

# 1

## QUEBRANDO EL MOLDE : UNA ALTERNATIVA ECONÓMICA, POLÍTICA E INSTITUCIONALISTA DE LA TEORÍA NEOLIBERAL DEL MERCADO Y DEL ESTADO (\*)

**Ha-Joon Chang** (\*\*)

(Facultad de Economía y Política  
Universidad de Cambridge)  
Trad. María Delia Bertuzzi

### RESUMEN

Este trabajo critica el actual y dominante discurso neoliberal sobre el rol del Estado y propone un enfoque alternativo que nos permitirá superar las deficiencias, especialmente el análisis inadecuado del rol de las instituciones y la política. Se discute que el problema central con el encuadre neoliberal reside no en las conclusiones de las políti-

ca excesivamente antiintervencionistas –como muchos de sus críticos lo consideran–, sino en las mismas formas en que concibe el *modus operandi* del Mercado, el Estado, las Instituciones y sus interrelaciones. El trabajo discute cómo podríamos construir un enfoque alternativo de la “economía política institucionalista”.

### PALABRAS CLAVE:

Estado, mercado, economía política, neoliberalismo, institucionalismo.

(\*) Publicado en Cambridge Journal of Economics, vol. 26, nº 5 (September, 2002).

(\*\*) Le agradezco a Peter Evans y a Bob Rowthorn por los aportes realizados durante el proceso de redacción de este trabajo. También, los beneficiosos comentarios en los primeros borradores realizados por Shailaja Fennell, Jayati Ghosh, Jonathan di John, Grazia Ietto-Gillies, Joseph Lim, James Putzel, Shara Razavi y Alfredo Saad Filho. También deseo dar las gracias a uno de los “referees” anónimo por sus provechosas sugerencias.

**ABSTRACT**

The paper criticises the currently-dominant Neo-Liberal discourse on the role of the state and proposes an alternative approach that will allow us to overcome its shortcomings, especially its inadequate analyses of the role of institutions and politics. It argues that the central problem with the Neo-Liberal framework lies not in its excessively

anti-interventionist policy conclusions, as some of its critics believe, but in the very ways it envisages the *modus operandi* of the market, the state, institutions, and their inter-relationships. The paper then discusses how we may construct the alternative approach of “institutionalist political economy”.

**KEY WORDS :**

State, market, political economy, neo-liberalism, institutionalism.

**JEL CLASSIFICATIONS :**

H0, P1.

## **1 INTRODUCCIÓN**

En este trabajo se analiza el discurso neoliberal que actualmente domina el debate del rol del Estado y se sugiere un marco teórico alternativo para superar su limitación. Después de haber realizado un seguimiento de la evolución de dicho debate acerca del rol del Estado durante el período de la posguerra y que llevara a la dominación actual del neoliberalismo (sección 2), cuestiono ciertas suposiciones fundamentales que están subyacentes en el discurso neoliberal acerca del rol del Estado y señalo los problemas teóricos y prácticos que se originan en estas suposiciones (sección 3). Sostengo que, si hemos de superar estos problemas, un cambio marginal en el marco neoliberal no será suficiente; necesitaremos desarrollar un marco totalmente diferente al que propongo llamar “economía política institucionalista”. En la sección 4 presento las líneas generales de este marco alternativo y muestro cómo su adopción mejoraría nuestra comprensión del rol del Estado. Finalizo este trabajo con la sección 5 donde brevemente presento algunas observaciones.

## 2 LA EVOLUCIÓN DEL DEBATE:

### DESDE LOS "AÑOS DE ORO DE LA ECONOMÍA" HASTA EL NEO-LIBERALISMO

El fin de la Segunda Guerra Mundial fue testigo del rechazo a nivel mundial de la doctrina del *laissez faire* la cual había fallado espectacularmente durante el periodo entre las dos guerras. Durante el siguiente cuarto de siglo aproximadamente –conocido comúnmente como “la Era de Oro del Capitalismo”–, una variedad de teorías económicas intervencionistas, como por ejemplo la economía del bienestar social, el keynesianismo y los comienzos de la “economía del desarrollo”, estableció la agenda para debatir acerca del rol del Estado (Chang & Rowthorn, 1995a; también ver Deane, 1989). Estas teorías intervencionistas, a las cuales llamo colectivamente Economía de la Época de Oro (EEO) (Golden Age Economics, GAE), identificaron una gran cantidad de “fracasos del Mercado” y argumentaron que era necesario el compromiso de un Estado activo para así corregir dichos fracasos. A pesar de que los tipos y las formas exactas de las políticas recomendadas por las distintas ramas del EEO eran diferentes unas de otras, se acordó ampliamente en que una “economía mixta” de uno u otro tipo era necesaria y deseable.

Desde los años 70, sin embargo, y siguiendo los cambios económicos y políticas que la Época de Oro había originado tanto nacional como internacionalmente, existieron marcados cambios en los términos del debate acerca del rol del Estado (en la grandeza y la decadencia de la Época de Oro, ver Marglin & Schor (eds.), 1990). Los nuevos términos de debate fueron establecidos por economistas neoliberales como Milton Friedman, Friedrich von Hayek, George Stigler, James Buchanan, Gordon Tullock, Anne Krueger, Ian Little y Alan Peacock (para las revisiones críticas consultar Mueller, 1979; Cullis & Jones, 1987; Chang, 1994 y Stretton & Orchard, 1994).

El neoliberalismo surgió de una “alianza nefasta” entre las economías neoclásicas que proveyeron la mayor parte de las herramientas analíticas y a las que podríamos denominar la Tradición Libertaria Austriaca, que proporcionaron la filosofía política y moral.<sup>1</sup> El punto central en su argumento con respecto a la intervención del Estado es que no podemos asumir que el Estado sea un guardián social imparcial y omnipotente como lo presupone el EEO. En cambio, se indica que deberíamos ver al Estado como una organización dirigida por políticos y burócratas egoístas que no solamente están limitados en su capacidad para reunir información y ejecutar políticas sino que también están bajo la presión de los grupos de interés. Los economistas neoliberales sostienen que tal naturaleza imperfecta del Estado resulta en las “fallas de gobierno” presentes en la forma de captar los reglamentos, la búsqueda de rentas, la corrupción y demás. Argumentan que los costos de

estas fallas de gobierno son generalmente mayores que los costos de los fracasos de Mercado y, por lo tanto, es generalmente mejor para el Estado no tratar de corregir los fracasos de Mercado debido a que pueden hacer que los resultados fuesen aún peores.

Este ataque fue parcialmente injusto ya que la mayoría de los que ejercían EEO realmente no creía que los Estados de la vida real fueran los equivalentes a la figura del *Rey-Filósofo* de Platón, sino que usaba tal Estado solamente como un punto de referencia (Toye, 1991). Sin embargo, también es cierto que la mayoría de ellos no tenía una teoría clara del Estado y, por lo tanto, eran vulnerables al ataque de que su visión del Estado era “irreal” y “naïve”.<sup>2</sup>

Una vez que se desató este ataque, lo que se consideraba un consenso teórico bastante enérgico acerca del límite adecuado entre el Mercado y el Estado resultó ser débil. Esto fue porque, contrariamente a lo que mucha gente había creído, los economistas del bienestar que proveían la mayoría de las herramientas utilizadas en dibujar tales límites en ese momento no tienen realmente una posición ineludible sobre el tema. Todo lo que los economistas del bienestar dicen, de hecho, es que los Mercados pueden fracasar, pero el que un Mercado mundial real en particular verdaderamente fracase depende de los factores tecnológicos, políticos e institucionales que definen ese Mercado en particular (ver la sección 3.2). En otras palabras, dependiendo de varias suposiciones que uno hace acerca de la motivación y la psicología humana, la tecnología, las instituciones y las políticas, se puede inferir cualquier conclusión que se quiera acerca del límite apropiado entre el Mercado y el Estado. Por cierto, la lógica de la falla del Mercado ha sido usada para justificar cualquier cosa desde el Estado mínimo hasta la planificación verdaderamente socialista (Pagano, 1985). Por lo tanto, una vez que fue socavado el consenso político que yacía detrás de varios modelos de economía mixta emergentes durante la Época de Oro, se hizo casi imposible defenderlos utilizando las herramientas de los economistas del bienestar.

Sin embargo, la misma naturaleza del “sin compromiso” de los economistas del bienestar con respecto al adecuado rol del Estado, irónicamente, significaba que, a diferencia del keynesianismo, podría ser absorbida por el neoliberalismo aunque con cierta dificultad (ver después). Dado que la Tradición Libertaria Austriaca había estado al margen de la respetabilidad intelectual hasta los años 70, los neoliberales no podían permitirse no tener el “respeto científico” que tienen las economías neoclásicas. A cambio, la Tradición Libertaria Austriaca tenía la atracción popular que las economías neoclásicas nunca podrían soñar con tener (¿quién alguna vez moriría en nombre del *Pareto-Optimality* o del *General Equilibrium*?). No obstante, aceptar las herramientas analíticas

de las economías neoclásicas significaba que los neoliberales debieron en cierta manera dominar la lógica del fracaso del Mercado que en ese momento se había transformado en un elemento central en las economías neoclásicas, situación que no sucedió hasta antes de la guerra. Por lo tanto, se tuvo que hallar las formas para asegurar que cualquier respaldo de intervención del Estado tendría que ser mantenido dentro de un límite que fuera aceptable para la agenda *política* neoliberal.

Una de las formas es argumentar que los fracasos del Mercado, mientras son lógicamente posibles en cualquier lugar, en realidad solamente existen en algunas áreas limitadas –tales como en defensa, en la ley y el orden, y en la provisión de una infraestructura física en gran escala– y, por lo tanto, es necesario un “Estado mínimo”. La segunda forma es limitar el derrocamiento de la lógica del fracaso del Mercado en acciones de principio separando el discurso académico “en serio” del discurso político popular. Entonces, por ejemplo, los economistas neoclásicos en las universidades podrían estar haciendo investigaciones que justifiquen la rigurosa política antimonopolio, pero los hacedores de políticas podrían justificar sus políticas negligentes antimonopolio en términos de alguna otra lógica que no tiene cabida en las economías neoclásicas –es decir, citando la necesidad “de no desalentar a los emprendimientos”–.<sup>3</sup> La tercera forma de domesticar la lógica del fracaso del Mercado es aceptarla totalmente y construir modelos que puedan tener fuertes conclusiones políticas intervencionistas, para luego quitarle importancia a la relevancia de tales modelos basándose en que a los estados de la vida real posiblemente no se les puede confiar tales políticas, las cuales son técnicamente difíciles (debido a las demandas de información) y políticamente peligrosas (debido al abuso burocrático y/o a la captura de los grupos de interés).<sup>4</sup>

Estos ejemplos muestran que, a pesar de su pretensión de coherencia intelectual y mensajes claros, el discurso neoliberal acerca del rol del Estado contiene algunas serias tensiones internas y, por lo tanto, se lo puede sostener solamente a través de alguna contorción intelectual y compromiso político. Pero, quizás, ése es el problema menos importante. Como lo demostraré en la próxima sección, los problemas más serios del discurso neoliberal acerca del rol del Estado tienen que ver, primero, con la forma misma en que se logra el concepto del Mercado, del Estado y de las instituciones y, en segundo lugar con la forma en que se teorizan sus interrelaciones.

### 3 LOS LÍMITES DEL ANÁLISIS NEOLIBERAL ACERCA DEL ROL DEL ESTADO

En esta sección discutiré las limitaciones del análisis neoliberal acerca del rol del Estado cuestionando cuatro aspectos de la doctrina neoliberal considerados tan básicos que raramente se los discute. Por medio de la discusión demuestro por qué el superar estas limitaciones no se puede hacer con un remiendo marginal del marco neoliberal, sino que requiere un enfoque que seriamente considere el rol de las instituciones y las políticas; es decir, llamaré a lo que propongo “economía política institucional”.

#### 3.1. DEFINICIÓN DEL MERCADO LIBRE (Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO)

El discurso neoliberal acerca del rol del Estado, y por cierto el discurso de la economía del bienestar al que le quita preponderancia, tiene que ver con que si la intervención del Estado puede mejorar las funciones del Mercado libre. Es más, muchos de aquellos que no están de acuerdo con las conclusiones que se puedan extraer de este discurso parecen considerar el modo de discurso en sí mismo como sin problemas. Se puede observar el entusiasmo que la mayoría de las conclusiones intervencionistas de la nueva teoría del crecimiento o de la estratégica teoría del comercio ha generado entre algunos críticos del neoliberalismo, críticos que creen que las limitaciones del neoliberalismo se pueden superar mediante la construcción de más modelos que justifiquen la intervención del Estado

Sin embargo, sostengo que el modo del discurso neoliberal en sí es problemático con respecto a la definición del Mercado libre y, por lo tanto, en la definición de lo que se considera como intervención del Estado, es un ejercicio altamente complicado. Como lo observaremos claramente más adelante, la propia acción del Estado puede ser y ha sido considerada como “intervención” en una sociedad pero no en otra (la cual podría ser la misma sociedad en tiempos diferentes). ¿Por qué es así? Permítanme responderles esta pregunta con algunos ejemplos.

Primero, tomemos el caso del trabajo de menores. En este momento pocas personas en los países avanzados considerarían la prohibición del trabajo de menores como una intervención del Estado que restringe artificialmente la entrada al Mercado del trabajo, mientras que muchos capitalistas del Tercer Mundo (y por cierto los capitalistas en los ahora países avanzados del primer mundo lo hicieron hasta comienzos del siglo XX) lo consideran de ese modo. Esto se debe a que en los países avanzados el derecho de los niños de no trabajar es más o menos universalmente considerado como tener antecedentes sobre el derecho de los productores a emplear a quienes ellos consideren más útil.<sup>5</sup> Como resultado, en estos países, la prohibición del trabajo

de los menores ya no es más un tema legítimo de debate político. En contraste, en los países en desarrollo (de hoy y de ayer) tal derecho de los niños no está totalmente aceptado y, por lo tanto, la prohibición del Estado del trabajo de menores se considera como una “intervención” cuyo impacto en la eficacia económica es aún un tema legítimo de debate de política. El mismo argumento se puede aplicar al caso de la esclavitud. En las sociedades donde el derecho a la autopropiedad no está universalmente aceptado (digamos el siglo XIX en Estados Unidos de Norteamérica), un intento del Estado de prohibir la esclavitud se puede cuestionar como una intervención de eficacia reducida, pero una vez que tal derecho se acepta como uno de los derechos fundamentales de todos los miembros de la sociedad, la prohibición no sería considerada como tal.

Otro ejemplo son muchas de las regulaciones del medio ambiente que se critican ampliamente como una intrusión sin garantías sobre los negocios y la libertad personal (por ej., las normas de la contaminación de las fábricas, las emisiones de los autos) y que fueran introducidas no hace mucho tiempo por primera vez en los países avanzados. Sin embargo, en estos países tales reglamentaciones raramente se consideran como “intervenciones”, ya que los ciudadanos ahora consideran el derecho al medio ambiente limpio como al de tener la prioridad sobre el derecho a elegir tecnologías involucradas en la producción y el consumo (por ejemplo, tecnología de producción, tipos de automóviles). Por lo tanto, hay muy poca gente que en estos países diría que el Mercado del automotor del país no es un Mercado “libre” simplemente debido a estas regulaciones. En contraste, algunos países en desarrollo exportadores, después de que no aceptan la jerarquía de derechos subyacente como legítima, podrían considerarlas como “barreras del Mercado invisibles” que “distorsionan” el funcionamiento del Mercado “libre”.

Queda otro ejemplo: muchos economistas neoliberales que critican los salarios mínimos y los estándares excesivamente altos de trabajo en los países avanzados como intervenciones injustificadas del Estado que colocan barreras de entrada artificiales dentro del Mercado de trabajo, no consideran las serias restricciones en la inmigración que existen en estos países como una intervención del Estado (y por cierto, muchos de ellos apoyarán los estrictos controles de inmigración). Sin embargo, los controles de inmigración establecen una barrera de entrada “artificial” dentro del Mercado de trabajo, tanto como lo hacen las otras “intervenciones” en el Mercado del trabajo que ellos critican. Esta actitud contradictoria solamente es posible debido a que estos economistas –al menos implícitamente– aceptan el derecho de los ciudadanos existentes de un país para dictarles los términos de participación de

los “no-ciudadanos” en “su” Mercado de trabajo, mientras rechazan el derecho de los mismos ciudadanos para negarles el derecho a los empleadores de ofrecer los salarios y condiciones de trabajo que ellos consideren adecuados, mas allá de lo dictado por lo que estos mismos economistas consideran un “derecho humano básico”.

Podría continuar con los ejemplos, pero el punto es que, según qué derechos y obligaciones se consideren como legítimos y qué tipo de jerarquía entre estos derechos y obligaciones es aceptado (explícita o implícitamente) por los miembros de la sociedad, la misma acción del Estado podría ser considerada como una “intervención” en una sociedad, pero en otra no. Y una vez que la acción del Estado deja de ser considerada como una “intervención” en una sociedad en particular en un momento dado (por ejemplo, la prohibición del trabajo de menores o la esclavitud en los países avanzados de hoy día), el debate de su “eficiencia” es algo políticamente inaceptable –no obstante, no hay ninguna razón dada por Dios de por qué éste debería ser el caso–.<sup>6</sup> Esto está más claramente detallado en las disputas actuales que tienen que ver con los intentos de incorporar los estándares de trabajo y medio ambiente en la agenda de negociaciones de la Organización Mundial del Trabajo (OMT), con un grupo (el de los países en desarrollo) que argumenta que éstas son medidas de proteccionismo encubiertas, contrarias al simple principio de Mercado libre que la OMT supuestamente debe representar, y otro (el de los países desarrollados) que sostiene que estos son estándares “universales” perfectamente compatibles con el Mercado libre.

En consecuencia, si queremos decidir si un Mercado en particular es “libre” o no, necesitaremos tomar una posición sobre la legitimidad de la estructura de los derechos-obligaciones subyacentes para con los participantes en el Mercado pertinente (y por cierto, con algunos de los que no participan cuando existen las externalidades). Por lo tanto, el aparentemente simple ejercicio de definir el Mercado libre (y, por lo tanto, la intervención del Estado) ya no es tan simple –y esto es inclusive *antes* de que podamos discutir si algunos Mercados han “fracasado” y si la intervención del Estado podría hacerlos “más eficientes”.

Personalmente, podría afirmar que el definir un Mercado libre es en el nivel más profundo un ejercicio sin sentido ya que ningún Mercado es en el fondo “libre”, todos los Mercados tienen algún reglamento del Estado con respecto a quién puede participar, en qué Mercado y con qué términos (ver la sección 3.4 y 4.1; Trebilcock, 1993, para discutirlo desde una perspectiva legal). Esto se debe a que algunas regulaciones del Estado (y los derechos y obligaciones que apoya e inclusive crea) puedan ser aceptadas tan totalmente (por aquellos que hacen las observaciones así como por los participantes en el Mercado)

que algunos Mercados parecen no tener “intervención” en absoluto y, por lo tanto, son “libres”.<sup>7</sup> A menos que reconozcamos la determinación fundamentalmente política de la estructura de los derechos-obligaciones que sirve de base a las relaciones del Mercado, nuestra discusión acerca del rol del Estado se llevará a cabo con el pretexto de que nuestras propias opiniones se basan en un análisis “objetivo”, mientras que las de la oposición no lo son y, por lo tanto, están en su mayor parte “políticamente motivadas”.

### 3.2. DEFINICIÓN DEL FRACASO DEL MERCADO

El término “fracaso del Mercado” hace referencia a la situación que se da cuando el Mercado no funciona como se espera que funcione el Mercado ideal. Pero ¿qué se supone que debe hacer el “Mercado ideal”?

En el marco neoliberal, el Mercado ideal se considera equivalente al “Mercado perfectamente competitivo” de las economías neoclásicas.<sup>8</sup> Sin embargo, la teoría neoclásica del Mercado es solamente una de las tantas teorías legítimas del Mercado y no una particularmente buena en eso. Tomando en calidad de préstamo la frase de Hirschman, existen muchas “opiniones contrarias de la sociedad de Mercado” (Hirschman, 1982a). Por lo tanto, el mismo Mercado podría ser visto como fracaso por algunas personas, mientras que otras consideran que funciona normalmente todo de acuerdo con sus propias teorías del Mercado. Permítanme ilustrar este punto con algunos ejemplos.

Mucha gente, por ejemplo, piensa que uno de los grandes “fracasos” del Mercado es la tendencia a generar un nivel inaceptable de desigualdad en el ingreso (cualquiera sea el criterio de aceptabilidad). Sin embargo, en las economías neoclásicas, esto no se considera un fracaso del Mercado ya que se supone que el Mercado neoliberal ideal (o al menos la versión Paretian de él) *no* genera una distribución del ingreso equitativa en primera instancia. Esto no significa negar que muchos bien intencionados economistas neoclásicos podían tener antipatía a la distribución del ingreso que prevalecía en, digamos, Brasil, y que podían apoyar algunas de las transferencias del monto global sin distorsión para reducir la desigualdad. Sin embargo, aún estos economistas discutirían que la distribución equitativa del ingreso no es lo que deberíamos esperar del Mercado ideal y, por lo tanto, en este sentido, no hay un fracaso del Mercado en Brasil.

Otro ejemplo: un Mercado no competitivo es uno de los ejemplos más obvios de un fracaso de Mercado para las economías neoclásicas, mientras que Marx y Schumeter hubieran sostenido que la existencia de Mercados no competitivos (en el sentido neoclásico) es una característica inevitable, dudosamente secundaria,<sup>9</sup> de una dinámica impulsada por la innovación tecno-

lógica. Por lo tanto, un ejemplo clásico de fracaso del Mercado en el marco neoclásico, es decir el Mercado no competitivo, se considera como una característica inevitable de una economía dinámica exitosa desde el criterio de Schumpeter hasta el de Marx.<sup>10</sup> O, para expresarlo con otras palabras, un Mercado que es perfecto en el sentido neoclásico (por ejemplo, con la información perfecta, sin poder en el Mercado) podría parecer como un fracaso absoluto para Schumpeter, debido a la información perfecta necesaria para que un Mercado perfectamente competitivo pueda existir; esto llevaría a la difusión instantánea de una nueva tecnología y, por lo tanto, a la disipación instantánea de las rentas monopolizadoras, lo que significa que no habría incentivos para que los emprendedores innoven y generen un nuevo conocimiento y una nueva riqueza.

Con los ejemplos antes mencionados he tratado de ilustrar el hecho de que cuando hablamos de fracasos de Mercado necesitamos aclarar qué es lo que esperamos del Mercado ideal, y solamente entonces los fracasos de los Mercados ya existentes se pueden definir. Caso contrario, el concepto de fracaso de Mercado no tiene significado real, así como en el mismo Mercado donde una persona ve la perfección, otra puede ver un rotundo fracaso y vice versa (el ejemplo anterior acerca de un Mercado no competitivo ejemplifica muy bien este punto). Solamente cuando aclaramos nuestra propia teoría del Mercado podemos tener una idea clara de lo que significa un fracaso del Mercado.

Ahora bien, ¿cuánta importancia tiene el problema del fracaso del Mercado, sin importar cómo lo podamos definir? La respuesta corta es que importaría muchísimo para los economistas neoclásicos, mientras que podría no importarle tanto a otro tipo de economistas, especialmente los institucionales. La economía neoclásica es en su esencia una economía acerca del Mercado o, más precisamente, acerca de la economía del intercambio-trueque donde, tomando prestada la analogía de Coase, “los individuos solos intercambiando nueces y fresas al borde del bosque” (Coase, 1992:718). En este mundo, inclusive la empresa existe como una función de producción y no como una “institución de producción”. Otras instituciones que hacen a la economía capitalista moderna (por ejemplo, las asociaciones de producción formales, las redes de empresas informales, los gremios) figuran básicamente como “rigideces” que previenen el funcionamiento adecuado de los Mercados (para consultar las críticas del concepto de instituciones con falta de Mercado como “rigideces” ver Chang, 1995).

Por lo tanto, los economistas neoclásicos para quienes el Mercado es esencialmente la economía, si el Mercado fracasa, la economía también lo hará. Por supuesto, muchos economistas neoclásicos con una tendencia neoliberal

discutirían que los fracasos del Mercado no ocurren a menudo y que, dada la posibilidad del fracaso del gobierno, generalmente es mejor vivir con los Mercados que fracasan que intentar la intervención del Estado (ver sección 2). Sin embargo, mientras que ellos reconozcan la existencia del fracaso del Mercado la única alternativa que considerarán seriamente (y en última instancia rechazarán) es la intervención del Estado, debido a que ninguna institución u organización intermedia tiene un lugar en su esquema.

Por contraste, para los economistas institucionalistas que consideran al Mercado solamente como una de las tantas instituciones que hacen al sistema económico capitalista, los fracasos del Mercado podrían no importarles mucho, debido a que saben que hay muchas instituciones, además de los Mercados y la intervención del Estado, a través de las cuales podemos y hemos organizado nuestras actividades económicas. En otras palabras, cuando la mayoría de las interacciones económicas en la economía capitalista moderna está realmente conducidas *dentro* de las organizaciones y no entre ellas a través del Mercado (Simon, 1991), el hecho de que algunos (e inclusive muchos) Mercados estén “fracasando” de acuerdo con uno (es decir, neoclásico) de los muchos criterios posibles, no presentaría una gran diferencia en el rendimiento de la economía como un todo.

20

Por ejemplo, en muchas industrias modernas donde hay altas incidencias de monopolio y oligopolio, los Mercados fracasan todo el tiempo de acuerdo con el criterio neoclásico, pero estas industrias a menudo tienen un gran éxito en términos de sentido común, ya que ellos generan un alto crecimiento de la productividad y como consecuencia un estándar alto de vida. Tal consecuencia se debe a los éxitos de las organizaciones de negocios modernas que permiten la coordinación de una división del trabajo más compleja; por lo tanto, donde los economistas neoclásicos ven un “fracaso del Mercado”, los economistas institucionalistas pueden ver “un éxito organizativo” (Lazonick, 1991). Y si éste es por cierto el caso, la intervención del Estado en estos Mercados, especialmente en los de la variedad antimonopolio neoclásica, podría no ser tan necesaria y bajo ciertas circunstancias podría ser perjudicial.

Lo que quiero resaltar en este punto *no* es que los fracasos de Mercado no existen o que no nos interesan en absoluto; por el contrario, el mundo real está repleto de fracasos de Mercado que realmente nos interesan. Lo cierto es que el Mercado es sólo una de las tantas instituciones que conforman lo que mucha gente llama “economía del Mercado”, o lo que creo que es mejor llamar “capitalismo”. El sistema capitalista está formado por una serie de instituciones –incluidos los Mercados como instituciones de intercambio, las empresas como instituciones de producción y el Estado como el creador y

regulador de las instituciones que gobiernan sus relaciones (mientras es en sí mismo una institución política)–, así como por otras instituciones informales, tales como la convención social. Por lo tanto, si nos enfocamos en el Mercado (y en el fracaso del Mercado) de la forma en que lo hace la economía neoclásica, realmente tendremos una perspectiva equivocada en el sentido de que perderemos de vista una gran porción del sistema económico y, aunque importante, nos concentraremos sólo en una parte. Esto sugiere que realmente necesitamos una perspectiva explícitamente “institucionalista” que incorpore el no-Mercado y las instituciones no Estatales como elementos integrales y no simplemente como agregados.

### 3.3. EL SUPUESTO DE LA PRIMACÍA DEL MERCADO

Un supuesto fundamental acerca de la naturaleza del Mercado y del Estado en las economías neoliberales, compartidas aun por los economistas neoclásicos sin una tendencia neoliberal, es lo que llamo el supuesto de la primacía del Mercado –o el supuesto de que “en el comienzo existían los Mercados” (Williamson, 1975:20)–.<sup>11</sup> En este concepto, el Estado, así como otras instituciones que no pertenecen al Mercado, se ve como una sustitución realizada por el hombre que emerge solamente después de que los fracasos del Mercado son insoportables (Arrow, 1974, es el ejemplo más sofisticado de este concepto).

El ejemplo más obvio del supuesto de la primacía del Mercado es la explicación contractualista del origen del Estado que la postura Libertaria Austriaca del neoliberalismo ha usado con grandes efectos políticos. En este sentido, el Estado había surgido como una solución “contractual” al problema de la acción colectiva en suministrar al público el bien de la ley y el orden, especialmente la seguridad de la propiedad privada, la cual es necesaria (y a menudo suficiente) para que los Mercados funcionen (Nozick, 1974; Buchanan, 1986). Por lo tanto, esta posición explica inclusive la existencia misma del Estado como una especie de reacción (contractual) frente a la falla del Mercado. Es bien sabido, por supuesto, y muchos de sus defensores lo reconocen, que esta explicación está obviamente en desventaja con la evidencia histórica. Sin embargo, el hecho de que aún se la toma tan seriamente entre los pensadores neoliberales es sintomática a su adhesión al supuesto de la primacía del Mercado, donde “el Estado de la naturaleza” es el Estado del Mercado “libre” en grado extremo (incluida la provisión de ley y orden) y que la reacción “natural” de los individuos “libres” a este estado indeseable de la situación es involucrarse en un comportamiento del tipo del Mercado voluntario firmando un “contrato” social para establecer al Estado como el proveedor de

ley y orden (para consultar críticas más detalladas del argumento “contractual” ver Chang, 1994, cap. 1).

Llegando a este punto, se debe enfatizar que el hecho de que algunos atribuyan primacía institucional al Mercado *no* significa necesariamente que respalden un criterio del Estado mínimo. Existen varios economistas que comienzan sus análisis (al menos implícitamente) del supuesto de la supremacía del Mercado, pero voluntariamente apoyan un rango relativamente amplio de la intervención del Estado, y uno de otras soluciones “institucionales” (por ej., Arrow, 1974; Schotter, 1985). Sin embargo, estos economistas verían aun la intervención del Estado y de los otros que no son Mercados ni instituciones estatales (por ej., las firmas) como sustitutas realizadas por el hombre para la institución “natural” llamada “el Mercado”.

La simple verdad es que al comienzo *no* existían Mercados. Los historiadores de las economías nos han demostrado repetidamente que, excepto en el mismísimo nivel local (en proveer las necesidades básicas) o en el mismo nivel internacional (el comercio de lujo), el Mercado *no* fue una parte importante, y ni que hablar de ser dominante, de la vida económica del hombre hasta la llegada del capitalismo. De hecho, a pesar de que Joseph Stiglitz, uno de los economistas neoclásicos más brillantes de nuestra generación, una vez demostró que los “Mercados se desarrollan naturalmente” (Stiglitz, 1992:75),<sup>12</sup> la emergencia de los Mercados fue casi siempre ideada deliberadamente por el Estado, en especial en las primeras etapas del desarrollo capitalista (Polanyi, 1957, es el estudio clásico que hace referencia a este punto, ver también Block, 1999).

Aún en el Reino Unido, donde la economía del Mercado supuestamente ha surgido “espontáneamente”, la intervención del Estado jugó un rol crítico en la emergencia de los Mercados individuales y del sistema. Dicho con palabras de Polanyi: “... el camino para el Mercado libre se abrió y se mantuvo abierto por *un incremento enorme del intervencionismo centralmente controlado y organizado*” (se agregó el texto en *itálica*).

Compatibilizar la libertad “simple y natural de Adam Smith con las necesidades de una sociedad humana fue un tema bastante complicado. Presenciaron la complejidad de las disposiciones en las innumerables leyes con anexos, la cantidad de control burocrático involucrado en la administración de las Leyes del Nuevo Pobre que por primera vez desde el reinado de la reina Isabel fueran efectivamente supervisadas por una autoridad central, o el incremento en la administración gubernamental implicada en la tarea de gran mérito de la reforma municipal...” (Polanyi, 1957:140).<sup>13</sup>

También en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, la intervención

del Estado en el establecimiento de los derechos de la propiedad que facilitan la provisión de una infraestructura física crítica (especialmente los trenes y la telegrafía), el subsidio de la investigación agropecuaria y otros más fueron los factores clave de su triunfo durante los principios de la industrialización (Kozul-Wright, 1995; inclusive el Banco Mundial ahora lo reconoce, ver World Bank, 1997:21, Box 1.2). Lo más importante, EE. UU. fue el lugar donde nació la idea de la protección de la industria incipiente (Freeman, 1989; Reinert, 1995) y fue, por cierto, la economía más fuertemente protegida en el mundo durante un siglo hasta la Segunda Guerra Mundial.<sup>14</sup>

Una vez que aceptamos que inclusive en el Reino Unido y en los EE. UU., supuestamente los dos modelos de desarrollo basados en el Mercado, no se desarrollaron a través de la emergencia espontánea de los Mercado, es mucho más fácil ver que virtualmente no existe casi ningún país (excepto quizás Hong Kong) que haya logrado el estatus de país industrializado sin por lo menos algunos períodos con una intervención importante del Estado. El foco exacto de la intervención ciertamente ha variado a través del tiempo y del espacio, reflejando lo que en otro momento se llamaría la “diversidad institucional del capitalismo” (Chang, 1997; ver también Albert, 1991 y Berger & Dore (eds.), 1996): “protoestado de bienestar” en la Alemania bismarckiana, la política industrial francesa de posguerra, el temprano apoyo del Estado sueco a la investigación y desarrollo, la transformación de posguerra del sector manufacturero austriaco a través de las empresas públicas dinámicas, los tan bien conocidos desarrollos liderados por el Estado de los países de Asia del Este. No obstante, el hecho es que todos los esfuerzos de desarrollo exitosos involucraban la intervención bastante importante del Estado.

Lo que recién hemos discutido no es simplemente de interés histórico. En primer lugar, aún en las economías capitalistas más avanzadas de hoy día que ya tienen en general un sistema de Mercado bien desarrollado, el Estado está constantemente involucrado en la creación de nuevos Mercados y, por lo tanto, en establecer nuevos derechos y obligaciones necesarios para su funcionamiento, por un lado, y modificar la estructura de derechos y obligaciones ya existentes con el fin de acomodarlos por el otro. Los ejemplos recientes más importantes incluyen la creación y la reestructuración de los Mercados por medio del Estado en telefonía móvil, programas de computación, electricidad y provisión de servicios de Internet.

Pero, a lo mejor es más importante; ya sea que estemos de acuerdo o no en la primacía institucional, para el Mercado tiene una diferencia crítica en cómo diseñamos las políticas de desarrollo para los países que aún tienen que establecer un sistema de Mercado completamente desarrollado. Por

ejemplo, la severa crisis económica que muchos países que fueran comunistas y optaron por una reforma “big-bang” han experimentado durante la mayor parte de los últimos años, ejemplo sorprendente que muestra cómo el *establishment* de una economía de Mercado que funcione bien es imposible que se dé sin un Estado que también funcione bien (ver Chang & Nolan (eds.), 1995, y Stiglitz, 1999). De hecho, si los Mercados evolucionaran tan “naturalmente” como los economistas neoliberales creen, estos países no estarían en tan serios problemas. De la misma forma, las crisis de desarrollo que muchos países en desarrollo han atravesado durante las dos últimas décadas también muestran lo peligroso que es asumir la primacía del Mercado y creer que se desarrollará naturalmente siempre y cuando el Estado no interfiera con su evolución.

Por lo tanto, los temas que se formulan con el supuesto de la primacía del Mercado en la teoría neoliberal no son simplemente sutilezas teóricas ni tampoco son una búsqueda de la “verdad” histórica. Este supuesto afecta profundamente la forma misma en que comprendemos la naturaleza y el desarrollo del Mercado, así como sus interrelaciones con el Estado y otras instituciones. A menos que abandonemos este supuesto y desarrollemos una teoría que trate el Mercado, el Estado y otras instituciones en un pie de igualdad, nuestra comprensión del rol del Estado continuará siendo severamente incompleta y tendenciosa.

#### 3.4. MERCADO, ESTADO Y POLÍTICA

Como ya lo mencionáramos, el mundo de la política neoliberal está poblado de burócratas y políticos egoístas con capacidades limitadas y que operan bajo la influencia de los grupos de interés. En esta actitud, la política abre las puertas para que los intereses seccionales “distorsionen” la “racionalidad” del sistema de Mercado. La solución neoliberal a este problema es que debemos “despolitizar” la economía. Es decir, de acuerdo con su posición, se debe lograrlo restringiendo el alcance del Estado (a través de la desregularización y la privatización) y reduciendo el espacio para la discreción política en algunas áreas donde se le permite operar, por ejemplo, fortaleciendo las reglas de la conducta burocrática o estableciendo agencias de gobierno “políticamente independientes” limitadas por regulaciones estrictas (por ejemplo, banco central independiente, agencias de regulaciones independientes).

Hay muchos estudios que presentan el tema con el criterio neoliberal sobre las motivaciones humanas que subyacen en este análisis de la economía política (Cullis & Jones, 1987; Chang, 1994<sup>a</sup>; Stretton & Orchard, 1994). Los mismos sostienen que, contrariamente al supuesto neoliberal, el egoísmo no

es la única motivación humana inclusive en el dominio “privado” del Mercado, y que la gente no opera con el mismo grado de egoísmo en el dominio público como en el privado. Una vez que este supuesto de egoísmo puro se deja caer, las conclusiones antiestadistas del neoliberalismo necesitan ser seriamente modificadas; así, los principios morales y las normas sociales mantenidas por los individuos pueden reprimir el alcance hasta donde ellos pueden avanzar con sus intereses encontrando las formas para “distorsionar” las consecuencias del Mercado a través de los medios políticos –es decir, aún si todas las modificaciones políticas de los derechos y obligaciones existentes se pueden interpretar como “distorsiones” del Mercado a través de los medios políticos (demostré por qué éste no puede ser el caso en la sección 3.1).

Teniendo en cuenta que el tema es bastante conocido y que lo desarrollaré más adelante (sección 4.2), en esta sección quisiera hacer una crítica al criterio neoliberal de la política desde otro ángulo. Mi posición aquí es que el Mercado en sí mismo es un constructo político y, por lo tanto, la propuesta neoliberal para su despolitización es en el mejor de los casos autocontradictoria y, en el peor, deshonesto.<sup>15</sup> Pero ¿qué significa exactamente decir que los Mercados son constructos políticos?

En principio, el establecimiento y la distribución de los derechos de la propiedad y otros derechos que definen las “cualidades” que los participantes del Mercado tienen, esas que los economistas neoliberales toman como un hecho, son un ejercicio altamente político. El ejemplo más extremo será los diferentes episodios de la “acumulación original” en la cual los derechos de propiedad fueron distribuidos nuevamente a través de las formas más desnudas de la políticas que involucran corrupción, robo e inclusive violencia –tal como el “Gran Saqueo” o el “Cerramiento” a comienzos del capitalismo británico o de los acuerdos turbios que dominan actualmente el proceso de privatización en muchos países en desarrollo o comunistas.

Inclusive, un conocimiento básico de la historia de los países avanzados durante los dos últimos siglos revela cómo muchos de esos derechos que ahora se consideran “fundamentales” y que muy pocos, si alguno, de sus ciudadanos los cuestionarán, fueron perfectamente impugnables y a menudo duramente impugnados en el pasado –los ejemplos incluyen el derecho de autopropiedad (denegado a los esclavos), el derecho a votar (y, por lo tanto, a tener una palabra en la modificación política del resultado de los Mercados), el derecho a horas mínimas de trabajo, el derecho a organizarse y el derecho de no estar sujeto al abuso físico en los lugares de trabajo–. Las luchas más recientes que tienen que ver con los derechos en áreas tales como medio ambiente, igual trato entre los sexos o etnicidades y la protección al consu-

midor, son recordatorias de las luchas políticas que rodean al *establishment*; el sustento y la modificación de las estructuras de derechos y obligaciones que sirven de base a los Mercados no terminarán nunca.

Es más, aun cuando aceptamos la estructura ya existente de las obligaciones y derechos como que no se pueden objetar, en la realidad no existe prácticamente un precio que no esté sujeto a influencias “políticas”, incluidos aquellos que no se perciben como tales aun por muchos de los neoliberales. Para comenzar, dos precios críticos que afectan a casi todos los sectores, como son los salarios y tasas de interés, están en un alto grado determinados por la política. Los salarios son políticamente modificados, no simplemente por la legislación del salario mínimo sino también por las diferentes regulaciones que tienen que ver con las actividades de los gremios, estándares de trabajo, los derechos de asistencia social y, lo más importante, el control de las inmigraciones. Las tasas de interés también son precios altamente políticos, aun cuando estén establecidas por un banco central “políticamente independiente” (para ver otras discusiones, ver Grabel, 2000). El reciente debate en Europa respecto de las relaciones entre la soberanía política y la autonomía en la política monetaria que fuera promocionada por la Unión Monetaria Europea, lo muestra muy claramente. Cuando le sumamos las numerosas regulaciones en los Mercados de producto relacionados con la seguridad, la contaminación, el contenido de importados entre otros, virtualmente no existe un precio que esté libre de la política.<sup>16</sup>

En otras palabras, la “racionalidad del Mercado” que los neoliberales quieren rescatar de las influencias “corruptas” de la política sólo puede ser significativamente definida con referencia a la estructura institucional que existe, la cual en sí misma es un producto de la política (para más detalles sobre este punto ver Vira, 1997). Y, si éste es el caso, lo que los neoliberales están realmente haciendo cuando hablan de despolitización del Mercado es asumir que el límite particular entre el Mercado y el Estado que *ellos* desean extraer es “el correcto” y que cualquier intento de impugnar dicho límite es uno “políticamente intencionado”. Sin embargo, como lo discutíramos en la sección 3.1, no existe una forma “correcta” de dibujar tales límites. Si parece ser un límite sólido entre las dos en ciertas circunstancias será solamente porque aquellos que están interesados no se dan cuenta de que la estructura de derechos y obligaciones que apuntala ese límite es potencialmente impugnabile. Entonces, si algunas personas sienten que los bancos centrales deberían ser políticamente independientes será *solamente debido a que* impugnan el derecho de las personas para influenciar la política monetaria a través de los representantes elegidos, y *no debido a que* no existe una razón “racional” para que la política monetaria

no debiera estar políticamente influenciada.

Es más, al exigir la despolitización de la economía, los neoliberales no están solamente disfrazando su propia perspectiva política como “criterios objetivos” que están “por encima de la política”, sino que también están socavando, quieran o no, el principio de control democrático. El llamado neoliberal para la despolitización a menudo se justifica en una retórica populista como un intento de defender la “mayoría silenciosa” de los políticos corruptos, burócratas con un edificio feudal sobre la colina y grupos de interés poderosos. Sin embargo, la disminución del dominio legítimo de los políticos que la propuesta neoliberal en favor de la despolitización traerá consigo sólo sirve para disminuir aún más la poca influencia política que la “mayoría silenciosa” tiene para modificar los resultados del Mercado, los cuales, repetimos, están extremadamente influenciados por los parámetros institucionales políticamente determinados en primer lugar. Como los Viejos Liberales, los neoliberales en el fondo creen que el permitirles el poder político a aquellos que “no tienen un interés” en el sistema ya existente resultará inevitablemente en las modificaciones “irracionales” del *status quo* (ver Bobbio, 1990, para una exposición crítica con respecto a esta línea de pensamiento). Sin embargo, a diferencia de los Viejos Liberales, los neoliberales no pueden oponerse abiertamente a la democracia y, por lo tanto, tratan de hacerlo desacreditando a las *políticas en general* y hacen propuestas que ostensiblemente buscan reducir la influencia de aquellos políticos y burócratas “no confiables” para, en última instancia, disminuir el control de la democracia en sí misma.<sup>17</sup>

Visto de esta manera, el Mercado es en última instancia un constructo político, por lo tanto, una despolitización total del Mercado no solamente es imposible sino que también tiene un peligroso trasfondo antidemocrático. Es de notar, sin embargo, que expresando este concepto no estamos negando que podría ser necesario un cierto grado de despolitización del proceso de distribución de los recursos. En primer lugar, a menos que el proceso de distribución de los recursos sea por lo menos aceptado hasta cierto punto como “objetivo” por los miembros de la sociedad, la legitimación política del sistema económico podría estar amenazada. Lo que es más, los altos costos de las transacciones serán contraídos en las actividades de búsqueda y negociaciones si cada decisión de distribución es considerada como una potencial disputa, como lo fuera el caso en los países ex comunistas. Sin embargo, esto no es lo mismo que argumentar, como los neoliberales lo hacen, que ningún Mercado bajo ninguna circunstancia debería estar sujeto a las modificaciones políticas, ya que en el análisis final no existe un Mercado que pueda estar realmente libre de la política.

## 4 LA FORMA AVANZADA: HACIA UNA ECONOMÍA POLÍTICA INSTITUCIONALIZADA

Mi discusión hasta aquí ha revelado algunas limitaciones importantes del discurso neoliberal dominante en la actualidad sobre el rol del Estado. En esta sección, alegaré que estos problemas pueden solamente superarse adoptando un enfoque alternativo que incorpore la política y las instituciones dentro de su centro analítico, y al que propongo llamar “economía política institucionalita” (EPI).<sup>18</sup> Teniendo en cuenta que va mucho más allá del objetivo de este trabajo desarrollar totalmente este nuevo enfoque, en el resto de esta sección intentaré describir las características teóricas centrales que las distinguen del enfoque neoliberal de los análisis del Mercado, el Estado y la política, y sugeriré cómo se pueden desarrollar estos análisis.

Pero antes de continuar, se debe aclarar ciertos puntos. Como el lector puede haber ya notado y como se verá claramente más adelante, cuando digo un enfoque “institucionalista” no quiero significar que sea una clase de Nueva Economía Institucionalista (NEI), sino un desarrollo de la tradición que se encuentra en los trabajos clásicos de autores tales como Karl Marx, Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter, Karl Polanyi, Andrew Shonfield y Herbert Simon (recientes desarrollos de esta tradición se pueden encontrar en Hodgson, 1988, 1993 y 2000; Lazonick, 1991; Evans, 1995; Block, 1999; Chang & Evans, 2000; Burlamaqui y otros (eds.), 2000). Esta tradición a veces llamada la “Economía Institucional Antigua” se diferencia de la NEI en una serie de consideraciones importantes (ver Rutherford, 1996 y Hodgson, 2000); pero lo más importante es observar a las instituciones no simplemente como restricciones de los comportamientos de los individuos ya preformados y de aquellos que no pueden cambiar como en la NEI, sino verlas también como instituciones que forman a los individuos en sí mismos. Teniendo en mente esta situación, permítanme bosquejar lo que creo deben ser las características que distinguen a la *economía política institucional*.

### 4.1. ANÁLISIS DEL MERCADO

Como ya lo presentara anteriormente, en el discurso neoliberal el Mercado se ve como un fenómeno económico “natural” que crece espontáneamente fuera de la naturaleza humana universal para explotar las ganancias del comercio (ver sección 3.3). Mientras tanto, cuando son presionados, la mayoría de los economistas neoliberales admitirá que el Mercado en sí mismo es una institución económica y, al mismo tiempo, dada la reciente influencia de la NEI, muchos de ellos, aunque no todos, podrían aun hablar acerca de las *non market institutions* tales como la empresa, y sus análisis del Mercado involucran solamente una mínima –y a menudo implícita– especificación ins-

titucional. Generalmente, alguna noción simplificada de los derechos de la propiedad privada es todo lo que existe en el análisis neoliberal del Mercado, a pesar de que algunos de ellos podrían también considerar esas instituciones que son necesarias para un ejercicio efectivo y una modificación de los derechos de propiedad (por ejemplo, el sistema de las cortes, la ley de contratos).

En contraste, la EPI remarca la complejidad institucional del Mercado. Sostiene que a fin de comprender el funcionamiento del Mercado necesitamos conocer un amplio rango de instituciones que afectan y que son afectadas por él. Estas instituciones no son por supuesto simples instituciones formales como la ley y la regulación del Estado. También incluyen a las instituciones autoregulatorias del sector privado (por ejemplo, las asociaciones profesionales, asociaciones de producción) y las instituciones informales tales como las convenciones sociales, a pesar de que muchas de ellas están apoyadas por las instituciones formales (por ejemplo, las decisiones tomadas por asociaciones profesionales o convenciones sociales se podrían ejecutar a través del sistema legal en el momento de la verdad). Muchas de estas instituciones que necesitan ser incorporadas en el análisis del Mercado a menudo son “invisibles” debido a que la estructura de los derechos-obligaciones que les sirve de base se toma por descontado que se la ve como componentes inalienables de los Mercados libres naturalmente ordenados (ver sección 3.1). Sin embargo, ninguna institución, no importa cuán “natural” pueda parecer, puede ser considerada como tal, y a pesar de que en muchos casos podemos elegir aceptar muchas instituciones como dadas, en el final del análisis deberíamos tener la buena voluntad y estar dispuestos a someter al escrutinio analítico y político a todas las instituciones que apoyan los Mercados.

En primer lugar, todos los Mercados se basan en instituciones que regulan quiénes pueden participar. Por ejemplo, las leyes pueden estipular que ciertos tipos de individuos (por ejemplo, los esclavos, los extranjeros) no pueden tener inmuebles. Las leyes bancarias o las leyes de pensión pueden limitar la extensión del activo que los bancos o fondos de pensiones poseen y, por lo tanto, limitar la extensión de los Mercados del activo a los que ellos puedan penetrar.

Quién puede participar y en cuál Mercado de trabajo estará afectado no solamente por las regulaciones formales del Estado y los agentes del sector privado (por ejemplo, las leyes regulatorias para calificar a los profesionales, el reglamento de los gremios y las asociaciones profesionales) sino también por las convenciones sociales que conciernen a la casta, el género y la etnia. Las leyes de las compañías y las reglas de las licencias industriales decidirán quién puede participar en el Mercado de productos, mientras que las reglas de inscripción del Mercado de valores y las regulaciones de las comisiones

determinan quién puede participar en el Mercado de Acciones.

Segundo, existen instituciones que determinan los objetos legítimos del intercambio del Mercado (y por repercusión, la posesión). En la mayoría de los países existen leyes que hacen que sean ilegales las transacciones de elementos como las drogas adictivas, publicaciones “indecentes”, órganos humanos o armas de fuego (aunque algunas sociedades tienen diferentes actitudes en lo que respecta a drogas adictivas o publicaciones indecentes). Las leyes sobre la esclavitud, el trabajo de menores y la inmigración estipulan respectivamente, que los seres humanos, el servicio del trabajo de los menores y el servicio de los inmigrantes ilegales no pueden ser objetos legítimos de intercambio.

Tercero, aun cuando los participantes legítimos en y los objetos legítimos de intercambio han sido estipulados, necesitamos instituciones que definan exactamente cuáles son los derechos y obligaciones de cada agente y en qué áreas. Entonces, por ejemplo, las leyes de zonas, las regulaciones del medio ambiente (por ej., que tengan que ver con la contaminación o el ruido) las regulaciones contra incendios y otras tantas, definen cómo se puedan aplicar los derechos de la propiedad de las tierras (por ej., qué tipo de edificios se puede construir y dónde). Para citar otro ejemplo, las leyes que tienen que ver con la salud, la seguridad y con las resoluciones injustas en los lugares de trabajo definirán los derechos y las obligaciones de los trabajadores y los empleadores.

En cuarto lugar, existen numerosas instituciones que regulan su propio proceso de intercambio. Por ejemplo, hay leyes que tienen que ver con el fraude, violación de contrato, defalco, quiebra y otras rupturas en el proceso de intercambio que están apoyadas por la policía, el sistema judicial y otras instituciones legales. Las leyes de los consumidores y las leyes de responsabilidad, por ejemplo, estipularán cuándo y cómo los insatisfechos compradores de productos con fallas podrían anular el acto de compra y/o reclamar la compensación por parte de los vendedores. Las convenciones sociales (aquellas que tienen que ver con imparcialidad y probidad, por ejemplo) o los códigos de conductas emitidos por las asociaciones de comercio (por ejemplo, las asociaciones de banqueros) podrían también influenciar en la forma en que los agentes económicos se comportan en las transacciones económicas.

Resumiendo la discusión en esta sección, comprender el Mercado requiere consideraciones con un alcance más amplio de las instituciones que aquellas que los neoliberales discuten. Además de los derechos de la propiedad y la infraestructura legal que ayuda a sus ejercicios y modificaciones, sobre los

que los neoliberales se enfocan, necesitamos también considerar todas las otras instituciones formales e informales que definen quién puede tener qué tipos de propiedad y participar en qué tipos de intercambios, cuáles son los objetos legítimos de intercambio, cuáles son las conductas en el proceso de intercambio y en qué términos los diferentes tipos de agentes podrían participar y en qué Mercados, y así sucesivamente. En otras palabras, los Mercados neoliberales están institucionalmente muy subespecificados y necesitamos una especificación institucional de los Mercados más detallada si queremos comprenderla adecuadamente.

Si enfatizamos la naturaleza institucional del Mercado de la forma antes discutida, también se requerirá que tengamos que traer la política explícitamente dentro del análisis del Mercado (y no sólo dentro del análisis del Estado) y dejar de pretender que los Mercados necesitan ser y puedan ser “despolitizados”. Los Mercados son, al fin, constructos políticos en el sentido de que están definidos por un abanico de instituciones formales e informales que encierran ciertos derechos y obligaciones cuyas legitimidades (y, por lo tanto, su impugnación) están en última instancia determinadas en la esfera de la política. En consecuencia, EPI adopta un enfoque de “economía política” no solamente en el análisis del Estado sino también en el análisis del Mercado.

#### 4.2. ANÁLISIS DEL ESTADO

El análisis neoliberal del Estado comienza cuestionándose la naturaleza “pública” de las motivaciones de los agentes que hacen el Estado tales como políticos y burócratas estatales. La teoría de la motivación y el comportamiento humano que subyacen este análisis, y por ese motivo el neoliberalismo en su totalidad, afirma que el egoísmo es la única motivación humana “genuina”, excepto a lo mejor entre los miembros de la familia “vis-a-vis” (Williamson, 1993, es un defensor reciente y muy apasionado de este principio).

Sin embargo, como muchos críticos de la tradición institucionalista lo han señalado, las motivaciones humanas son multifacéticas y existen demasiados comportamientos humanos que no son egoístas y que no se pueden explicar sin admitir un amplio espectro de motivaciones tampoco egoístas y que adoptan una interacción compleja entre ellas (Simon, 1983; Basu, 1983; McPherson, 1984; Etzioni, 1988; Frey, 1997; Ellerman, 1999; ver también la sección 3.4). Esta crítica se aplica aún más a los análisis del Estado y otros aspectos de la vida pública. Esto no es solamente debido a que los individuos a menudo se integran a la vida pública comprometiéndose con ciertos valores que no son egoístas (por ejemplo, la ética del servicio público, la reforma social, el liberalismo, lealtad al partido, nacionalismo), sino que también –ope-

rando en una esfera de la vida explícitamente “pública” – terminan internalizando muchos valores “públicamente orientados”.

Además de aceptar la variedad y la complejidad de las motivaciones humanas, necesitamos reconocer que los seres humanos están fundamentalmente formados por las instituciones. En las teorías neoliberales (incluidos los modelos de NEI), las motivaciones individuales (que generalmente ellos llaman “preferencias”) se tratan como la información fundamental. En estas teorías, las instituciones podrían dar forma a los *comportamientos* individuales castigando o premiando los tipos de comportamiento peculiares, pero no pueden cambiar la *motivación* en sí misma (Ellerman, 1999; Hodgson, 2000). En contraste, EPI no ve estas motivaciones como dadas, sino como fundamentalmente formadas por las instituciones que rodean a los individuos. Ello se debe a que las instituciones encierran ciertos “valores” (cosmovisión, códigos morales, normas sociales o de cualquier manera que uno pudiera elegir llamarlos); operando bajo estas instituciones, los individuos inevitablemente internalizan algunos de ellos y, por lo tanto, logran cambiarse a sí mismos. Esto es lo que en otra parte propuse llamar “el rol constitutivo de las instituciones” (Chang & Evans, 2000) o lo que Hodgson (2000) llama “la causación reconstitutiva descendente desde las instituciones a los individuos”, contraste central de un enfoque realmente “institucionalista”, diferente del institucionalismo neoliberal o de la NEI.

Por supuesto, el énfasis de EPI sobre la naturaleza constitutiva de las instituciones *no* debería ser interpretada como que las motivaciones de las personas son más o menos determinadas por la estructura institucional. Si se supone que EPI no debe recaer en un determinismo estructural desautorizado, necesitamos aceptar que los individuos también influirán en la forma en que las instituciones son formadas y dirigidas, como típicamente se lo hace en los modelos NEI. Sin embargo, EPI difiere de NEI en que postula una causación bidireccional entre la motivación individual y las instituciones sociales, en vez de una causación unidireccional, desde los individuos hacia las instituciones, a pesar de que EPI estaría de acuerdo con que, en el análisis final, un análisis realmente institucionalista debería considerar al menos temporalmente las instituciones como anteriores a los individuos (Hodgson, 2000).

Entonces, permítanme ilustrarles con algunos ejemplos cómo un análisis “institucionalista” de la relación entre la motivación, el comportamiento y las instituciones podría mejorar nuestro pensamiento del rol del Estado.

En las sociedades, por ejemplo, donde los estándares altos de comportamiento en la vida pública han sido establecidos hace mucho, los oficiales de gobierno pueden actuar con más probidad respecto de sus homólogos en

otras sociedades sin tales normas, aunque estén sujetos a las mismas instituciones que involucran las sanciones diseñadas en forma individualista y las recompensas de las especies que los neoliberales recomiendan (por ejemplo, un control más profundo, salarios relativamente más altos, castigos más severos). EPI reconoce la utilidad de estas instituciones que directamente eligen como blancos a los *comportamientos*, pero que discutirían que los estándares de comportamiento también se pueden mejorar, y en algunos casos mejorar más efectivamente, cambiando las *motivaciones* de los personajes públicos. Esto, a su vez, puede ocurrir a través de la exhortación ideológica directa (por ej., recalcando la ética del servicio público en el entrenamiento burocrático), pero más indirectamente (dado el rol constitutivo de las instituciones) mediante el cambio de las instituciones que los rodean (por ej., diseñando sistemas de incentivo que premian el trabajo en equipo dentro de la burocracia con el fin de mejorar el *esprit d'corps*).

Por cierto, profundizaré y sostendré que algunas recomendaciones neoliberales que se proponen mejorar los estándares de comportamiento de las personalidades públicas podrían ser totalmente contra productivas, si socavaran las motivaciones desinteresadas que habían previamente motivado los personajes públicos en cuestión –es decir, si ellos causaran lo que Ellermann (1999) llama “la atrofia de la motivación intrínseca”–. Por lo tanto, un incremento en el control de las figuras públicas podría hacerlos *comportar* de una forma más “moral” en áreas donde el control es más fácil (por ejemplo, documentar rápidamente las expensas por los gastos de viaje). Sin embargo, los podría *motivar en menos* a comportarse de una forma moral y tomar iniciativas en áreas donde el control es difícil (por ejemplo, tomando iniciativas intelectuales sin compensaciones materiales). Esto les hará sentir que ya no son confiables como agentes “morales” y que, por lo tanto, no estarán bajo ninguna condición moral para comportarse éticamente, a menos que estén forzados a hacerlo.

Permítanme resumir el argumento en esta sección. Con el fin de superar las limitaciones del análisis neoliberal acerca del Estado necesitamos abandonar su supuesto más crucial y discutible –es decir, el supuesto de que los individuos tienen motivaciones preformadas (o “preferencias” en el lenguaje neoliberal) que son egoístas– y adoptar un punto de vista más complejo de la interrelación entre la motivación, el comportamiento y las instituciones del que existe en el discurso neoliberal.

EPI propone que debemos aceptar desde el comienzo el hecho de que las motivaciones humanas son variadas e interactúan entre ellas en formas complejas. Es más, alega que las motivaciones humanas están fundamentalmente

formadas por las instituciones que rodean a los individuos. Así visto, deberíamos reconocer que no son necesarias las motivaciones egoístas para dominar nuestro comportamiento en la esfera pública del Estado donde los valores no egoístas son institucionalmente enfatizados y, por lo tanto, los actores internalizan muchos de dichos valores. Lo que es más, se debe enfatizar que aún en las esferas privadas la importancia de la motivación egoísta es mucho menos que lo que los neoliberales creen. EPI sostiene que los comportamientos se pueden modificar no solamente a través del cambio de las instituciones que definen los incentivos para los individuos, sino también mediante los cambios ideológicos e institucionales que influyen las motivaciones individuales en sí mismas.

#### 4.3. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA

El neoliberalismo ha realizado una contribución muy importante al debate del rol del Estado trayendo nuevamente la política dentro del análisis de la acción del Estado; teniendo en cuenta que al definir una “economía política” institucionalista simpatizo naturalmente con el intento neoliberal de enfatizar el rol de la política. Sin embargo, los neoliberales reclaman que la política inevitablemente genera acciones de Estado que van en contra de la “racionalidad” del Mercado. De esta manera, ellos están haciendo dos reclamos sumamente problemáticos.

En primera instancia, todos reclaman que los Mercados deberían ser y pueden estar libres de política. Sin embargo, como ya lo indicara, es un mito el que los Mercados puedan estar libres de política. Acepto que este mito pueda ser útil e inclusive necesario para contener los potenciales efectos perjudiciales con un alto grado de lucha de la estructura derechos-obligaciones subyacente en los Mercados existentes. Sin embargo, la utilidad de este mito no cambia el hecho de que es aún un mito. EPI indica que los Mercados son constructos fundamentalmente políticos y que, por lo tanto, no es posible, o inclusive deseable, tratar de liberar totalmente de la política a los Mercados tal como lo desean los neoliberales (ver sección 3.4).

En segundo lugar, representando los límites particulares del Mercado que ellos están defendiendo como “racional” (dentro de los cuales sostienen que las influencias políticas no se deberían permitir), los neoliberales reclaman una objetividad que ninguna teoría puede reclamar. Sin embargo, una vez que aceptamos la naturaleza política del Mercado, podemos ver que no existe una forma “objetiva” de decidir el límite “correcto” entre el Mercado y el Estado, de forma tal que la perspectiva política de uno influirá profundamente si uno ve un límite en particular como un límite legítimo (o “racional” en la lengua de

ellos). En contraste, EPI sostiene que necesitamos ver la política como un proceso a través del cual la gente con diferentes –e igualmente legítimas– perspectivas respecto de la disputabilidad de las existentes estructuras de derechos-obligaciones compite entre sí, en vez de un proceso en el que los grupos de interés tratan de cambiar el orden “natural” de los “Mercados libres” de acuerdo con sus propios intereses seccionales.

Por lo tanto, EPI considera a la política no como algo ajeno y perjudicial para el Mercado, sino como a una parte integral de su construcción, operatividad y cambio, a pesar de que reconoce el daño que la politización excesiva pueda lograr. También enfatiza que no existe tal cosa como un criterio político “correcto” y, por lo tanto, nadie debería reclamar el límite entre el Mercado y el Estado que crea es el “correcto”.

Profundizaré aún más y criticaré el análisis neoliberal de la política por su fracaso en reconocer hasta dónde la política en sí misma es un proceso estructurado institucionalmente (ver Chang & Evans, 2000; March & Olsen, 1991, razonan acerca de este tema desde una perspectiva de la ciencia política).

Por supuesto, no estoy aquí diciendo que las instituciones no representan el análisis neoliberal de la política. Por el contrario, he tratado de analizar, a menudo con éxito, cómo las instituciones formales e informales que gobiernan la manera en que los intereses están organizados y el ejercicio del poder afectan las acciones políticas (por ejemplo, las reglas electorales, las que regulan el comportamiento de las figuras públicas, reglas sobre la conformación de las agendas y la votación en los comités parlamentarios). Sin embargo, como los otros análisis neoliberales que involucran a las instituciones, no han hecho más que ver a las instituciones como factores del comportamiento humano que “obligan” y fracasan en ver que las instituciones también son “constitutitas”; es decir, pueden influir en la política no solamente afectando las acciones humanas sino también las motivaciones individuales y las cosmovisiones (Chang & Evans, 2000; ver también la sección 4.2). Podemos hablar acerca de tres mecanismos diferentes pero relacionados que están involucrados aquí.

En primer lugar, las instituciones influyen en la percepción verdadera de sus intereses por los individuos. Entonces, por ejemplo, en las sociedades con partidos políticos con una organización que tiene más conciencia de clase (por ejemplo, la afiliación formal de los partidos políticos con los gremios o asociaciones de empleados), muchos más electores votarán por “líneas clastas” que en las sociedades sin ese tipo de partidos.

En segundo lugar, las instituciones influyen sobre la opinión de las personas respecto de qué tipo de temas son objetivos legítimos de la acción política. En

consecuencia, por ejemplo, en las sociedades donde el trabajo del menor no es ya más un tema legítimo de política, ni siquiera la gente que potencialmente se pudiera beneficiar de tal práctica comenzaría a hacer “lobby” para su reintroducción, no solamente porque teme alguna sanción formal o informal sino, lo que es más importante, porque ellos ni siquiera piensan que el tema sea un ítem legítimo en la agenda como para que se tome alguna acción política por parte de cualquier grupo (ver Goodin, 1986, para una discusión más profunda del tema “formación de la agenda pública”).

En tercer lugar, las instituciones influyen en cómo los individuos perciben la legitimidad de un tipo en particular de las acciones políticas. Entonces, por ejemplo, los buscadores de renta posiblemente estén menos difundidos en las sociedades donde, aunque sea legal, el “lobby” abierto se considere de “mal gusto” que en aquellas sociedades donde no lo es, aun cuando ambas sociedades tengan los mismos objetivos para la búsqueda de rentas.

Resumiendo el debate en esta sección, el reclamo neoliberal de que la política inevitablemente corrompe el Mercado es un serio problema, no solamente porque los Mercados en sí mismos son constructos políticos, sino también porque la noción del Mercado “incorruptible” que los neoliberales sostienen se basa en un conjunto particular de creencias políticas que no pueden reclamar superioridad sobre otros conjuntos de creencias políticas. Es más, los neoliberales fracasan en ver la política como un proceso institucionalmente estructurado en su más profundo sentido. Reconocen a las instituciones como acciones políticas que restringen, pero fracasan cuando ven que las instituciones también afectan las motivaciones y percepciones de la gente.

EPI indica que la política es un proceso institucionalmente estructurado, no solamente porque las instituciones dan forma a las acciones políticas de las personas teniendo en cuenta sus motivaciones y percepciones, sino también porque influyen en la percepción que las personas tienen de sus propios intereses, de los límites legítimos de la política y de los estándares apropiados de los comportamientos en la política. A menos que quebrems el molde neoliberal y veamos a las instituciones como que restringen el comportamiento de las personas y que son constitutivas de sus motivaciones y percepciones, nuestra comprensión de la política será parcial e incompleta.

## 5 CONCLUSIÓN

En este trabajo, y después de señalar las contradicciones internas del parecer neoliberal acerca del rol del Estado que se origina de las tensiones entre

los componentes neoclásicos y austriaco-libertario, examinamos críticamente algunos de los conceptos básicos y supuestos desde la perspectiva institucionalista. Se presentaron cuatro puntos principales: la definición del Mercado libre, la definición y las implicaciones del fracaso del Mercado, el supuesto de la primacía del Mercado (a saber, la opinión de que el Mercado está lógica y temporalmente antes que otras instituciones, incluido el Estado) y el análisis de la política.

Mi crítica principal al análisis neoliberal del rol del Estado *no* es que sus recomendaciones de las normas de actuación son muy antiintervencionistas como indican algunos de sus críticos; sino que la misma forma en que el análisis neoliberal concibe el Mercado, el Estado, las instituciones y la política así como las relaciones mutuas, es altamente problemática. Por lo tanto, sugiero que la superación de las limitaciones del discurso neoliberal sobre el rol del Estado no se puede realizar mediante la búsqueda de más modelos intervencionistas dentro del molde neoliberal, sino solamente quebrando este mismo molde y desarrollando un marco alternativo que traiga las instituciones y la política a su núcleo analítico. Propongo llamarla “economía política institucionalista” (EPI) y delinear cómo los análisis del Mercado, el Estado y la política difieren de aquellas ofrecidos por el discurso neoliberal.

EPI es un enfoque de “economía política” porque, al igual que el análisis neoliberal, hace hincapié en el rol de los factores políticos para la determinación de las políticas del Estado. Sin embargo, la economía política de EPI va mucho más allá que su contraparte neoliberal, ya que enfatiza fundamentalmente la naturaleza política del Mercado y aplica la lógica de la economía política al análisis del Mercado y no solamente al análisis del Estado. Al mismo tiempo, EPI es un enfoque “institucionalista” porque, al igual que la rama Nueva Institucionalista de la economía neoliberal, reafirma el rol de las instituciones que afectan las acciones humanas, incluidas aquellas que están dentro y rodeando el Estado. Sin embargo, el institucionalismo de EPI va mucho más allá que aquel de ENI, porque enfatiza la “prioridad temporal” de las instituciones sobre los individuos (en vez de la prioridad temporal de los individuos sobre las instituciones, como se hace en ENI) y observa a las instituciones no como que simplemente “restringen” el *comportamiento* individual (como en ENI), sino que también como que son constitutivas de las *motivaciones* humanas.

Cierto es que este artículo es solamente el primer paso en un camino potencialmente largo y laborioso para el desarrollo de una economía política institucionalista totalmente desarrollada, en particular teniendo en cuenta que el marco institucionalista más amplio que debe proveer un antecedente a este enfoque aún no ha sido desarrollado. Sin embargo, se espera que este

artículo desempeñe un rol útil al proponer una nueva agenda de investigación que nos permitirá romper el molde del debate actual acerca del rol del Estado establecido por el muy fuerte e informativo, pero fundamentalmente defectuoso y confuso, del discurso neoliberal.

## NOTAS

<sup>1</sup> Digo “alianza nefasta” debido a que la brecha entre estas dos tradiciones intelectuales no es algo sin importancia como lo reconocerían, por ejemplo, quienes están familiarizados con la economía neoclásica y la crítica mordaz de Hayek (ver los ensayos en Hayek, 1949).

<sup>2</sup> De manera interesante, durante el mismo período, una crítica similar fue presentada por muchos marxistas quienes enfatizaban la naturaleza de “clase” del Estado. Sostenían que, gracias a su control sobre las recaudaciones del Estado, la financiación política y la maquinaria ideológica, la clase económica dominante en una sociedad (la clase capitalista en la sociedad capitalista) puede determinar las políticas del Estado que lo favorecen, sujeto a las necesidades de mantener un cierto grado de legitimidad entre las clases dominadas (ver Jessop, 1982, para una revisión de las teorías marxistas sobre el Estado en ese momento).

<sup>3</sup> El punto está profundamente ilustrado en las experiencias durante los primeros días de la “reforma” en los países que fueran comunistas. Lo

que atrapó la imaginación de la gente en esos días fue el lenguaje Libertario Austriaco de libertad y emprendimientos, y no el lenguaje árido neoclásico de *Pareto Optimality* y *General Equilibrium*. Sin embargo, cuando en esos países los gobiernos poscomunistas eligieron a sus consejeros económicos, en el extranjero fue por amplia mayoría y de acuerdo con la alta reputación que ellos tenían de la jerarquía académica occidental, la cual estaba básicamente determinada por la excelente forma en que estaban manejando los conceptos y las herramientas de las economías neoclásicas.

<sup>4</sup> Los trabajos del economista en negocios americano Paul Krugman muestran algunos de los mejores ejemplos. En muchos de sus artículos, en ciertos párrafos de análisis de la “economía política pop” que descarta la integridad y la capacidad del Estado, se extiende para desacreditar su elaborada estrategia de los modelos de la teoría del comercio que afirman la intervención del Estado y que hacen a la mayor parte del artículo. En la revisión del libro de Krugman y Help-

mann, el destacado economista neoliberal Robert Lucas les pregunta en primer lugar por qué habían escrito el libro si dirían al final que las políticas intervencionistas que emergen de sus modelos no se podían recomendar debido a los peligros políticos que acarrearían. Ver Lucas (1990). Éste ejemplo muestra que, en esta etapa neoliberal, un economista podía construir modelos que recomiendan la intervención del Estado mientras ellos fuesen "técnicamente competentes", pero que debía demostrar la credencial política criticando duramente sus modelos sobre el terreno político, si quería permanecer en la *mainstream*.

<sup>5</sup> Esto también se manifiesta en la existencia de varias instituciones que apoyan esta jerarquía de derechos tan particulares (por ejemplo, la educación universal, los beneficios del niño).

<sup>6</sup> Por cierto, a fines del siglo XX cuando la esclavitud se había transformado en un recuerdo lejano y, por lo tanto, menos sensible a la política, algunos historiadores de la economía americana comenzaron a debatir acerca de la "eficiencia" de la esclavitud, a pesar de que mucha gente consideró el intento como desagradable.

<sup>7</sup> El mismo razonamiento se aplica al juicio de hasta qué punto un Estado es intervencionista. Por ejemplo, debido a que el consenso político sostiene que la defensa del Estado es una de las funciones absolutamente necesarias hace que mucha gente subestime el intervencionismo del gobierno federal de los EE. UU., el cual ha influido fuertemente en la evolución industrial del país a través de la defensa de los programas de compras y los relacionados con la defensa de los contratos de R&D –especialmente en industrias como la de computación, telecomunicación y aviación (Johnson, 1982).

<sup>8</sup> Dada su composición intelectual, la teoría austriaca del Mercado que niega la simple noción de competición perfeccionada podría haber sido la teoría del Mercado neoliberal. Sin embargo, esto no sucedió debido a que lo único que le importaba a la alianza neoliberal era combinar las atracciones políticas y morales de la Tradición Libertaria Austriaca con el respeto "científico" de las economías neoclásicas (ver sección 2). No es necesario mencionar que existen aún muchos economistas austriacos que rechazan el modelo

neoclásico de competencia perfecta.

<sup>9</sup> Recordemos la famosa metáfora de Schumpeter: de la relación entre las ganancias por la buena marcha de la competencia a través de la innovación y aquella (neoclásica) de la competición por el precio fue "como que se comparara un bombardeo con forzar una puerta" (Schumpeter, 1987:84).

<sup>10</sup> Esto no es necesario mencionarlo, no excluye la posibilidad (que a menudo es notoria) de que una economía puede estar llena de monopolios pero sin dinámica.

<sup>11</sup> Williamson defiende este supuesto inicial sobre la base de "la conveniencia de exposicional", y sostiene que la lógica de su análisis sería la misma aún si el supuesto inicial fuera que "al comienzo había una planificación central" (pp 20-1). Sin embargo, él nunca explica por qué y cómo un supuesto hace que una exposición sea más conveniente que la otra.

<sup>12</sup> Sin embargo, más recientemente Stiglitz se ha alejado de este concepto y adoptó una posición más (si no totalmente) institucionalista. Ver, por ejemplo, Stiglitz (1999).

<sup>13</sup> Y luego continúa: "Los administradores tienen que estar constantemente en guardia para asegurar el libre funcionamiento del sistema. Entonces, aún aquellos que deseaban más ardientemente liberar al Estado de todas las obligaciones innecesarias y cuya filosofía total demandaba la restricción de las actividades del Estado, no podían sino confiar al mismísimo Estado con los nuevos poderes, órganos e instrumentos necesarios para el establecimiento del *laissez faire* [itálicas en el original]" (p. 140).

<sup>14</sup> Durante este período, pocos países tenían autonomía arancelaria ya sea por la reglamentación colonial o los tratados desiguales –por ejemplo, Japón tuvo autonomía arancelaria solamente en 1899 cuando todos los tratados desiguales que había firmado luego de su apertura en 1853 expiraron-. De los países con autonomía arancelaria, EE. UU. tuvo por lejos las tarifas más altas. El término medio del porcentaje de las tarifas desde 1820 nunca fue menor de 25%, y generalmente alrededor del 40%, cuando en otros países donde los datos están disponibles, tal como Austria, Bélgica, Francia, Italia y Suecia, raramente fue

del 20%. Para más detalles, consultar Banco Mundial (1991:97, Box Table 5.2) y Kozul-Wright (1995:97, Tabla 4.8).

<sup>15</sup> Críticas de la economía política neoliberal: consultar en orden cronológico, Kina (1987); Gamble (1988); Toye (1991); Stretton & Orchard (1994); Chang (1994 y 1994b); Evans (1995); Weiss (1998) y Woo-Cumings (ed.) (1999).

<sup>16</sup> Recordemos el problema de la crisis del carbón británica bajo el gobierno conservador a principios de los años 90 cuando a los mineros ingleses se le dijo que aceptaran la lógica del “mundo del Mercado” y enfrentaran el cierre de las minas con altura. Sin embargo, los precios del Mercado mundial, que en ese entonces el gobierno inglés discutía que estaba fuera de cualquier negociación política, resultó estar determinada por

las decisiones “políticas” del gobierno alemán que subsidiaba su carbón, del gobierno francés que permitía la exportación de su electricidad nuclear subsidiada y por parte de muchos de los gobiernos de países en desarrollo para permitir al menos de *facto*, el trabajo de los menores en sus minas de carbón.

<sup>17</sup> Deberíamos también hacer notar que las actividades políticas a menudo terminaban en sí mismas y que la gente podía derivar el valor de la actividad per se, como también de los productos de tales actividades (ver Hirschman, 1982b:85-86).

<sup>18</sup> He intentado desarrollar los elementos de esta teoría en una serie de trabajos previos (ver Chang, 1994b; Chang 1995; Chang & Rowthorn, 1995b y Chang, 1997.

## BIBLIOGRAFÍA

**Albert, M. (1991):** *Capitalism vs. Capitalism*, New York, Four Wall Eight Windows.

**Arrow, K. (1974):** *The Limits of Organisation*, New York and London, W. W. Norton and Company.

**Basu, K. (1983):** “On Why We Do Not Try To Walk Off Without Paying After a Taxi-Ride” in *Economic and Political Weekly*, 1983, n° 48, pp. 2.011-2.012.

**Berger, S. & Dore, R. (eds.) (1996):** *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca and London, Cornell University Press.

**Block, F. (1999):** *Deconstructing Capitalism as a System*, mimeo, Department of Sociology, University of California, Davis.

**Bobbio, N. (1990):** *Liberalism and Democracy*, London, Verso.

**Buchanan, J. (1986):** “Contractarianism and Democracy” in J. Buchanan: *Liberty, Market and State*, Brighton, Wheatsheaf Books Ltd.

**Burlamaqui, L.; Castro, A. & Chang, H-J. (eds.) (2000):** *Institutions and the Role of the State*, Cheltenham, Edward Elgar.

**Chang, H.J. (1994a):** *The Political Economy of Industrial Policy*, London and Basingstoke, Macmillan.

**Chang, H.J. (1994b):** "State, Institutions, and Structural Change" in *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5, n° 2.

**Chang, H.J. (1995):** "Explaining 'Flexible Rigidities'" in East Asia in T. Killick (ed.): *The Flexible Economy*, London, Routledge.

**Chang, H.J. (1997):** "Markets, Madness and Many Middle Ways: Some Reflections on the Institutional Diversity of Capitalism" in P. Arestis, G. Palma & M. Sawyer (eds.): *Essays in Honor of Geoff Harcourt, Volume 2: Markets, Unemployment, and Economic Policy*, London, Routledge.

**Chang, H.J. & Evans, P. (2000):** "The Role of Institutions" in Economic Change, a paper presented at the workshop on "The Other Canon in Economics", 15-16 August 2000, Oslo, Norway.

**Chang, H.J. & Nolan, P. (1995):** "Europe versus Asia. Contrasting Paths to the Reform of Centrally Planned Systems of Political Economy" in H-J. Chang & P. Nolan (eds.): *The Transformation of the Communist Economies. Against the Mainstream*, London, Macmillan.

**Chang, H.J. & Rowthorn, R. (1995a):** "Introduction" in H-J. Chang & R. Rowthorn (eds.): *Role of the State in Economic Change*, Oxford, Oxford University Press.

**Chang, H.J. & Rowthorn, R. (1995b):** "Role of the State in Economic Change. Entrepreneurship and Conflict Management" in H-J. Chang & R. Rowthorn (eds.): *Role of the State in Economic Change*, Oxford, Oxford University Press.

**Coase, R. (1992):** "The Institutional Structure of Production" in *American Economic Review*, vol. 82, n° 4.

**Cullis, J. & Jones, P. (1987):** *Microeconomics and the Public Economy: A Defence of Leviathan*, Oxford, Basil Blackwell.

**Deane, P. (1989):** *The State and the Economic System*, Oxford, Oxford University Press.

**Ellerman, D. (1999):** *Helping Others to Help Themselves: The Challenge of Autonomy. Compatible Development Assistance*, mimeo, Washington, DC, The World Bank.

**Etzioni, A. (1988):** *The Moral Dimension*, New York, The Free Press.

**Evans, P.; Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (eds.) (1985):** *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

**Evans, P. (1995):** *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.

**Freeman, C. (1989):** "New Technology and Catching-up" in *European Journal of Development Research*, vol. 1, n° 1.

**Frey, B. (1997):** *Not Just for the Money. An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham, Edward Elgar.

**Gamble, A. (1988):** *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*, London and Basingstoke, Macmillan.

**Goodin, R. (1986):** "Laundering Preferences" in J. Elster & A. Hylland (eds.): *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

**Gabel, I. (2000):** "The Political Economy of 'Policy Credibility': The New-Classical Macroeconomics and the Remaking of Emerging Economies" in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 24, n° 1.

**Hall, P. (ed.) (1989):** *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press.

**Hayek, F. (1949):** *Individualism and Economic Order*, London, Routledge & Kegan Paul.

**Hirschman, A. (1982a):** "Rival Views of Market Society" in *Journal of Economic Literature*, vol. 48, n° 4.

**Hirschman, A. (1982b):** *Shifting Involvements*, Princeton, Princeton University Press.

**Hodgson, G. (1988):** *Economics and Institution*, Cambridge, Polity Press.

**Hodgson, G. (1993):** *Economics and Evolution*, Cambridge, Polity Press.

**Hodgson, G. (2000):** *Structures and Institutions: Reflections on Institutionalism, Structuration Theory and Critical Realism*, mimeo, The Business School, University of Hertfordshire.

**Jessop, B. (1982):** *The Capitalist State*, Oxford, Basil Blackwell.

**Johnson, C. (1982):** *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press.

**King, D. (1987):** *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*, London and Basingstoke, Macmillan.

**Kozul-Wright, R. (1995):** "The Myth of Anglo-Saxon Capitalism: Reconstructing the History of the American State" in H-J. Chang & R. Rowthorn (eds.): *Role of the State in Economic Change*, Oxford, Oxford University Press.

**Lazonick, W. (1991):** *Business Organisation and the Myth of the Market Economy*, New York, Cambridge University Press.

**Lucas, R. (1990):** "Review of *Trade Policy and Market Structure* by E. Helpman & P. Krugman (1989, Cambridge, Massachusetts, MIT Press)", *Journal of Political Economy*, vol. 98, n° 3.

**March, J. & Olsen, J. (1989):** *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.

**Marglin, S. & Schor, J. (eds.) (1990):** *The Golden Age of Capitalism*, Oxford, Clarendon Press.

**McPherson, M. (1984):** "Limits of Self-Seeking: The Role of Morality in Economic Life" in D. Colander (ed.): *Neoclassical Political Economy*, Cambridge, Massachusetts, Balliger Publisher.

**Mueller, D. (1979):** *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press.

**Nozick, R. (1974):** *Anarchy, Utopia and the State*, Oxford, Basil Blackwell.

**Pagano, U. (1985):** *Work and Welfare in Economic Theory*, Oxford, Basil Blackwell.

**Polanyi, K. (1957):** *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.

**Reinert, E. (1995):** "Competitiveness and Its Predecessors. A 500-year Cross-national Perspective" in *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 6.

**Rutherford, M. (1996):** *Institutions in Economics. The Old and the New Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.

**Schumpeter, J. (1987):** *Capitalism, Socialism and Democracy*, 6th edition, London, Unwin Paperbacks.

**Shonfield, A. (1965):** *Modern Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.

**Simon, H. (1983):** *Reasons in Human Behaviour*, Oxford, Basil Blackwell.

**Simon, H. (1991):** "Organisations and Markets" in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 2.

**Stiglitz, J. (1992):** "Alternative Tactics and Strategies in Economic Development" in A. K. Dutt & K. Jameson (eds.): *New Directions in Development Economics*, Aldershot, Edward Elgar.

**Stiglitz, J. (1999):** "Wither Reform? Ten Years of the Transition, a paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, 28-30 April, 1999, Washington, DC, USA.

**Stretton, H. & Orchard, L. (1994):** *Public Goods, Public Enterprise and Public Choice*, Basingstoke, Macmillan.

**Toye, J. (1991):** "Is there a Neo Political Economy of Development?" in C. Colclough & J. Manor (eds.): *States or Markets?: Neo-liberalism and the Development of Policy Debate*, Oxford, Oxford University Press.

**Vira, B. (1997):** "The Political Coase Theorem: Identifying Differences Between Neoclassical and Critical Institutionalism" in *Journal of Economic Issues*, vol. 31, n° 3, pp. 761-779.

**Weiss, L.:** *The Myth of the Powerless State*, Cambridge, Polity Press.

**Williamson, O. (1975):** *Markets and Hierarchies*, New York, The Free Press.

**Williamson, O. (1993):** "Calculativeness, Trust and Economic Organisation" in *Journal of Law and Economics*.

**Woo-Cumings, M. (eds.) (1999):** *The Developmental State*, Ithaca, Cornell University Press.

**World Bank (1991):** *World Development Report 1991*, New York, Oxford University Press.

**World Bank (1997):** *World Development Report 1997*, New York, Oxford University Press.