pp. 51-69.
- PUTNAM, R. D. et al (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. Princeton N. J.
- PUY, P. (1996): *Economía Política del Estado Constitucional*. Editorial Cedecs Economía. Barcelona.
- RUTHERFORD, M. (1994): *Institutions in Economics*. Cambridge University Press. Cambridge.
- SÁEZ PÉREZ, L. A. (1997): «Por una síntesis integradora de las revisiones y ampliaciones de la economía política constitucional». *Hacienda Pública Española*, 143, pp. 121-139.
- SAIEGH, S. M. y TOMMASI, M. (ed) (1998): *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Eudeba. Buenos Aires.
- SAMUELS, W. J. y MEDEMA S. G. (1998): «Ronald Coase on Economic Policy Analysis: Framework and Implications», en MEDEMA, S. G. (ed) (1998), pp. 161-185.
- SCHLAGER, E. y OSTROM, E. (1992): «Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis». *Land Economics*, 68 (3), pp. 249-262.
- SHEPSLE, K. A. (1991): «Discretion, Institutions and the problem of Government Commitment», en BOURDRIEU, P. y COLEMAN, J. (eds): *Social Theory for a Changing Society*. Western Press, Boulder.
- SHEPSLE, K. A. (1999): «The Political Economy of State Reform. Political to the Core». Annual Conference 1999 of the International Society for New Institutional Economics. Washington, USA.
- SIMON, H. (1986): «Rationality in Psychology and Economics», en HOGARTH, R. M. y REDDER, M. W. (ed): *Rational Choice: The Contrast Between Economics and Psychology*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 25-40.
- SPILLER, P. T. y TOMMASI, M. (2000): «The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina». Annual Conference 2000 of the International Society for New Institutional Economics. Tübingen, Alemania.
- STIGLER, G. J. (1966): *The Theory of Price*. Macmillan and Co. Nueva York.
- TOBOSO, F. (1997): «¿En qué se diferencian los Enfoques de Análisis de la Vieja y la Nueva Economía Institucional?». *Hacienda Pública Española*. N.º 143, pp. 175-192.
- TOBOSO, F. (2001): «Institutional individualism and institutional change: the search for a middle way mode of explanation», *Cambridge Journal of Economics*, 25, pp. 765-783.
- TSEBELIS, G. (1995): «Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism,. Multicameralism and Multi-partism», *British Journal of Political Science*, Vol. 25, pp. 289-325.
- WEINGAST, B. R. y MARSHALL, W. J. (1988): «The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets». *Journal of Political Economy*, Vol. 96, N.º 1, pp. 132-163.
- WILLIAMSON, O. E. (1974): *Markets and Hierarchies*. The Free Press. New York.
- WILLIAMSON, O. E. (1985): *The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press. New York
- WILLIAMSON, O. E. (1994): «The Institutions and Governance of Economic Development and

- Reform». *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1994*. World Bank. Washington, D.C.
- WILLIAMSON, O. E. (1999): «Private and Public Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective». *Journal of Law, Economics and Organization*. V15, N1, pp. 306-342.
- WILLIAMSON, O. E. (2000): «The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead». *Journal of Economic Literature*, Vol.38, pp. 595-613.