

cia se presenta una tensión entre las limitaciones informales y las nuevas normas formales, ya que muchas son incongruentes entre sí. Las limitaciones informales han evolucionado gradualmente como extensiones de normas formales previas. Una tendencia inmediata, como ha sido descrita, es que nuevas reglas formales suplanten las limitaciones informales tenaces. Este cambio a veces es posible, en particular en un *contexto de equilibrio parcial*, incluso cuando desconoce la herencia cultural profunda que subyace bajo muchas limitaciones informales. Aun cuando puede ocurrir un cambio total en las normas formales, al mismo tiempo habrá muchas limitaciones informales que tienen una gran tenacidad de sobrevivencia porque todavía resuelven problemas básicos de cambio entre los participantes, sean sociales, políticos o económicos. A lo largo del tiempo el resultado tiende a ser una restructuración de limitaciones generales —en ambas direcciones— para producir un nuevo equilibrio que es mucho menos revolucionario.

XI. LA VÍA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

VUELVO ahora mi atención a dos cuestiones fundamentales de cambio social, político o económico. Primera, ¿qué determina las pautas divergentes de evolución de sociedades, grupos políticos o economías a lo largo del tiempo? ¿Cómo explicamos la sobrevivencia de economías con desempeño persistentemente bajo durante largos lapsos de tiempo?

Si nos remontamos lo suficiente en la historia, parece que la divergencia se explica con facilidad. Grupos y tribus confrontaron problemas distintos con recursos diferentes, capacidades humanas y climas también diferentes. De esto surgieron soluciones diversas a los problemas comunes de sobrevivencia; inclusive idiomas, costumbres, tradiciones y tabúes. No hay ninguna razón para creer que las soluciones sean similares aunque sí para afirmar que tienden a converger a lo largo del tiempo conforme cae el costo de la información. El caso es que, después de 10 000 años de civilización, a pesar de la enorme declinación en los costos de información y de las consecuencias de los modelos de comercio internacionales neoclásicos que sugerirían convergencia, hay un contraste enorme entre las economías.

Todo esto me lleva a la segunda cuestión. ¿Qué explica la sobrevivencia de sociedades y economías caracterizadas por un mal desempeño persistente? A partir de Charles Darwin, la teoría evolucionista ha tenido una influencia poderosa en nuestra comprensión de la sobrevivencia social, y se ha incrustado en la literatura de las economías desde la publicación del artículo de Armen Alchian en 1950. Las consecuencias de la teoría consisten en que a lo largo del tiempo las instituciones ineficientes son descartadas en tanto que las eficientes sobreviven, por lo cual hay una evolución gradual de formas más eficientes de organización económica, política y social.

En este estudio he usado la palabra eficiente para indicar una situación en que el conjunto de limitaciones existentes producirá un crecimiento económico. Específicamente, las instituciones que permiten a las partes del intercambio captar más de las ganancias del comercio crecerán en relación con aquellas que no tienen este potencial. El resultado será la emigración hacia economías más exitosas o la emulación de las instituciones de estas eco-

nomías. Retrocediendo nuevamente al teorema de Coase diremos que en un mundo de costos cero de negociación prevalecerá la solución eficiente que produjo el mayor ingreso agregado. Pero debido a que los costos de negociación no son de cero, debemos anticipar un desempeño diferencial que refleje grados diferentes de éxito de marcos institucionales en la reducción de costos de negociación (y de transformación). Pero, ¿por qué han de persistir las economías relativamente ineficientes? ¿Qué impide adoptar las instituciones de economías más eficientes?

Si hubiera instituciones en un marco de costos de negociación cero, entonces la historia no importaría; un cambio en precios o preferencias relativas induciría una restructuración inmediata de las instituciones para ajustarse eficientemente, como describimos, en el capítulo xx, el modelo competitivo. Pero si el proceso por medio del cual llegamos a las instituciones actuales es pertinente y lleva a elecciones futuras, entonces no sólo la historia es importante sino que el desempeño pobre persistente y las pautas divergentes tenaces del desarrollo provienen de una fuente común.

1

Como una primera aproximación respecto a estos problemas, me refiero a un cuerpo interesante de literatura económica que se ha centrado primordialmente en la evolución de la tecnología, pero que ha hecho analogías hacia una gama más ancha de cuestiones, de preguntas incluyendo, aunque de un modo más bien implícito, el cambio institucional. El artículo que primeramente llamó la atención de los historiadores económicos al problema de la vía de la dependencia es el de Paul David titulado "Clío y la economía de QWERTY" (1985). En este artículo, David trata de explicar cómo la organización peculiar de letras en el teclado de la máquina de escribir acabó siendo uniformada y fija, y explica el conjunto de hechos accidentales que al parecer hicieron que este resultado persistiera, inclusive ante alternativas más eficientes. No es difícil encontrar anomalías tecnológicas similares. La persistencia de los ferrocarriles de vía angosta, el éxito de la corriente alterna sobre la corriente directa y la sobrevivencia del motor de gasolina sobre el motor de vapor en los automóviles son cosas que han sido usadas para ejemplificar el hecho peculiar de que cambios incrementales en la tecnología, una vez que empiezan en cierto recorrido, pueden llevar a una solución tecnológica que los hace vencer a otra, aun cuando, a final de cuentas, esta vía tecnológica

puede ser menos eficiente que la alternativa abandonada.

La argumentación de que pequeños hechos históricos pueden hacer que una tecnología se imponga sobre otra fue desarrollada por vez primera por W. Brian Arthur.¹ Presento el argumento siguiendo los lineamientos que él fijó. Examinemos, paralelamente, dos tecnologías en competencia que dan rendimientos crecientes. Los agentes aplican lo aprendido haciendo que estas tecnologías separadas mejoren su eficiencia de un modo similar a como evolucionan las organizaciones (véase capítulo ix). Cada agente adapta modos más eficientes de solucionar problemas y de utilizar nuevas tecnologías y equipo, y sin embargo, tal vez no podamos predecir qué tecnología resultará más eficiente. Debido a que el índice de resultados crecientes puede no permanecer constante para ambas, la verdad es que no crecerán conforme al mismo índice. Más todavía, adelantos espectaculares posteriores en una tecnología, desconocidos para los jugadores originales, pueden dar por resultado un dominio monopolista sobre el otro porque los crecientes resultados entrañan un ganador único a lo largo del tiempo, o, dicho más simplemente, un hecho pequeño puede dar a una tecnología ventajas sobre la otra. Por consiguiente una tecnología saldrá victoriosa y mantendrá una posición monopolista, a pesar de que sus innovaciones exitosas pueden resultar inferiores a largo plazo o bien, un callejón sin salida, al compararlas con la tecnología alterna abandonada. Arthur tuvo en mente cuatro mecanismos autorreforzadores: 1) amplia organización o costos fijos, que dan la ventaja de bajar los costos unitarios conforme crece la producción; 2) efectos de aprendizaje, que mejoran productos o bajan costos conforme aumenta su prevalencia; 3) efectos de coordinación que confieren ventajas a cooperar con otros agentes económicos simplemente adoptando una acción similar; 4) y expectativas adaptivas, en las cuales la prevalencia mayor sobre el mercado vigoriza creencias de prevalencia futura.²

Cuatro propiedades caracterizan, según Arthur, los mecanismos autorreforzadores: 1) equilibrios múltiples —son posibles varias soluciones y el resultado es indeterminado—; 2) ineficiencias probables —una tecnología que es mejor que otras de manera inherente, pierde por tener mala suerte en cuanto a ganar

¹ Un análisis breve del razonamiento de Arthur y una condensación de una parte importante de su trabajo se hallarán en su "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics", en un volumen llamado *The Economy as An Evolving Complex System* (1988).

² Arthur (1988), p. 10.

defensores—; 3) abrazar una solución hace difícil abandonarla; 4) vía de la dependencia; la consecuencia de hechos pequeños y de circunstancias casuales puede determinar soluciones que al prevalecer lleven a una senda particular.

¿Podemos ampliar este argumento de cambio tecnológico al cambio institucional? Veamos su supuesto: Arthur se ocupa de mercados competitivos en los cuales los agentes responden a oportunidades maximizadoras; está analizando tecnologías competidoras, las cuales están sujetas a rendimientos crecientes. De hecho (aunque no estoy seguro de que Arthur establezca esta distinción), la competencia se da sólo indirectamente entre tecnologías. Directamente la competencia ocurre entre organismos que engloban tecnologías competidoras. La distinción es importante porque el resultado puede reflejar diferentes aptitudes organizacionales (conocimiento tácito de los empresarios) así como aspectos específicos de las tecnologías competidoras. Lo cierto es que en fechas recientes Arthur se está ocupando de la teoría de decisiones en organismos, como en el modelo institucional de este análisis.

2

Dos fuerzas conforman la vía del cambio institucional: los rendimientos crecientes y los mercados imperfectos caracterizados por altos costos de negociación. Aun cuando el relato tecnológico de Arthur es coextensivo con el primero, ni él ni David se ocupan explícitamente del segundo. Yo me ocuparé de ambos por separado.

En un mundo en que no hay utilidades crecientes para las instituciones y en que los mercados son competitivos, las instituciones no importan. Si, como vimos en el capítulo II, inicialmente los actores tienen modelos incorrectos y obran sobre ellos, sucede que, serán eliminados o una retroalimentación eficiente de información los inducirá a modificar sus modelos.

Pero, con utilidades crecientes, las instituciones sí importan. Sin la menor duda se aplican los cuatro mecanismos autorreforzadores de Arthur, aun cuando con características diferentes. Hay grandes costos iniciales de organización cuando las instituciones son creadas sin antecedentes, como lo fue la Constitución de los Estados Unidos en 1787. Tratándose de organismos que surgen a consecuencia del conjunto de oportunidades que proporciona el marco institucional (según vimos en el capítulo IX), hay efectos significativos de aprendizaje. Las organizaciones resultantes evo-

lucionarán para aprovechar las oportunidades definidas por ese marco, pero como ocurre en el caso de la tecnología, no hay nada que indique que las aptitudes adquiridas den por resultado eficiencia social creciente. Habrá efectos de coordinación directos por medio de contratos con otros organismos e indirectos por inversión inducida por la política en actividades complementarias. Más importante aún es que de las reglas formales resultará la creación de una variedad de limitaciones informales que modificarán las normas formales y que las extenderán a una variedad de aplicaciones específicas. Las expectativas adaptivas ocurren porque el predominio creciente de contratación con base en una institución específica reducirá las incertidumbres sobre la permanencia de esa norma. En pocas palabras, la red interdependiente de una matriz institucional produce resultados crecientes y numerosos.

Con resultados crecientes, las instituciones dan importancia y forma a la vía de las economías, pero mientras los mercados consiguientes son competitivos o inclusive ligeramente aproximados al modelo cero de costos de negociación, la vía larga es eficiente, según ha sido usado aquí este término. Prevalecerán ante supuestos razonablemente no controversiales sobre preferencias, vías, divergentes o un desempeño permanentemente pobre. Pero si los mercados son incompletos, si la retroalimentación de información es fragmentaria y los costos de negociación son altos, entonces los modelos subjetivos de actores, modificados por una retroalimentación muy imperfecta y por la ideología, darán forma a la vía. De este modo, no sólo prevalecerán las dos vías divergentes y consistentemente pobres de desempeño, sino que las percepciones de los actores derivadas históricamente darán forma a las elecciones que hagan. En un mundo dinámico caracterizado por rendimientos institucionales crecientes, los esfuerzos imperfectos y casi a tientas de los actores reflejan las dificultades que significa descifrar un medio complejo con los elementos mentales disponibles —ideas, teorías e ideologías,

Volvemos ahora a la evolución institucional que ocurrió en Europa occidental en el medievo e inicios de la edad moderna, que describimos brevemente en el capítulo X. La declinación radical de la población en el siglo XIV alteró la fuerza de negociación de los campesinos frente a los señores y desembocó en alteraciones incrementales a lo largo del tiempo en los contratos implícitos celebrados entre ellos. Los márgenes en que ocurrieron las alteraciones sólo pueden entenderse en términos de los costos de transacción derivados históricamente y de los *modelos*

también derivados históricamente que ambas partes poseyeron sobre sus mundos. Los costos de transacción fueron materializados en las costumbres del señorío que había evolucionado a lo largo del tiempo en cuanto a definir las relaciones entre señor y siervo. El modelo derivado históricamente que cada uno tenía de su mundo incluía una relación de desigualdad caracterizada por una situación de amo-siervo; ninguna de estas partes pudo entrever un cambio que eliminara esa desigualdad. Los cambios incrementales sólo son comprensibles en términos de estas relaciones históricas. Si las instituciones no estuvieron sometidas a crecientes utilidades o ganancias y si las percepciones subjetivas estuvieran siempre correlacionadas con modelos verdaderos, entonces, presumiblemente, de inmediato los actores se refugiarían en una solución conjunta mucho más eficiente. En realidad, debido a que existían estos rendimientos crecientes en el marco institucional, el proceso fue incremental y, como dijimos antes, consistió en una lenta evolución de limitaciones formales e informales y de cambios introducidos por la fuerza. En este caso particular, las fuerzas políticas competitivas, y las condiciones mentales que cambiaban con gran lentitud afectaron la situación de ambas partes y se combinaron para producir resultados más eficientes (tanto en agricultura como en comercio), y así se conformó una coyuntura ventajosa que dio como resultado *el nacimiento del mundo occidental*.

Pero esto sigue siendo un caso excepcional en la historia económica (véase el capítulo XIII). A lo largo de casi toda la historia, la experiencia de los agentes y la ideología de los actores no se combinan para llevar a resultados eficientes. Antes de examinar sistemáticamente la fuente de vías persistentemente ineficientes, procuraré aclarar con algunos ejemplos el proceso de dependencia de las vías.

3

La evolución del derecho consuetudinario, una forma de cambio institucional, ayuda a entender el cambio institucional general. El derecho consuetudinario está basado en precedentes, por ello proporciona continuidad y predecibilidad esencial que son elementos fundamentales para reducir la incertidumbre entre las partes contratantes. Decisiones anteriores se incrustan en la estructura del derecho, que cambia marginalmente conforme se presentan nuevos casos, o al menos en términos de casos pasados,

sin precedentes; ya decididos éstos, se vuelven a su vez una parte del marco legal. Las decisiones judiciales reflejan el proceso subjetivo de información en el contexto de la construcción histórica del marco legal. Ahora bien, si de hecho el derecho consuetudinario es eficiente según ha afirmado un buen número de especialistas en derecho y economía, ello se debe a que el proceso competitivo encabeza la vía de los actores judiciales hacia modelos correctos. Pero si quienes toman decisiones judiciales operan con base en información incompleta y en sus opiniones subjetivas e ideológicamente condicionadas de cómo debe ser el mundo, entonces, no es posible hacer ninguna afirmación.³ Independientemente de cómo entendamos el proceso judicial, el marco institucional continúa y se modifica incrementalmente debido a las actividades deliberadas de los organismos que presentan casos ante los tribunales.

La Ordenanza del Noroeste, un elemento legislativo específico, ilustra la continuidad derivada históricamente, implícita en la dependencia de la vía así como en las consecuencias de rendimientos crecientes, posteriormente. La ley en sí fue de importancia fundamental para el desarrollo y evolución de la política y la economía de los Estados Unidos; fue aprobada en 1787 por el Congreso Continental, en el preciso momento en que la Convención Constitucional se reunía en Filadelfia. Este ordenamiento fue el tercer acto que versó sobre todo un conjunto de cuestiones relacionadas con el gobierno y la colonización de la enorme área del Oeste, y proporcionó un marco por medio del cual los territorios se integrarían en la nueva nación. Resultará útil describir la ordenanza, de dónde provienen las reglas, cómo fueron incorporadas y cómo se relacionan con las cuestiones de dependencia de la vía.

La ordenanza es muy sencilla y breve. Estableció las normas de la herencia y de la propiedad simple de la tierra y también la estructura básica de los gobiernos territoriales, además de los mecanismos mediante los cuales los territorios gradualmente se volvían autogobernados. También preveía el caso en que un terri-

³ En "Imperfect Decisions and the Law: On the Evolution of Legal Precedent and Rules", Heiner (1986) muestra lo anterior con gran fuerza en su análisis de la evolución del derecho consuetudinario y dice que como agentes deben interpretar información menos familiar "no-local", pues según expresión del propio Heiner, su procesamiento es imperfecto. Es decir, el precedente legal establece normas relativamente simples que los jueces pueden seguir. Esta conclusión está en marcado contraste con las consecuencias *eficientes* del derecho consuetudinario que son características de gran parte del derecho y de la investigación económica.

torio pudiera ser admitido como estado. En seguida venía una serie de artículos en que se establecía un código de derechos para los territorios (es decir, disposiciones de libertad religiosa, el *habeas corpus* —antecedente del juicio de amparo en México—, el juicio por jurados, la libertad bajo fianza, la obligatoriedad de los contratos y la compensación por propiedades). También había disposiciones adicionales sobre buena fe hacia los indios, navegación libre en los ríos Mississippi y San Lorenzo, sobre deuda pública, venta de tierras, el número de estados que podría haber en el territorio del Noroeste y finalmente una disposición que prohibía la esclavitud en los territorios (si bien se preveía el regreso de los esclavos en fuga).

Es fácil seguir la fuente de la mayoría de estas disposiciones. Los modelos subjetivos de los autores de la ordenanza pueden seguirse directamente hasta la evolución histórica del pensamiento inglés y colonial (Hughes, 1987). Las disposiciones concretas acabaron siendo parte de las normas de las unidades políticas de las colonias durante los 150 años anteriores. Entre ellas figuraron leyes sobre herencia, propiedad de la tierra de dominio absoluto y muchas disposiciones sobre las garantías individuales. Algunas, sin embargo, aunque basadas en precedentes, se volvieron polémicas porque los legisladores anticiparon que las organizaciones que representaban (en este caso los estados) serían aceptados por ellas, por ejemplo, algunas disposiciones sobre el tamaño de los nuevos estados y las condiciones de su admisión. La precedencia se derivó de las disposiciones originales de las cartas y de los artículos de la Confederación, si bien hubo controversias porque las condiciones para admitir territorios como estados influirían enormemente en el poder relativo y en la fuerza de negociación de los estados existentes. Una de las normas, la prohibición de la esclavitud, parece haber sido el resultado del intercambio de votos entre los autores de Ordenanza del Noroeste y los redactores de la Constitución. La esclavitud se prohibió en el primer proyecto a cambio de contar a cada esclavo como las tres quintas partes de una persona en la Constitución, lo cual aumentaba la representación en el Congreso de los esclavistas estados sureños (cuestión muy importante en esos días).

La Ordenanza del Noroeste proporcionó el marco básico que dictó la pauta de expansión de los Estados Unidos en el siglo siguiente. Pese a que sus disposiciones fueron modificadas a veces por nuevos problemas y controversias, ofreció una vía clara y confiable de evolución institucional. Las peculiares ventajas crecientes surgieron del hecho de que la estructura de los derechos de

propiedad, las leyes sobre herencias y las normas de decisión política en los territorios se derivaron de la ley que a su vez incubó organismos y empresarios (políticos y económicos) que indujeron alteraciones marginales en la ley. Ciertamente, el éxito mismo de la ley se reflejó en la influencia cada vez mayor de los nuevos territorios y estados del Oeste, y en los esfuerzos exitosos de sus representantes para modificar la política de tierras en su beneficio (North y Rutten, 1987). Por consiguiente, la historia territorial de los Estados Unidos sólo es comprensible como una historia de cambio institucional incremental que significó influencias recíprocas entre el marco institucional y las organizaciones consiguientes.

El relato anterior suena como algo inevitable y ordenado desde siempre, lo cual no es exacto. En cada paso a lo largo del camino hubo elecciones —políticas y económicas— que significaron verdaderas alternativas. Depender de la vía es un modo de estrechar conceptualmente la elección y de vincular la decisión con el paso del tiempo. No se trata de una situación de inevitabilidad en la cual el pasado predice con claridad el futuro. En la historia contada anteriormente, las diversas partes de la Carta de Derechos se derivaron en gran medida de cartas coloniales, pero el proyecto final fue alterado significativamente como resultado de: 1) conflictos entre los estados como son las condiciones de entrada a los territorios (que determinarían tiempo después la posición negociadora de los estados existentes); 2) los problemas Norte/Sur sobre la esclavitud, y 3) la Convención Constitucional de Filadelfia, coincidente con lo anterior.

Ahora podemos integrar la índole dependiente de una vía de cambio incremental en las instituciones, con la persistencia de pausas de crecimiento o declinación a largo plazo. Una vez que se establece la vía de desarrollo en un curso fijo, las externalidades de la red, los procesos de aprendizaje de los organismos y el modelamiento subjetivo de las cuestiones, derivado históricamente, se refuerza el curso. En el caso del crecimiento económico, una vía adaptativamente eficiente, tal como está descrita en el capítulo IX, ofrece un máximo de elecciones bajo un clima de incertidumbre en cuanto a la búsqueda de varios métodos de prueba para realizar actividades y en favor de un mecanismo eficiente de retroalimentación para identificar elecciones que son relativamente ineficientes y para eliminarlas. Obsérvese que la Ordenanza del Noroeste no solamente proporcionó un desarrollo económico adaptativamente eficiente —por la simple propiedad de la tierra y de un sistema claro de herencia que a su vez posibilitó la

transferibilidad de la tierra a bajos costos— sino que también proporcionó un sistema de gobierno eficiente que permitió que los costos de la transacción política de integrar los territorios en el gobierno nacional fueran muy bajos. Sin la menor duda, no es mucho decir que pese a la ineficiencia de algunas leyes posteriores sobre tierra, expedidas a lo largo del siglo XIX, las disposiciones básicas de la Ordenanza del Noroeste ofrecieron soluciones relativamente eficientes de estos problemas debido a la transferencia fácil de la tierra, de modo que aun suponiendo que se hubiera ideado inapropiadamente el esquema de distribución de la tierra, más adelante sus costos se minimizaron sustancialmente gracias a las disposiciones básicas de la Ordenanza del Noroeste.

Pero así también pueden persistir las vías improductivas. Los rendimientos crecientes característicos de un conjunto inicial de instituciones que proporcionan desincentivos a la actividad productiva crearán organismos y grupos de interés sin perder de vista las limitaciones existentes. Darán forma a la política de sus intereses. Tales instituciones proporcionan incentivos que pueden alentar el dominio militar de la política y de la economía, el fanatismo religioso o las organizaciones redistributivas sencillas y simples, pero en verdad ofrecen muy pocos alicientes por aumentos en la disponibilidad y diseminación de conocimientos económicos útiles. Las actitudes mentales subjetivas de los participantes producirán por evolución una ideología que no nada más racionalice la estructura de la sociedad sino que explique su mal desempeño. Como resultado de esto la economía producirá, por evolución, políticas que reforzarán los incentivos y los organismos existentes. Así pues, los escritos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la teoría de la dependencia explican el pobre desempeño de las economías latinoamericanas con base en los términos del comercio internacional con naciones industriales así como también otras condiciones externas de esas economías. Esta explicación no sólo racionaliza la estructura de las economías latinoamericanas sino que también contiene implicaciones de política que refuerzan el marco institucional existente.

Debido a que todas las economías tienen marcos institucionales que crearon oportunidades productivas e improductivas para las organizaciones, la historia de cualquier economía reflejará resultados mezclados. Recordemos que los instrumentos inmediatos del cambio institucional son los empresarios políticos o económicos que se esfuerzan por maximizar los márgenes que al parecer ofrecen las alternativas más provechosas a corto plazo. Sea que la alternativa más prometedora aconseje invertir en piratería, en

edificar un cártel petrolero o en desarrollar un "chip" de computadora de altísima potencia, las limitaciones existentes y los cambios en incentivos en el margen determinan las oportunidades. Pero obsérvese que el agente —el empresario— no solamente está obligado en cuanto a alternativas por las instituciones existentes, sino que tiene un conocimiento imperfecto por lo que hace a cumplir su objetivo. Por consiguiente, aun si —un *gran* si— el objetivo fuera congruente con la productividad creciente no hay garantía de que la meta se pudiera realizar, además de que algunas consecuencias no esperadas podrían llevar a resultados radicalmente diferentes (un gran adelanto tecnológico que haga más inseguros los derechos de propiedad o que aumente los rendimientos del terrorismo, por ejemplo). En efecto, los esfuerzos a corto plazo para maximizar la utilidad pueden dar como resultado la búsqueda de actividades persistentemente ineficientes (dadas las limitaciones institucionales) e inclusive si buscan actividades productivas pueden hallar consecuencias inesperadas. (Evidentemente esto puede funcionar también en la dirección contraria; los piratas pueden acabar descubriendo que establecerse y ejercer el comercio resulta más provechoso, cosa que realizaron los vikingos.)

Con todo, sería un error pensar que las vías exitosas se invierten por hechos o errores pequeños, y viceversa. Recordemos la naturaleza de las utilidades crecientes de la matriz institucional hecha de un complejo de normas interdependientes y de limitaciones informales que en total determinan el desempeño económico; cambios individuales y específicos en las limitaciones formales o informales ciertamente pueden cambiar la historia aunque en su mayor parte no invierten su dirección. La breve exposición de la política de tierras en los Estados Unidos hace ver que aunque ciertos actos específicos fueran ineficientes, el marco institucional general (que abarca no solamente la Ordenanza del Noroeste, sino las dos ordenanzas precedentes, las disposiciones complementarias encarnadas en la Constitución de los Estados Unidos, así como las limitaciones igualmente complementarias e informales que se habían producido) redujo sus consecuencias ineficientes.

La vía de la dependencia significa que la historia importa. No podemos entender las elecciones de nuestros días (y definirlas en el modelamiento del desempeño económico) sin trazar la evolución incremental de las instituciones. Lo cierto es que en verdad estamos iniciando la tarea importante de explorar las consecuencias de la dependencia de la vía.

¿Por qué razón un cambio fundamental en los precios relativos afecta de manera diferente a dos sociedades? Ahora la respuesta debe ser clara. En cada sociedad el cambio dará como resultado adaptaciones marginales, y los márgenes afectados serán aquellos en que los problemas inmediatos requieran solución, la cual será determinada por el poder relativo de negociación de los participantes, es decir, de las organizaciones que han evolucionado en el contexto institucional general y específico. Pero obsérvese que será un ajuste marginal, edificado sobre los acuerdos institucionales precedentes. Debido a que el poder de negociación de grupos en una sociedad diferirá claramente del poder en otra sociedad, los ajustes marginales de cada una serán también particularmente diferentes. Por si fuera poco, con distintas historias y con retroalimentación incompleta sobre las consecuencias, los actores tendrán modelos subjetivos diferentes y por consiguiente harán elecciones políticas también diferentes. En tales casos el ajuste marginal no desemboca en una convergencia.

¿Qué ocurre cuando un conjunto común de normas es impuesto a dos sociedades diferentes? Puedo ejemplificarlo tomando un caso histórico. La Constitución de los Estados Unidos fue adoptada (con modificaciones) por muchos países latinoamericanos en el siglo XIX, además de que muchas de las leyes de propiedad de países occidentales desarrollados han sido adoptadas por países del Tercer Mundo. El caso es que los resultados no son similares a los obtenidos en los Estados Unidos o en otras naciones occidentales. Aun cuando las reglas son las mismas, los mecanismos de cumplimiento obligatorio, la forma en que se ejerce la obligatoriedad, las normas de conducta y los modelos subjetivos de los actores no lo son. Por consiguiente, diferirán tanto las estructuras de incentivos reales como las consecuencias supuestas de las políticas. Así pues, un conjunto común de cambios fundamentales de precios relativos o la imposición también común de un conjunto de reglas desembocarán en resultados muy divergentes en sociedades con dispositivos institucionales diferentes.

Este capítulo se ha centrado en el cambio institucional gradual que ocurre mediante ajustes marginales continuos. El acento

sobre este tipo de cambio es deliberado. Ese es el modo dominante por medio del cual las sociedades y las economías han evolucionado. Pero, como brevemente observamos en el capítulo precedente, es también importante el cambio institucional discontinuo por obra de conquista o revolución. Estas discontinuidades institucionales refuerzan mi argumento, porque la sobrevivencia tenaz de limitaciones institucionales frente a alteraciones radicales en las reglas formales del juego es la mejor evidencia de los característicos rendimientos crecientes de un marco institucional. Tomemos, por ejemplo, las revoluciones que barrieron todo el continente americano y que crearon naciones independientes de Inglaterra y de España en el siglo XVIII y comienzos del XIX. La evolución de la América angloparlante y la de Hispanoamérica difirió radicalmente desde el comienzo, lo cual reflejó la imposición de pautas institucionales tomadas de la Madre Patria en las colonias y resultados ideológicos radicalmente divergentes que dieron forma a las percepciones de los actores.

En el caso de la América angloparlante, las colonias inglesas se formaron en el mismo siglo en que se produjo la lucha entre el Parlamento y la Corona de Inglaterra. La diversidad religiosa y política en la Madre Patria se reflejó paralelamente en las colonias tanto en ideas como en modelos elocuentemente articulados en el siglo XVIII. Hubo una diversidad considerable en la estructura política de la Corona y en las cartas de las colonias, pero la evolución general en cuanto a la dirección de un control político y la formación de asambleas fue clara y nada ambigua. Del mismo modo, las leyes de navegación situaron a las colonias en el marco de la política imperial inglesa, pero dentro de este marco amplio, los colonos tuvieron libertad de crear su propia economía. Lo cierto es que en ocasiones los propios colonos impusieron más restricciones a los derechos de propiedad que la Madre Patria.

Las guerras con Francia y con los indios (1756-1763) es un punto de cambio conocido en la historia de los Estados Unidos. Los esfuerzos de Inglaterra para imponer una contribución muy modesta a los colonos así como para impedir la migración a Occidente, produjeron una reacción violenta. La percepción subjetiva de muchos colonos fue que las leyes inglesas de navegación amenazaban la prosperidad de las colonias. De hecho, la carga sobre la navegación resultaba insignificante y es razonable suponer que de haber seguido siendo parte de Inglaterra, como ocurrió en Canadá, las colonias habrían prosperado. Pero la percepción de los colonos fue diferente y sus actos basados en tal percepción

desembocaron debido a pasos dados por individuos y organizaciones en la Guerra de Independencia, en la Declaración de Independencia, en los Artículos de la Confederación, la Ordenanza del Noroeste y la Constitución, todo lo cual constituyó una secuencia de expresiones institucionales que conformó una pauta institucional revolucionaria congruente. Sin embargo, aunque la revolución creó a los Estados Unidos, la historia posrevolucionaria sólo puede entenderse en términos de la continuidad de muchas instituciones informales, y también formales, de limitaciones prorrogadas después de la revolución de independencia pero existentes antes de ella.

En el caso de Hispanoamérica, la conquista ocurrió en el preciso momento en que declinaban las Cortes de Castilla; los conquistadores impusieron una religión uniforme y una administración burocrática también uniforme sobre la sociedad agrícola ya existente (particularmente en las mesetas de México y del alto Perú donde había sociedades agrícolas bien desarrolladas), la burocracia detalló todos los aspectos políticos y económicos (aquí también con mucha más energía y efectividad en las regiones pobladas y valiosas que en las áreas vacías habitadas por nómadas), y hubo crisis recurrentes sobre problemas de autoridad y control de la maquinaria burocrática. Aunque bajo la autoridad de los Borbones se hicieron algunos esfuerzos para invertir la política burocrática centralizada, que en cierta forma produjeron alguna liberalización del comercio en el Imperio, la inversión fue parcial y rápidamente denegada. El control de los agentes constituyó un problema persistente, complicado por los esfuerzos de los criollos para dominar la burocracia y facilitar sus propios intereses. Aunque las guerras de independencia resultaron ser una lucha por el control de la burocracia, de la política y de la economía entre el poder colonial local e imperial, sin embargo, la lucha fue teñida por tonos ideológicos surgidos de las revoluciones estadounidense y francesa. Como consecuencia, la independencia trajo consigo constituciones inspiradas en la de los Estados Unidos, pero los resultados fueron radicalmente diferentes.

En el caso de los Estados Unidos, la Constitución encarnó la herencia de las normas políticas y económicas de Inglaterra, y posteriormente coloniales, complementadas por un modelo ideológico congruente con los problemas en cuestión. En el caso de Hispanoamérica se impuso un conjunto ajeno de normas sobre una herencia muy antigua de controles burocráticos centralizados y de percepciones ideológicas correspondientes. En consecuencia, los esquemas federales latinoamericanos y los esfuerzos de

descentralización no funcionaron recién declarada la independencia. La reversión gradual, país por país, al control centralizado burocrático caracterizó a Hispanoamérica en los siglos XIX y XX. La persistencia de la pauta institucional que había sido impuesta por España y Portugal siguió desempeñando un papel fundamental en la evolución de las políticas latinoamericanas y en sus percepciones, así como en cuanto a distinguir y diferenciar la historia de este continente, a pesar de la imposición después de la independencia de un conjunto de normas similares a las de la tradición institucional inglesa que dieron forma a la vía de los Estados Unidos.⁴

6

El cambio tecnológico y el cambio institucional son las claves básicas de la evolución social y económica y ambos presentan las características de la vía de la dependencia. ¿Puede un modelo simple explicar el cambio tecnológico y el institucional? Tienen mucho en común. El ingrediente esencial de ambos son los resultados favorables crecientes. Las percepciones de los actores desempeñan una función más importante en el cambio institucional que en el tecnológico debido a que las creencias ideológicas influyen en la construcción subjetiva de los modelos que determinan elecciones. Las elecciones son más multifacéticas en un contexto institucional debido a las interrelaciones complejas entre limitaciones formales e informales. En consecuencia, tanto la vinculación como la vía de la dependencia parecen mucho más complicadas en el caso de las instituciones que en el de la tecnología. El juego recíproco entre la política y la economía, los diversos actores que tienen grados diferentes de capacidad negociadora en cuanto a influir en el cambio institucional y en el papel de la herencia cultural, que parece ser la base de la persistencia de muchas limitaciones informales, todo ello contribuye a esta complejidad.

Termino este capítulo destacando algunas consecuencias de este análisis. El cambio económico a largo plazo es la consecuencia acumulativa de muchas decisiones de corto alcance de empresarios políticos y económicos que directa e indirectamente (por medio de efectos externos) dan forma al desempeño. Las elec-

⁴ Un resumen de la experiencia latinoamericana se hallará en C. Veliz, *The Centralist Tradition in Latin America* (1980), o en W. G. Glade, *The Latin American Economies: A Study of Their Institutional Evolution* (1969).

ciones hechas reflejan el modelamiento subjetivo de los empresarios del medio. Por consiguiente, en la medida en que los resultados son congruentes con las intenciones reflejarán el grado en que los modelos del empresario son modelos *verdaderos*. Debido a que los modelos reflejan ideas, ideologías y creencias, que en el mejor de los casos son refinadas y mejoradas sólo parcialmente por medio de la información de retroalimentación sobre las consecuencias verdaderas de las políticas en juego, las consecuencias de las políticas específicas no solamente son inciertas sino en un grado considerable son impredecibles. Inclusive la inspección más somera de elecciones políticas y económicas, tanto en la historia como en la actualidad, deja ver la amplia brecha que hay entre intenciones y resultados. Sin embargo, las características de los resultados crecientes de la matriz institucional así como de los modelos subjetivos complementarios de los jugadores sugieren que aunque las vías específicas a corto plazo son impredecibles, la dirección general a largo plazo no sólo es más predecible sino también más difícil de revertir.

TERCERA PARTE

DESEMPEÑO ECONÓMICO