

# ¿POR QUÉ FRACASAN A MENUDO LOS TRANSPLANTES INSTITUCIONALES?\*

**Thrainn Eggertsson**

*Universidad de Islandia y Universidad de Nueva York*

Este trabajo trata de la política institucional y la reforma de las instituciones básicas. El mismo se centra en abordar aquellos aspectos relacionados con los problemas de información y conocimiento que complican cualquier intento de poner en marcha una reforma, así como aquellos otros problemas derivados de las reacciones políticas y sociales que toda reforma comporta. Además de enfatizar que, en muchas ocasiones, las nuevas formas de organización económica surgen de manera no planificada, en este trabajo se afirma que para disminuir la resistencia social al cambio muchas veces se han de introducir las nuevas instituciones de manera selectiva. Aunque me apoyaré aquí en el análisis de las instituciones que normalmente se hace en el ámbito de la Nueva Economía Institucional, revisaré, no obstante, algunas de esas nociones con la vista puesta en la acción política de reforma institucional e introduciré, entre otros, el concepto de "tecnologías sociales". Las tecnologías de producción y las tecnologías sociales, junto al más amplio entorno institucional general, son componentes necesarios en toda actividad económica.

*Palabras clave:* reforma institucional, oportunidades y límites para la reforma, problema del conocimiento, respuestas sociales y políticas ante la reforma, tecnologías sociales, tecnologías de producción, instituciones informales.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Nueva Economía Institucional (NIE) proporciona una manera novedosa de pensar sobre la organización económica y su contexto social y

---

(\*) Agradezco al profesor Fernando Toboso su invitación a participar en el seminario de la UIMP en el que presenté algunos de estos análisis, así como su ayuda, junto a la Dra. Silvia Molina, en la traducción y revisión. Un libro sobre estas cuestiones que acaba de aparecer es Eggertsson (2005).

por ello llamó inmediatamente la atención de los reformadores. No obstante, las aportaciones iniciales apenas trataron de forma explícita el tema de la política institucional. El presente trabajo trata de algunas de esas lecciones que la NIE puede aportar al tema de la reforma del marco institucional general de unos u otros países.

A fin de ofrecer una respuesta a la pregunta que da título a este trabajo, me centraré en abordar el llamado *problema del conocimiento* que toda reforma plantea, así como en analizar los límites para la reforma que se derivan de las reacciones políticas y sociales que aquélla provoca.

Aunque me apoyaré aquí en el análisis de las instituciones sociales que normalmente se hace en el ámbito de la Nueva Economía Institucional, revisaré, no obstante, algunas de esas nociones con la vista puesta en la acción política de reforma institucional, que es el objeto principal aquí estudiado (North, 1990; Williamson, 1985; Eggertsson, 1990; Furubotn y Richter, 1997; Libecap, 1989).

En concreto, utilizaré, entre otros, conceptos como el de “tecnologías sociales” que hacen referencia a modelos sobre la interacción social que describen el modo en que las instituciones sociales generan unos u otros resultados. El asunto es de gran relevancia para nuestro objetivo presente ya que los análisis económicos han tendido a incluir a las tecnologías sociales dentro de la cláusula del *ceteris paribus* al considerarlas como algo dado, centrando la atención, en cambio, en el tema de las *tecnologías de producción*, es decir aquéllas que describen la habitual transformación de *inputs* en *outputs*. Las tecnologías de producción y las tecnologías sociales, junto al más amplio entorno institucional general, son componentes necesarios en toda actividad económica. Las nuevas tecnologías de producción, incluso cuando ya son de libre disposición, pueden resultar ineficaces a menos que se apoyen sobre unas adecuadas tecnologías sociales. Por supuesto que la *política institucional* es más un arte que una ciencia. Es el arte de impulsar la aparición de tecnologías sociales mediante la creación de nuevas instituciones o la reforma de las existentes. Las leyes, las regulaciones y los mecanismos formales para hacer cumplir las mismas son los instrumentos habituales de la política institucional, aunque las autoridades a veces intentan influir también sobre las creencias y valores sociales (modelos sociales). La política de reforma institucional, excepto en los casos de ajustes marginales, resulta ser una actividad intensiva en conocimiento si la comparamos con las políticas dirigidas a influir sobre unos u otros aspectos económicos que tienen lugar bajo un orden institucional dado. No me referiré aquí al tema de la *incompatibilidad a nivel micro*, a los *cambios ideológicos*, o a la *incompatibilidad a nivel macro*, en cuanto causas generales que pueden hacer fracasar una determinada reforma institucional<sup>1</sup>.

---

(1) Sobre este punto, puede verse mi capítulo en el libro de Toboso y Arias (2005).

## 2. OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES PARA LA REFORMA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

Cuando los políticos, sus consejeros, etc. concluyen que ciertas instituciones sociales concretas son "imperfectas" y defienden su reforma, suelen decir que disponen de muy poco margen de maniobra. Esas ataduras para la reforma derivan en gran medida de la interpretación moderna de las instituciones sociales según la cual éstas acaban siendo un *resultado de equilibrio* en un juego político en el que los decisores participantes maximizan sus funciones de utilidad y tienen intereses tanto económicos como políticos y sociales. En otras palabras, si trasladamos la presunción de comportamiento racional, esto es, orientado al logro de objetivos, más allá del ámbito de los mercados, para analizar así todas las esferas de la interacción social, tanto la estructura organizativa del sistema social como la del sistema económico, se convierten en algo endógeno. Cuando un sistema social está en situación de equilibrio, la presunción de comportamiento racional, utilizada habitualmente en las aportaciones de la economía política, no deja margen alguno para la reforma institucional. A ello se suele hacer referencia con el término de *la paradoja del determinismo* (Bhagwati, 1978).

El panorama que acabo de describir es bastante pesimista. Por las razones que expondré más adelante, resulta inapropiado defender plenamente la tesis ya mencionada de la *paradoja determinista*. No obstante, debemos rechazar el extendido argumento de que los economistas tienen la obligación de hacer juicios económicos "sólidos" y dejar las consideraciones políticas a otros. Avinash Dixit (1996, p. 150) señala acertadamente que ese argumento "... parece asumir que los aspectos políticos y económicos producen efectos separables –que se pueden analizar esos efectos por separado para calcular posteriormente el efecto total sumando ambos cálculos".

Habitualmente, la formulación e implementación de la política institucional está en manos de los líderes gubernamentales y sus agentes. Los líderes políticos tienen diversas razones para no abordar el tema de la reforma institucional y para soportar instituciones que generan pobres resultados económicos. Una "*mala economía*" puede resultar una "*buena política*" cuando los líderes:

- (1) ven la reforma como una amenaza a su riqueza o poder
- (2) carecen de la autoridad política requerida para introducir las instituciones necesarias
- (3) no disponen, en un sentido técnico, de los instrumentos políticos necesarios para crear las instituciones apropiadas o
- (4) resultan confundidos por modelos políticos que no explican las relaciones existentes entre instituciones y resultados económicos

Las ventanas para la reforma se abren cuando el poder político interno cambia o cuando los desarrollos externos hacen que el *statu quo* sea insostenible. La reforma institucional tiene lugar también cuando aparecen nuevos instrumentos políticos y cuando se escucha a los defensores

de nuevos modelos de acción política, lo que suele ocurrir en los momentos de gran incertidumbre. A continuación me centraré en el tema del descubrimiento de nuevas tecnologías sociales y de nuevos modelos de acción política en cuanto impulsores del cambio.

La nueva tecnología social desempeña un papel en el progreso económico similar al de los descubrimientos en las ciencias naturales. A veces, esa nueva tecnología se busca deliberadamente, se desarrolla y se pone en práctica buscando objetivos concretos, como es el caso, por ejemplo, de *las cuotas individuales y transferibles* que varios países usan en la actualidad para mejorar la contaminación atmosférica o para gestionar la pesca en los caladeros internacionales. Los detalles organizativos de tales sistemas, sin embargo, se alcanzan sólo tras el aprendizaje que se deriva de la puesta a prueba de los mismos. En otros casos, las nuevas tecnologías sociales aparecen casualmente, no son el resultado de un esfuerzo deliberado de los gobiernos por alcanzar objetivos concretos. Weingast (1995) argumenta que durante los últimos trescientos años 'el federalismo preservador del mercado' ha caracterizado al país que ha sido líder en materia de crecimiento económico en cada período: la República holandesa, Inglaterra y los Estados Unidos. Es más, incluso algunos han planteado que las versiones iniciales un tanto impuras de este federalismo preservador del mercado que han sido implantadas en China, India y Méjico es muy probable que acaben convirtiendo a estos países en los nuevos gigantes económicos.

La teoría del federalismo preservador del mercado es un buen ejemplo de lo que he denominado una "tecnología social". La tecnología social en este caso entraña una gran imagen (subjetiva) de los vínculos entre las instituciones sociales y el desarrollo económico. La teoría se construye a partir del conocido modelo de Tiebout (1956) por el que los actores no satisfechos "votan con los pies" y dejan su comunidad local. La constitución para preservar el mercado que Weingast (1995) propone combina los siguientes elementos: un mercado de productos y factores para toda la federación sin restricciones; autonomía financiera para los gobiernos locales y responsabilidades de supervisión de las organizaciones económicas; responsabilidad de los gobiernos locales ante sus propios déficit públicos (sin posibilidad de que el gobierno nacional asuma esos déficit); un compromiso creíble de todas las unidades de la federación para no minar sino preservar el sistema y su organización constitucional. En tal escenario, la competencia entre los gobiernos locales para atraer factores productivos y obtener ingresos fiscales obliga a las autoridades de cada demarcación a proporcionar un entorno de crecimiento favorable para los productores.

El federalismo preservador del mercado de Weingast es un modelo social (subjetivo), una visión de la relación existente entre unas determinadas instituciones sociales y los resultados económicos que aquéllas producen. Hasta donde yo sé, sin embargo, muchos o la mayoría de estos sistemas de federalismo preservador del mercado han surgido sin que los actores clave que contribuyeron a la creación de los mismos fueran plenamente conscientes de sus propiedades económicas –no pretendían deliberadamente crear un nuevo sistema económico inspirado en modelos de acción política que detallaran claramente las relaciones menciona-

das<sup>2</sup>. Tómese como ejemplo Inglaterra durante la Revolución Industrial. En aquel momento, Inglaterra *de jure* no era un estado federal; *de facto*, no obstante, reunía las características del federalismo preservador del mercado. Durante la Revolución Industrial en Inglaterra, los emprendedores no encontraron una buena acogida en Londres ni en las regiones del sur, pero tuvieron la oportunidad de instalarse inicialmente en Inglaterra del Norte (Weingast, 1995).

En resumen, las oportunidades para la reforma *sí* que surgen. Y lo hacen en respuesta a cambios en el entorno, nuevos equilibrios políticos y nuevos conocimientos. Sin embargo, la ventana de las oportunidades raramente suele estar abierta de par en par. Es más, las estructuras sociales a veces evolucionan de una manera no planificada. Otra lección igualmente importante es que "la historia importa". Aunque varios enfoques modernos, especialmente los de la teoría de juegos, subrayen que las estructuras (históricas) preexistentes limitan las alternativas de elección hasta el punto de hacer que sólo haya un resultado posible, incluso en un caso tan extremo cabría pensar que puesto que los sistemas sociales han evolucionado por caminos diferentes es probable que respondan también de manera diferente a estímulos comparables. La heterogeneidad del pasado hace que sea más complejo para la ciencia social hacer generalizaciones sobre el cambio de los sistemas sociales, aunque sí que resulte posible hacer predicciones relevantes en relación con estructuras organizativas concretas.

La historia reciente nos dice, por ejemplo, que el éxito para reformar los sistemas económicos de planificación central depende en parte del entorno institucional en el que se desenvuelven los agentes gubernamentales de un nivel intermedio de responsabilidad política. Winiiecki (1990) ha señalado un ejemplo convincente al mostrar que los intentos de reformar las economías de la Unión Soviética y sus satélites europeos, llevados a cabo en repetidas ocasiones desde la década de los cincuenta en adelante, fracasaron porque la estructura institucional incentivó y permitió que los agentes gubernamentales de un nivel intermedio de responsabilidad sabotearan las reformas.

La experiencia reformista de China es otra historia. Aunque la China moderna se creó a partir de una economía centralizada, su estructura institucional difería de la de la Unión Soviética. Según Qian (2002), las instituciones chinas y algunos cambios históricos ocurridos crearon los incentivos para que los responsables políticos de nivel intermedio *presionaran a favor de las reformas*, exigiendo la descentralización de la autoridad económica hacia los gobiernos locales.

Durante las últimas décadas, el desempeño económico de la mayoría de los países del África sub-sahariana ha sido paupérrimo. Las explica-

---

(2) Si ese federalismo preservador del mercado, tal como Weingast y otros lo describen, hubiera sido bien entendido durante los últimos 300 años, estos investigadores no hubieran recibido la gran atención que recibieron en los años 90 por su explicación de estos asuntos en las revistas académicas.

ciones usuales del estancamiento económico en la región ponen el énfasis en la historia política de estos países como causa principal. Las fronteras nacionales, que las potencias coloniales europeas trazaron artificialmente, suelen englobar una colección arbitraria de grupos etno-lingüísticos que con anterioridad no habían formado una entidad política organizada (Easterly y Levine, 1997). En África, los intentos de reforma suelen representar un riesgo para el bienestar y el estatus de los grupos sub-nacionales, por lo que éstos se oponen a las medidas. Los gobernantes coloniales solían otorgar una autoridad especial a los líderes locales tradicionales, como los jefes de distrito (*paramount chiefs*), quienes asumían la representación exterior bajo las reglas "del protectorado". En los años posteriores a la independencia, estos centros tradicionales de poder se opusieron a la modernización. Igualmente, la experiencia colonial hizo que muchos países africanos recién independizados desconfiaran de Occidente y sus costumbres. Por consiguiente, solían ser reacios a importar conocimientos y a tener consejeros occidentales. Finalmente, el sector agropecuario de estos países principalmente agrícolas fue objeto de una sobreexplotación con efectos destructivos por parte del Estado, generándose así unos incentivos claramente negativos para los productores en el que es el sector clave de la economía (Bates, 1990).

Debido a una cadena de coincidencias históricas, ninguna de las explicaciones habituales sobre el desastre en materia de crecimiento económico que ha asolado al continente africano se puede aplicar a Botswana. En Botswana los líderes tradicionales eran relativamente débiles cuando Inglaterra abandonó el país; el país es bastante homogéneo desde una perspectiva étnica y lingüística; la división entre el campo y la ciudad no existía y los intereses agrícolas eran una fuerza dominante en la coalición ganadora; y los gobernantes no dudaron en emplear consejeros europeos y formas occidentales de organización. Todos estos factores, con sus raíces históricas, crearon un entorno relativamente sin fricciones para el crecimiento en Botswana. En el último tercio del siglo veinte, el país disfrutó de la tasa de crecimiento per cápita más elevada del mundo (un crecimiento real anual superior al 7 por ciento), lo que no es sino otra muestra de la larga sombra de la historia.

### 3. LOS PROBLEMAS DEL TRANSPLANTE INSTITUCIONAL ENTRE PAÍSES

Cuando los gobiernos consideran que podrían verse beneficiados por una reforma del entorno institucional que mejorara el funcionamiento y los resultados económicos, suelen echar mano muy a menudo de las leyes que ya funcionan en otros países. Otras veces, las nuevas leyes son impuestas en estos países por los extranjeros, por ejemplo mediante la conquista militar y el colonialismo. La transferencia de instituciones legales entre países es una historia de éxitos y fracasos. La transferencia de reglas legales representa en el fondo un intento de importar patrones de conducta, lo que exige que los actores relevantes en el país de destino reaccionen modificando y coordinando sus modelos de acción política ante el nuevo entorno legal. Para que la transferencia de estas reglas legales tenga éxito se requiere también que las autoridades dediquen sufi-

cientos recursos económicos para la “producción de legalidad”. En otras palabras, deben proveer la infraestructura y los recursos financieros necesarios para que el sistema legal funcione adecuadamente. En lo que resta de trabajo, analizaré algunas de las dificultades derivadas de intentar utilizar los “transplantes legales” como instrumento para mejorar el funcionamiento de la economía.

Los ciudadanos se oponen a las nuevas leyes por diversos motivos: porque las nuevas normas afectan negativamente a sus intereses materiales; porque las nuevas reglas entran en conflicto con los valores existentes; y porque rehúsan creer que las normas producirán los efectos perseguidos, que las autoridades proclaman. En muchos casos esa reacción en contra responde a los tres factores a la vez. Incluso cuando el rechazo deliberado es escaso, los problemas pueden surgir porque la transición hacia un nuevo equilibrio para toda una nación implica un aprendizaje y una compleja coordinación de esas expectativas individuales en proceso de cambio. El ajuste de toda una comunidad a un nuevo equilibrio social es comparable al ajuste interactivo en un juego complejo con múltiples equilibrios potenciales, mientras que la adaptación de un sólo individuo a una nueva comunidad es similar a los ajustes de los hogares y las empresas a los nuevos parámetros fijos que puedan surgir en un mercado competitivo –ajustes en los que la tarea de la coordinación es relativamente simple. Además, una persona que se traslada a una sociedad nueva y lleva consigo un conjunto de normas y valores que son desconocidos y altamente disfuncionales en la nueva situación probablemente acabará olvidando paulatinamente las viejas normas si el coste de intentar seguir cumpliéndolas resulta a todas luces elevado.

Conocer por qué tienen éxito o fracasan los trasplantes legales, en cuanto ejemplos obvios de difusión internacional de tecnologías sociales, nos permitiría mejorar nuestro conocimiento sobre las barreras sociales para el progreso económico. En la literatura sobre este tema existe la opinión compartida de que carecemos de un marco teórico robusto con aplicaciones prácticas para explicar porqué los trasplantes legales tienen éxito o fracasan. Los análisis que se realizan en el campo de “la economía y el derecho” (*Law and Economics*), por ejemplo, ofrecen ideas valiosas sobre los efectos económicos que se producen como consecuencia de la modificación de unos u otros elementos de los sistemas legales actuales, pero abordan normalmente el estudio de ajustes pequeños o marginales que tienen lugar bajo la estabilidad de todo el sistema en su conjunto. Apenas aportan luz sobre las condiciones en las que, en países con sistemas tradicionales o disfuncionales, podría tener éxito la implantación de un sistema legal extranjero, o piezas importantes del mismo.

Tomemos como ejemplo los intentos de reforma del sistema judicial, esto es, aquellas medidas que pretenden reforzar el poder judicial en cuanto uno de los tres poderes del Estado, además de otras entidades relacionadas como la fiscalía y las oficinas con abogados de oficio, o los colegios de abogados y las facultades de Derecho. Messick (1999) señala varios puzzles no resueltos, incluidos los siguientes: ¿la existencia de un sistema judicial justo (y legal) es un factor que contribuye a la buena marcha de la economía, o son otros factores ajenos (las creencias, el capital social) los que afectan tanto a la calidad del sistema legal como al funcio-

namiento y resultados de la economía?, ¿depende el éxito de la reforma judicial (y de otras reformas legales) del orden en el que se van reformando los distintos elementos?, ¿es vital para el éxito de la reforma judicial en los países en desarrollo el acompañar dicha reforma con otros mecanismos informales que refuercen el cumplimiento de las nuevas normas?, ¿cómo debe hacerse todo ello?

La historia legal ofrece múltiples ejemplos de transplantes legales con éxito (incluida la transferencia de códigos legales completos), transplantes que han funcionado en parte, así como otros que han fracasado. Berkowitz, Pistor y Richard (2000) aportan evidencia estadística que muestra que el éxito de la reforma depende del método utilizado para el transplante. El fracaso de dicho transplante se asocia con lo que los autores denominan *transplantes poco receptivos*. Los autores comentan que el transplante involuntario puede tener éxito si los habitantes del país receptor ya conocen, por razones históricas y culturales, la nueva tradición legal. Incluso los transplantes voluntarios fracasan si no hay una adaptación local significativa o no existe una familiaridad previa con el sistema. La idea básica es que el hecho de que exista entre los receptores una demanda de esa nueva tecnología social (que viene implícita como posibilidad en las leyes transplantadas) es una condición necesaria para que la transferencia de esa *legalidad* tenga éxito. Los intermediarios legales en el país receptor han de ser también partícipes de esa demanda, y el gobierno ha de aportar la infraestructura necesaria para que el implante funcione.

Una hipótesis opuesta es la de que los gobiernos pueden usar las regulaciones y códigos legales importados para establecer un grado razonable de control sobre sus territorios y armonizar o amortiguar intereses sociales profundamente enfrentados. Según este punto de vista, los gobiernos pueden aprobar nuevas leyes como instrumentos para modelar las normas sociales existentes, armonizar intereses materiales, afianzar un Estado débil y fragmentado o, por el contrario, frenar a otro depredador, así como para favorecer el crecimiento económico. Bajo mi punto de vista, las pruebas empíricas no indican que la introducción de nuevas leyes por sí solas sea suficiente para lograr tales cambios. Además del estudio de Berkowitz *et al.* (2000), tenemos, por ejemplo, las lecciones del fallido *Movimiento por la ley y el desarrollo* de la década de los sesenta, cuando Estados Unidos desplegó un esfuerzo concertado para ofrecer asistencia legal a los países de Asia, África, y América Latina con el fin de que pudieran alcanzar mayores cotas de crecimiento económico. Se ha escrito mucho sobre el fracaso de este movimiento en lo que se refiere al logro de sus objetivos (Messick, 1999).

Las sociedades tradicionales suelen estar divididas en lo que se refiere a su reacción ante un código legal moderno. Aunque algunos sectores minoritarios de la sociedad estén a favor de leyes comerciales de tipo occidental, otros elementos de ese código legal occidental entrarán probablemente en conflicto con los valores tradicionales, por ejemplo en el caso del derecho de familia moderno. La introducción *selectiva* de un sistema legal moderno es, pues, una estrategia exitosa a largo plazo a fin de minimizar las rupturas y la resistencia social a dicha implantación. En África y otros sitios, los poderes coloniales europeos reconocieron que sus

leyes entraban en conflicto con los intereses materiales y los valores de la sociedad tradicional, lo que hizo que, en algunos casos, los colonizadores sólo aplicaran sus leyes a los pobladores europeos. En otras situaciones los defensores del imperio evitaron implantar aquellos preceptos jurídicos que muy probablemente entrarían en conflicto con los valores tradicionales, cuando se trataba de normas con escasa repercusión económica sobre los intereses de los gobernantes (Stephenson, 2000). Los poderes coloniales fueron capaces de hacerlo así, introduciendo, por ejemplo, un código comercial occidental pero manteniendo el derecho de familia.

Si el Estado no proporciona un marco institucional que impulse la actividad económica, la pregunta que cabe plantear es si esa reforma ha de ser necesariamente auspiciada por el Estado o si los agentes privados y sus organizaciones podrían, por el contrario, ser capaces de proveer por sí mismos los derechos de propiedad necesarios para promover el crecimiento económico. Tanto en épocas ya históricas como en tiempos más recientes, es posible encontrar casos de sistemas de producción y comerciales con una cierta complejidad en países con sistemas legales disfuncionales, o incluso con sistemas prácticamente inexistentes, que se sustentaban, en cambio, en un orden mantenido privadamente. Incluso derechos como el de la seguridad personal son a veces defendidos de manera privada en países en los que, como es el caso de Estados Unidos, existe no obstante un desarrollado aparato o sistema de orden público.

Sin embargo, en las economías de mercado desarrolladas actuales sólo se suelen encontrar esos sistemas privados para el mantenimiento del orden colectivo en grupos con admisión restringida, debido a que en tales grupos los costes de transacción en los que hay que incurrir para asegurar las complejas interacciones que tienen lugar entre los miembros resultan menores cuando ese orden se provee de manera privada que cuando es necesario solicitarlo a la autoridad política competente. Es necesario mencionar, no obstante, que ese orden privado se beneficia de la existencia de un sistema público legal eficaz en el cual está inmerso. En los países en vías de desarrollo, hay también evidencia empírica como para poder afirmar tentativamente que algunos países, como es el caso de China, han sido capaces de entrar en una fase incipiente de modernización e industrialización sin la ayuda de un sistema legal moderno, apoyándose únicamente en un sistema de orden público en manos de las autoridades locales y en manos privadas. Estos países no tienen unos gobiernos manifiestamente rapaces, pero sus sistemas jurídicos están anticuados o son disfuncionales para los estándares occidentales.

La economía de los costes de transacción (Williamson, 1985) nos ayuda a entender los límites que tiene el intentar proveer de manera privada un determinado orden legal y los mecanismos que aseguren su cumplimiento. Sólo cabe confiar en la buena voluntad de las partes, como mecanismo de refuerzo para el cumplimiento de lo acordado en un contrato, cuando las partes contratantes se ven obligadas a mantener una relación comercial duradera –obligación que surge de los costes netos positivos que tendría el cambiar de socio. Este *auto-cumplimiento* de lo acordado también puede surgir en los intercambios multilaterales que tienen lugar en grupos cohesionados, donde la gente se conoce y la información fluye fácilmente. En estos contextos, la reputación y las normas sociales aseguran el buen

resultado del intercambio. En los grupos con fuertes lazos étnicos y religiosos, el rechazo y la expulsión suelen tener más importancia que la que tienen las multas o sanciones en los grupos basados enteramente en relaciones comerciales impersonales (Landa, 1994).

Con la mayor especialización, con la expansión de los mercados y con un inevitable aumento de las transacciones impersonales, el aumento de los costes de información impediría el comercio si el cumplimiento de lo acordado se dejara al libre albedrío de unas partes que ni se conocen. Las redes comerciales informales no sirven en tales circunstancias. En las transacciones económicas en las que la reputación es un elemento decisivo, es difícil que las nuevas empresas se introduzcan en el mercado y los ya participantes, temerosos del elevado riesgo de incumplimiento por parte del nuevo entrante, suelen rechazar incluso ofertas a un precio más bajo y calidad superior cuando éstas provienen de agentes desconocidos de fuera de la red (McMillan y Woodruff, 2000). Además, asegurar el cumplimiento de la ley mediante empresas privadas comporta una gran desventaja: esas organizaciones comparten una cierta propensión a monopolizar el mercado e incluso impedir el cambio tecnológico, particularmente cuando dichas organizaciones representan sólo a una parte del mercado, la de los vendedores, por más señas (Mokyr, 1990).

Si de una pura decisión económica se tratara, la elección entre el orden público y el privado dependería en última instancia del coste relativo de cada sistema. Para que funcionase adecuadamente, el orden privado necesitaría de un acopio agotador de información, que variaría en función de que se dispusiera o no de la posibilidad de plantear recursos ante un sistema judicial eficaz. En su estudio sobre las empresas existentes durante el periodo de transición en la Europa del Este y la antigua Unión Soviética, McMillan y Woodruff (2000) concluyen que el orden público y privado se complementan entre sí. Al ser complementarios, el valor de una unidad marginal de instituciones privadas proveedoras de ese orden se incrementa tanto más cuanto más desarrollado esté el sistema legal formal, y la eficacia requiere que ambas modalidades crezcan simultáneamente. McMillan y Woodruff (2000) concluyen también que las redes informales y los sistemas legales formales son sustitutivos, lo que significa que la importancia de las redes o instituciones informales, en cuanto mecanismos que aseguran el cumplimiento de lo acordado, debería debilitarse a medida que el sistema legal madura.

#### 4. CONCLUSIÓN

Hasta hace poco la literatura económica sobre la acción política solía ignorar el papel de las instituciones sociales fundamentales, así como los problemas relacionados con los costes de transacción y la falta de información. La Nueva Economía Institucional, que emergió durante la década de los ochenta, puso a dichas instituciones sociales y a los costes de transacción sobre el tapete al explicar su contribución a la creación de derechos de propiedad seguros y a la disminución de los costes del intercambio. Sin embargo, inicialmente el nuevo análisis institucional no estaba orientado hacia el estudio de la acción política. La NIE prestó escasa aten-

ción a los límites y las oportunidades para reformar las instituciones creadas por factores (normas) sociales o por los intereses políticos.

En este artículo se ha subrayado la importancia de tales restricciones, defendiendo que han de tomarse en cuenta cuando se plantean reformas. La ciudadanía puede minar las reformas con su comportamiento individual, si se niega a respetar las nuevas normas y no aporta su colaboración voluntaria en apoyo de las mismas, cosa que suele ser necesaria en la mayoría de los casos para que las instituciones funcionen como es debido. El éxito de las nuevas instituciones, por tanto, depende en parte de que exista una demanda generalizada de ese nuevo contexto institucional. Esa demanda de instituciones responde a consideraciones de índole práctica o económica, pero suele depender también de las normas sociales generalmente aceptadas. El conflicto entre las nuevas instituciones y esas normas sociales antiguas y generalmente aceptadas suele socavar las reformas.

En este artículo se ha subrayado también el *problema del conocimiento*. Para la política institucional, el problema del conocimiento constituye un desafío mayor que el planteado por el tema de la falta de información y la existencia de elevados costes de transacción. El problema del conocimiento surge por nuestro entendimiento limitado de cómo podemos crear instituciones sociales: nuestro conocimiento acerca de las tecnologías sociales es incompleto. Ese conocimiento incompleto también limita nuestra comprensión de la dinámica de las instituciones y los sistemas sociales, como por ejemplo la evolución de los mercados financieros y los mercados laborales bajo distintos regímenes normativos.

El problema del conocimiento conlleva implicaciones importantes para la política institucional. Los estudios históricos nos indican que los sistemas sociales suelen evolucionar de un modo no planificado, creando efectos y resultados que no se entienden *ipso facto*. Los responsables políticos introducen a menudo reformas que tienen efectos inesperados; la ciudadanía suele oponer resistencia a la introducción de nuevas instituciones debido a percepciones erróneas sobre su naturaleza y consecuencias; la incertidumbre existente sobre las propiedades de instituciones sociales alternativas –esto es, el limitado conocimiento existente sobre las tecnologías sociales– da a los reformadores persuasivos la oportunidad de convencer a los dirigentes políticos de que deberían usar nuevos métodos para alcanzar los objetivos sociales que persiguen. En concreto, un mal e inesperado funcionamiento de los sistemas sociales da a los especialistas y reformadores la oportunidad de impulsar la aceptación de marcos institucionales alternativos.

Cuando los gobiernos no desean o no son capaces de introducir las nuevas instituciones que los grupos sociales importantes reclaman, tal vez otras organizaciones no gubernamentales, como los grupos industriales, podrían proporcionar esos marcos institucionales demandados. Diversas investigaciones muestran que en las economías modernas existen también instituciones privadas o informales que no son provistas por el Estado y que desempeñan un papel importante, aunque funcionan siempre al abrigo de la ley –las leyes y las instituciones informales se complementan y refuerzan entre sí. No obstante, dichas normas privadas no son buenos *sustitutos* de un sistema legal formal, y su capacidad para

ejercer como tales sustitutos disminuye a medida que la economía se hace más avanzada y compleja.

Por último, cabe decir que los límites para reformar las instituciones no son tan enormes como se afirma en el ámbito de la ciencia política basada en la perspectiva de la elección racional, pero cabe afirmar también que las oportunidades para esa reforma son ciertamente menores de lo que se suele sugerir en los círculos del análisis económico tradicionales. Para tener éxito, las reformas han de ser a menudo selectivas, y han de apoyarse en medidas que sean capaces de sortear los impedimentos sociales y políticos relevantes. El problema del conocimiento aquí resaltado exige un proceso flexible de reforma institucional que permita que la autoridad política realice un aprendizaje interactivo y los ajustes necesarios.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bates, R. H. (1981): *Markets and States in Tropical Africa*, California University Press, Berkeley.
- Bates, R. H. (1990): "Macropolitical Economy in the Field of Development", en Alt, J. y Shepsle, K. (eds.), *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 31-54.
- Berkowitz, D.; Katharina, P. y Jean-Francois, R. (2000): "Economic Development, Legality, and the Transplant Effect", CID Working Paper n° 39, marzo, Universidad de Harvard.
- Bhagwati, J. (1978): *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Ballinger, Cambridge.
- Dixit, A. K. (1996): *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics*, The MIT Press, Cambridge.
- Easterly, W. y Ross, L. (1997): "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, n° 4, noviembre, pp. 1203-1250.
- Eggertsson, T. (1990): *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Eggertsson, T. (2005): *Imperfect Institutions. Opportunities and Limits for Reform*, Michigan University Press, Ann Arbor.
- Furubotn, E. G. y Rudolf, R. (1997): *Institutions and Economic Theory-The Contribution of the New Institutional Economics*, Michigan University Press, Ann Arbor.
- Landa, J. T. (1994): *Trust, Ethnicity, and Identity: Beyond the New Institutional Economics of Ethnic Trading Networks, Contract Law, and Gift-Exchange*, Michigan University Press, Ann Arbor.
- Libecap, G. D. (1989): *Contracting for Property Rights*, Cambridge University Press, Cambridge.
- McMillan, J. y Christopher, W. (2000): *Private Order Under Dysfunctional Public Order*, John M. Olin Program in Law and Economics, Working Paper n° 189, Stanford Law School.

- Messick, R. E. (1999): "Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues", *The World Bank Research Observer*, vol. 14, n° 1, pp. 117-136.
- Mokyr, J. (1990): *The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress*, Oxford University Press, Nueva York.
- North, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Quian, Y. (2002): "How Reform Worked in China", Departamento de Economía de la Universidad de California, Berkeley, Working Paper, pp. 1-62.
- Stephenson, M.C. (2000): "A Trojan Horse Behind Chinese Walls? Problems and Prospects of US-Sponsored "Rule of Law" Reform Projects in the People's Republic of China", Center for International Development, Working Paper n° 47, Universidad de Harvard.
- Tiebout, C. (1956): "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 4, pp. 16-24.
- Toboso, F. y Arias, X. C. (2005): *Organización de gobiernos y mercados. Análisis de casos desde la Nueva Economía Institucional*, en prensa.
- Weingast, B. R. (1995): "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 11, n° 4, pp. 1-31.
- Williamson, O. E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets Relational Contractin*, The Free Press, Nueva York.
- Winiecki, J. (1990): "Why Do Economic Reforms Fail in the Soviet System: A Property Rights Based Approach", *Economic Inquiry*, vol. 28, n° 2, abril, pp. 195-221.

#### ABSTRACT

This paper is concerned with major reform or institutional policy. It focuses on those opportunities and limits for reform that reflect the knowledge problem as well as the political and social responses to reform. The paper emphasizes that social structures sometimes evolve un-according to any plan. In order to succeed, reforms must often be selective. Though the paper relies on the theoretical frameworks, concepts, and insights of the new institutional economics, I make some adjustments in these constructs taking into account institutional policy issues. Specifically, I will use, among others, the concept of "social technologies". Production technologies and social technologies, along with underlying social institutions, are necessary complements in economic activity.

*Key words:* institutional reform, opportunities and limits for reform, knowledge problem, political and social responses to reform, social technologies, production technologies, informal institutions.

