

proceso largo y lento que requiere tiempo para evolucionar, condición que está absolutamente ausente en la rápida transformación de sociedades tribales a economías de mercado en África. La cita de William Riker va a dar al corazón mismo del problema de crear limitaciones institucionales eficientes.

~~THEORY OF INSTITUTIONS~~

North, Douglas

"INSTITUCIONES, CAMBIO INSTITUCIONAL
Y DESARROLLO ECONÓMICO"

9

VIII. INSTITUCIONES Y COSTOS DE NEGOCIACIÓN Y TRANSFORMACIÓN

SE NECESITAN recursos para definir y proteger derechos de propiedad y para hacer cumplir los convenios. Las instituciones, junto con la tecnología empleada, determinan esos costos de negociación. Se necesitan recursos para transformar factores de producción de tierra, trabajo y capital y conseguir producción de bienes y servicios, y esa transformación es una función no nada más de la tecnología empleada sino de las instituciones. Por consiguiente, las instituciones desempeñan un papel clave en los costos de producción.

En capítulos anteriores dejé constancia de por qué es costoso negociar, y examiné la diversidad de formas que adoptan las limitaciones institucionales para constreñir la interacción humana. Más adelante (en el capítulo IX) exploraré la forma en que el aprendizaje y las organizaciones pueden modificar y alterar la relación entre instituciones y costos de negociación (y también los costos de transformación). Pero primero quiero conjuntar los hilos del razonamiento.

Una jerarquía de normas —constitucionales, leyes estatutarias, derecho escrito (e inclusive reglamentos)— decidirá la estructura formal de derechos en el seno de un intercambio específico. Más todavía, se escribirá un contrato con características de sanciones. Debido al costo que representa la medición de la mayoría de los contratos, esto será incompleto; por consiguiente, las limitaciones informales tendrán a su cargo papeles principales en el convenio real. Entre ellas figurarán la reputación, las normas de conducta generalmente aceptadas (eficaces en la medida en que la conducta de las otras partes es fácilmente observable) y acuerdos y convenios que son resultado de las interacciones repetitivas. La relación entre derechos y limitaciones en un intercambio se puede ejemplificar en tres niveles: primero, en el nivel de un intercambio único y recto; segundo, en la relación más compleja y necesaria en el proceso de producción y, finalmente, en la economía vista como un todo.

I

Tratándose de un intercambio único y recto, empleo la transferencia de una propiedad residencial en los modernos Estados Unidos. Esta transferencia entraña un manejo de derechos sobre un valor físico a cambio de una suma de dinero. Los derechos son tanto legales, es decir, los que definen lo que uno puede hacer con la propiedad, como derechos sobre atributos físicos de la propiedad. La cantidad de dinero es un mando, una autoridad sobre recursos. Hay instituciones que determinan qué tan costoso es realizar el intercambio. Los costos consisten en los recursos necesarios para medir los atributos tanto legales como físicos que se están intercambiando, los costos de vigilar y hacer cumplir el acuerdo y un descuento por incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y cumplimiento obligatorio de los términos del intercambio. El tamaño del descuento por incertidumbre será influido por factores tan específicos del contrato como por información asimétrica sobre la condición de la casa (que conoce el vendedor) y la condición financiera del comprador (conocida por el comprador), por factores propios de la comunidad como es la efectividad del combate al delito, y por factores nacionales tales como la estabilidad del nivel de precios.

De lado del vendedor está el precio, los términos y la seguridad de la obligación contractual, es decir, la probabilidad de que el comprador cumpla los términos del contrato. Para el comprador, el valor de la residencia es una función no nada más en términos de precio y crédito sino también de los atributos que se transfieren con la venta. Algunos, como los derechos legales que se transfieren y las dimensiones de la propiedad y la casa, se pueden medir con facilidad en tanto que otros, como las características generales de la propiedad se observan con facilidad mediante la simple inspección. Pero otros, como los costos de mantenimiento y de atención y las características de los vecinos, no son fácilmente determinables. Igualmente, la seguridad de la propiedad contra fallas, expropiación, título incierto y latrocinio variarán conforme a la dificultad que entraña determinar su probabilidad y, por consiguiente, su importancia.

Ahora bien, en el paradigma tradicional neoclásico, con la información perfecta (es decir, costos cero de transacción), el valor del bien que se transfiere da por sentado no sólo una información perfecta sino una seguridad también perfecta sobre derechos de propiedad. En ese caso, debido a que tanto el comprador como el vendedor han podido determinar sin costo el valor de

todos los atributos (tanto físicos como derechos de propiedad) y como no hay incertidumbre o inseguridad de derechos de propiedad, los modelos estándar de oferta y demanda de viviendas que tienen costos cero de transacción definirían el valor del bien. De hecho, debido a que todos los atributos antes mencionados influyen en el valor que el comprador y el vendedor dan a la residencia, mientras menor sea el descuento del modelo neoclásico idealizado, más perfecto será el mercado. Las instituciones del sector definen y determinan el monto del descuento y los costos de la transacción para el comprador y el vendedor los cuales se reflejan mediante el marco institucional.

Los costos de transacción de la transferencia son en parte costos de mercado —tales como honorarios legales, honorarios del corredor de bienes raíces, seguro del título o indagaciones de la calidad del crédito— y parcialmente el costo del tiempo que cada parte debe dedicar a acopiar información, y así sucesivamente. Obtener información sobre índices de delincuencia, protección de la policía y sistemas de seguridad significa costos de indagación para el comprador. El grado en que la utilidad para el comprador es una función afectada adversamente por vecinos o animales domésticos ruidosos exige un pago más o menos alto para investigar estos elementos y también conocer las normas y acuerdos que dan forma a las interacciones en el vecindario.

La matriz de las instituciones particulares de este mercado de casas habitación se compone primero que nada de una jerarquía de normas legales derivadas de las disposiciones de la constitución del país y de las facultades delegadas a organismos locales. Estas últimas definen las características de la cesión de la propiedad real, disposiciones que restringen por zonas qué derechos se pueden transmitir, leyes comunes y disposiciones estatutarias que circunscriben, definen o delimitan un gran número de organismos voluntarios —todo lo anterior se hace sentir en los costos de la transacción—. También serán influidos los corredores de bienes raíces, el título del seguro, las oficinas de crédito, y las asociaciones de ahorro y de préstamo que se dejan sentir en el mercado de hipotecas. La eficacia de estas organizaciones es una función de la estructura de los derechos de propiedad, de su cumplimiento obligatorio y el mercado de capitales (incluyendo garantías y subsidios voluntarios y también gubernamentales así como otros instrumentos que son comunes en el mercado de capitales). Igualmente importantes son las limitaciones informales que complementan y refuerzan las normas formales. Fluctúan entre convenciones de conducta vecinal y normas éticas que definen gra-

dos de honestidad en el intercambio de información entre las partes afectadas.

Mi descripción ha destacado instituciones que reducen costos de transacción, pero algunas —como son las normas que restringen el acceso, exigen inspecciones inútiles, elevan costos de información o hacen que los derechos de propiedad sean menos seguros— de hecho elevan los costos de transacción. Las normas económicas antes mencionadas forman parte de un modo de ser y reflejan la capacidad de negociación de los contratantes, de los sindicatos y de otras entidades en el mercado político. Debido a que ese mercado es *imperfecto*, las instituciones son una mezcla de mercado de casas habitación en los Estados Unidos es un mercado relativamente eficiente en el cual las instituciones existentes reducen el costo de las operaciones.

Si regresamos al modelo presentado en el capítulo IV, el descuento proveniente de un intercambio sin fricciones considerado en la teoría económica será mayor en la medida en que la estructura institucional permita que terceras partes influyan en el valor de los atributos que son una función de utilidad para el comprador. Entre ellos podemos incluir la conducta de los vecinos, la probabilidad de robos y la posibilidad de cambios por las autoridades locales en ordenanzas de zonificación que puedan afectar el valor de la propiedad. Mientras mayor sea la incertidumbre del comprador menor será el valor del bien. Del mismo modo, la estructura institucional determinará los riesgos que para el vendedor sea indemnizado en caso de no cumplido o que el vendedor sea indemnizado en caso de no realizarse la operación. Es necesario recalcar que las incertidumbres descritas anteriormente con respecto a la seguridad de derechos son una distinción fundamental entre los mercados relativamente eficientes de países con altos ingresos y las economías de tiempos pasados así como las del Tercer Mundo de nuestros días.

2

Dejemos a un lado el examen de la relación entre instituciones y costos de transacciones en un mercado honesto y examinemos las que ocurren en la producción de bienes y servicios. El marco institucional afectará costos de transformación y de transacción; estos últimos debido a la conexión directa entre instituciones y los costos de transacción, y los primeros por influir en la tec-

nología empleada. Todos los problemas usuales en la medición y cumplimiento obligatorio descritos en las secciones anteriores prevalecen: la estructura de los derechos de propiedad, la eficacia de los tribunales y del sistema judicial y el desarrollo complementario de organismos y normas voluntarias. Específicamente, el empresario de la firma debe poder determinar la cantidad y calidad de las entradas y salidas de la empresa. Dado que éstas se pueden obtener sin costo en el modelo neoclásico, el contraste entre una firma hipotética neoclásica y una firma real es en verdad notable. La primera fue apenas un poco más que una función de producción sin costos de organización, supervisión, coordinación, monitoreo y medición. Una empresa existente en la realidad debe comprar entradas (*inputs*) que constantemente requieren medición y calibración si se quiere que produzca resultados de producción de calidad constante. La variabilidad en la calidad afectará (siendo iguales las demás cosas), adversamente, la demanda de los productos. Cuando hay variabilidad, los consumidores (o si esto es un bien intermedio, los productores) deberán dedicar sus recursos a determinar la calidad; por consiguiente, los productores que garanticen una calidad constante serán los preferidos.¹

La medición y el cumplimiento obligatorio perfecto se suponen implícitamente en lo que llamamos factor de eficiencia y de mercados de productos pero su existencia requiere un conjunto completo de instituciones que alicen la movilidad de factores, adquisición de habilidades, producción no interrumpida, transmisión de información rápida y barata y la invención e innovación de nuevas tecnologías. Realizar todas estas condiciones es algo extraordinario que nunca se realiza completamente porque como en las instituciones de intercambio descritas antes, el marco institucional real es de hecho una mezcla de instituciones que promueven actividades de elevación de la productividad y de instituciones que establecen barreras a la entrada, que alicen restricciones monopolistas y que impiden el flujo barato de la información.

Debe bastarnos con contrastar la organización de la produc-

¹ Para un análisis fascinante de los considerables costos en que debe incurrir el productor para lograr una calidad constante, véase la detallada descripción de la producción de guisantes en el ensayo de Susan Sheehan "Peas", en *The New Yorker*, 17 de junio de 1973. El problema en que se metió Green Giant al tratar de obtener igual tamaño, suavidad y dulzor en la producción de guisantes requirió enormes gastos de supervisión y medición, que empezaron en los campos y no terminaron hasta que las latas fueron enviadas al vendedor minorista.

ción en una economía del Tercer Mundo con alguna economía industrial avanzada, para quedar sorprendidos por las consecuencias de derechos de propiedad mal definidos o poco efectivos. No solamente el marco institucional tendrá altos costos de transacción en el primer caso, sino que la inseguridad en los derechos de propiedad dará por resultado el uso de tecnologías que emplean poco capital fijo y que no significan acuerdos a largo plazo. Comúnmente las firmas son pequeñas (excepto aquellas operadas o protegidas por el gobierno). Más aún, problemas tan comunes como no poder encontrar partes de repuesto o tener que esperar dos años para que le instalen a uno el teléfono necesitarán de una organización de producción diferente a la que se requiere en los países adelantados. Un soborno bastará para lograr rapidez por entre la maraña de los controles de importación o para lograr la instalación rápida del teléfono; pero injustificados costos resultantes de transacción alterarán significativamente los precios relativos y por consiguiente la tecnología empleada.

Pero inclusive con los derechos de propiedad relativamente seguros que existen en los países de ingresos elevados, es posible y aun frecuente el caso de que una combinación técnica que requiere monitoreo costoso sea menos eficiente que una técnica que tiene un rendimiento físico más bajo pero menor variación en el producto o costos menores de monitoreo de los trabajadores. Gran parte de la literatura reciente sobre costos de transacción indica que las instituciones únicamente determinan costos de transacción en tanto que las técnicas sólo determinan costos de transformación, y que tres ejemplos diferentes tomados del juego recíproco entre técnicas, instituciones, costos de transformación y costos de transacción deja en claro que la relación entre ellos es más compleja:

1. Una tesis de los autores marxistas es que la deshabilitación deliberada de la fuerza del trabajo ocurrió a principios del siglo XX. Es decir, que los patrones adoptaron tecnologías de capital intensivo que eliminaron a los trabajadores muy diestros y que los sustituyeron con trabajadores no diestros o diestros a medias. La lógica de esto es que el poder de negociación de los trabajadores diestros les permitió trastornar estratégicamente el proceso de producción lo cual, dada la rapidez de la tecnología moderna, resultó enormemente costoso. Los patrones descubrieron que introducir tecnologías que usaran trabajadores menos expertos reducía el costo total ya que éstos no tenían el poder de negociación para desarticular la producción. En este caso se introdujo una nueva tecnología de producción que redujo los costos de operación.

2. La unión de un campo de petróleo, es decir, la creación de una organización con el poder coercitivo y la autoridad de monitorear y colocar la producción de un campo petrolero elevó los costos de negociación (porque algunos recursos se destinaron a crear y mantener una organización y luego a monitorear el cumplimiento). Al mismo tiempo unir el campo petrolero redujo los costos de transformación (el resultado de bombeo y recuperación más eficiente) en un grado tal que compensó el alza en los costos de operación (Libecap y Weggins, 1985). En este caso, un cambio institucional elevó los costos de negociación lo cual fue de sobra compensado por los costos de transformación más bajos.

3. Andrea Shepard (1987) describe la política deliberada de un fabricante de semiconductores que otorga licencia por los diseños de nuevos *chips* a competidores; como resultado de ello los compradores pueden tener la seguridad de que el fabricante de *chips* no podrá retener a los clientes que adopten el nuevo diseño. Aligerando las preocupaciones de los consumidores, alienta la demanda del producto. No obstante que esta política reduce los costos de negociación, lo hace a costas de la eficiencia productiva porque tanto las economías de escala como los efectos de la curva de aprendizaje se pierden a favor de empresas competidoras. Una segunda fuente parece ser en la actualidad una práctica común.

Limitaciones informales desempeñan frecuentemente un papel importante respecto a la cantidad y calidad del rendimiento del trabajo. Aunque los marxistas reconocieron hace mucho la distinción clave entre la cantidad de trabajo aún no elaborado y la cantidad y calidad de trabajo producido, apenas hace poco llegó a ser un enfoque importante en la atención de los economistas (al menos parcialmente una consecuencia, en años recientes, de las diferencias de calidad en rendimiento de mano de obra entre fabricantes de automóviles japoneses y estadounidenses). Acuerdos sobre rendimiento, formas de organización ideadas para alentar la participación y cooperación en el trabajo, y esfuerzos para escoger a aquellos trabajadores que tengan una disposición ideológica para realizar el trabajo duro ha llegado a ser hoy en día el propósito de la nueva organización industrial. El rasgo único de los mercados de trabajo es que las instituciones están ideadas para tener en cuenta el hecho de que la cantidad y la calidad del rendimiento son influidas por la actitud del factor productivo, o sea, que la organización moral es un sustantivo marginal para invertir en más monitoreo.

En el análisis anterior destacamos que el costo de la negociación refleja el complejo general de las instituciones —formal e informal— que constituye una economía o, en una escala todavía mayor, toda una sociedad. Esta estructura general conforma, a final de cuentas, el costo de la transacción en el nivel contractual individual, y cuando los economistas hablan de mercados eficientes, siempre dan por sentado un marco complejo de limitaciones. Por ejemplo, el costo de capital fue determinado en parte por una compleja estructura de intermediarios financieros cuyas interconexiones entre crédito al consumidor y mercados de hipotecas, mercados de valores y mercados financieros fueron constreñidos por una estructura compleja de limitaciones gubernamentales y de agencias reguladoras; en los Estados Unidos esta estructura la constituye el Sistema de la Reserva Federal, las leyes estatales y las agencias reguladoras que se ocupan de todo, desde sucursales bancarias hasta índices máximo de interés. Más todavía; tras la oferta y demanda de capital hay otras organizaciones, por ejemplo, oficinas de seguros, de títulos o derechos y de fijación de créditos. Sondeando más profundamente en la estructura institucional encontramos instituciones políticas que definen limitaciones formales. La interconexión entre instituciones y organizaciones políticas y económicas se ve con claridad en los comités del Congreso que se ocupan del mercado de capitales y de muchos organismos de cabildero que reflejan grupos interesados (y organizados) en el mercado de capitales. La urdimbre de interconexiones se extiende hasta la rama ejecutiva así como a ciertas agencias reguladoras específicas. Por supuesto, todo lo anterior ha sido material de la nueva economía política que se empeña en diferenciar y proporcionar un marco analítico para las estructuras institucionales del Congreso y otras ramas del gobierno.

Cuando comparamos el costo de realizar transacciones en un país del Tercer Mundo con uno de economía industrial adelantada vemos que los costos por intercambio en el primero son mucho mayores y, que a veces, no hay ningún intercambio debido a lo elevado de los costos. En el Tercer Mundo la estructura institucional carece de estructura formal (y de cumplimiento obligatorio) que apunte los mercados eficientes. Sin embargo, con frecuencia existen en los países del Tercer Mundo sectores informales (en realidad economías subterráneas) que se esfuerzan por proporcionar una estructura al intercambio. Esta estructura tiene costos elevados debido a que la falta o ausencia de sal-

vanguardias formales al derecho de propiedad restringe la actividad a sistemas de intercambio especializados que proporcionan tipos autorreforzados de contratos.² Sin embargo, hay algo más que simples costos elevados de negociación en los países del Tercer Mundo. Lo peor es que el marco institucional que determina la estructura básica de la producción tiende a perpetuar el subdesarrollo.

Las firmas se establecen para aprovechar oportunidades ventajosas, que serán definidas por el conjunto de limitaciones existentes. Pero si los derechos de propiedad son inseguros, si las leyes se hacen cumplir a medias, si hay barreras de entrada y restricciones monopolistas, las empresas que maximizan las utilidades tenderán a buscar horizontes breves y poco capital fijo, y también en pequeña escala. Los negocios más productivos tal vez sean el comercio, las actividades redistribuidoras o el mercado negro. Grandes empresas de capital fijo importante existirán únicamente bajo la protección del gobierno gracias a los subsidios, las tarifas de protección y los sobornos a la política, mezcla que difícilmente dará como fruto una eficiencia productiva.

4

Doy fin a este capítulo destacando algunas de las consecuencias del análisis anterior:

1. Las limitaciones institucionales que definen el conjunto de oportunidades al alcance de los individuos son un complejo de limitaciones formales e informales. Constituyen una red interconectada que mediante diversas combinaciones da forma a conjuntos de elección en varios contextos. Debido a esta complejidad, es fácil ver por qué algunas instituciones son estables y por qué generalmente producen márgenes muy diferentes de entre los cuales se hacen elecciones.

La estabilidad se deriva del hecho de que hay un gran número de limitaciones específicas que afectan una elección particular, como las descritas en la venta de propiedades residenciales. Transformaciones importantes en este marco institucional entrañan un gran número de cambios en una variedad de limitaciones no sólo de carácter legal sino también de normas de conducta. Aunque

² Para un profundo análisis de la estructura de la economía peruana y de las características del sector informal mayoritario, véase *The Other Patch*, de Hernando de Soto (1989). [Hay traducción al español.]

las limitaciones institucionales pueden no ser ideales o eficientes para un conjunto de individuos que participan en un intercambio particular, y por consiguiente de grupos que quieran reestructurar las instituciones, el mismo conjunto de instituciones para otro conjunto de elecciones tal vez refleje una operación o trato tan eficiente como sea posible. Además, ese poder de negociación de los individuos y de las organizaciones es lo que cuenta. Por consiguiente, habrá grandes cambios en el marco institucional formal sólo cuando alteren las reglas formales signifique mejorar el interés de quienes tienen suficiente capacidad de negociación.

Al mismo tiempo, el conjunto de limitaciones formales e informales permite cambios incrementales continuos en márgenes particulares. Estos pequeños cambios en las normas formales y en las limitaciones informales alterarán gradualmente el marco institucional a lo largo del tiempo por lo cual evolucionarán hacia conjuntos de elecciones diferentes de aquellos con los que empezó. Tanto las características de estabilidad de las instituciones como los cambios incrementales racionales brevemente analizaré aquí serán la materia de la Segunda Parte.

2. El complejo de limitaciones institucionales puede dar por resultado varias mezclas de limitaciones formales e informales, que a su vez reflejarán lo costoso de la medición y el cumplimiento obligatorio. Mientras más elevados sean nuestros costos, más invocarán las partes contratantes limitaciones informales para que den forma al intercambio aun cuando, llevadas las cosas al extremo, obviamente no habrá intercambio. La integración vertical ofrece una solución parcial a estos costos, con la salvedad de que si bien los costos de medición en el interior de las organizaciones diferirán de los que estén al otro lado de los mercados, no por fuerzas serán menores. En la medida en que algunas limitaciones informales dominen las formas de intercambio, típicamente adoptarán modo de eludir la probabilidad de defección de la otra parte. Por consiguiente, contratos autoobligatorios como los descritos en el capítulo vii dominarán las formas de intercambio aun cuando haya el reconocimiento de las limitaciones que forzosamente se presentan cuando no es posible un cumplimiento obligatorio por un tercero.

3. Los costos de negociación son la dimensión más observable del marco institucional en que se apoyan las limitaciones del intercambio. Son aquellos costos que cruzan el mercado (véanse Wallis y North, 1986) y por consiguiente son costos mensurables y también difíciles de medir que incluyen tiempo para adquirir información (hacer fila, dar sobornos, etc.) así como pérdidas

debidas al monitoreo de un cumplimiento obligatorio imperfecto. Estos costos de difícil medición dificultan valorar con precisión los costos totales de transacción resultantes de una institución particular. Sin embargo, en la medida en que podamos hacerlo, progresaremos en la medición de la eficacia de las instituciones.

El nivel de las tasas de interés en los mercados de capitales es probablemente la dimensión cuantitativa más evidente de la eficacia del marco institucional, pero en los países del Tercer Mundo, los sistemas telefónicos que no funcionan, la dificultad o imposibilidad de conseguir partes de repuesto, las interminables interrupciones en la producción, las largas filas, el tiempo de espera para conseguir permisos y la variabilidad del producto son evidencias abrumadoras de que no existe una eficiente infraestructura institucional.

4. La moraleja más importante que puede destacarse de este capítulo es que el marco institucional desempeña una función importante en el rendimiento de una economía. La venta de la casa descrita al principio de este capítulo ilustra lo que está en juego. En los Estados Unidos un gran número de instituciones participa en el mercado de casas y de capitales, en la seguridad de los derechos de propiedad; hay también muchos organismos que facilitan el intercambio de funciones clave en este mercado de casas, relativamente eficiente comparado con los mercados de casas similares del Tercer Mundo o de los propios Estados Unidos en un pasado distante. Sin embargo, ha sido difícil demostrar que algunas limitaciones institucionales elevan los costos de transacción. Por consiguiente, el mercado en su conjunto es un saco mezclado de instituciones; algunas aumentan la eficiencia y otras las reducen. No obstante, al contrastar el marco institucional en países como los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania y Japón con países del Tercer Mundo o con los del pasado histórico de las naciones industrializadas, queda en claro que este marco institucional es la clave del éxito relativo de las economías, tanto en corte transversal como a lo largo del tiempo. La forma en que las limitaciones institucionales evolucionan y por consiguiente determinan las características de desempeño de las economías es el tema central del resto de esta obra.