

Douglass C. North en la ciencia política: nuevas respuestas a viejos problemas

Yemile Mizrahi

La ciencia política se ha nutrido frecuentemente de teorías desarrolladas en el campo económico. En la construcción de algunos de sus paradigmas más importantes, la ciencia política ha partido de los supuestos y visiones del mundo correspondientes a varias teorías económicas. Así, la teoría pluralista se basa en los supuestos de la teoría económica neoclásica, que concibe al sistema político como el resultado de un equilibrio de fuerzas entre varios grupos de interés. Similarmente, la teoría marxista parte de una visión dialéctica de la historia y del concepto de explotación del trabajo, y analiza el sistema político como el producto de una lucha de clases. Más recientemente, la ciencia política ha incorporado la teoría de juegos y de elección racional para explicar un sinnúmero de fenómenos políticos, tales como la distribución de preferencias del electorado, los conflictos entre diferentes grupos organizados, el proceso de toma de decisiones en la elaboración de las políticas públicas, etc. En este sentido, no es sorprendente que los politólogos encuentren en Douglass C. North, premio Nobel de Economía 1993, una nueva fuente de inspiración teórica. Lo que sí llama la atención es la popularidad que sus teorías y las de otros nuevos institucionalistas¹

Profesora-investigadora de la División de Estudios Políticos, CIDR.

¹ Algunos de los más importantes estudios de los nuevos institucionalistas son: Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa. The Political Bases of Agricultural Policies*, Berkeley, University of California Press, 1981; Roland M. Czada y Adrienne Windhoff-Heritier (comps.), *Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1991; Peter A. Hall, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Nueva York, Oxford University Press, 1986.

han adquirido en el campo de la ciencia política. En gran parte, esto se debe a que North explícitamente incorpora variables políticas, concretamente instituciones, para explicar fenómenos económicos. Pero, y más importante aún, la gran aceptación de sus teorías y su aplicación en una gran diversidad de estudios políticos se debe también a que North ha contribuido en la construcción de un nuevo paradigma teórico, es decir, una nueva manera de ver el mundo, de pensar y, por lo tanto, una nueva forma de preguntar y de responder a los viejos problemas tradicionalmente abordados por la ciencia política. Así, aunque el propósito específico de su obra es explicar los factores que determinan el desempeño económico en varios países y la evolución de los diferentes sistemas económicos a través de la historia, para explicar estos fenómenos North ha desarrollado una teoría que vincula de manera novedosa y parsimoniosa las relaciones entre las esferas de la economía y de la política, permitiendo de este modo analizar un gran rango de problemas políticos y sociales desde una perspectiva diferente. Aunque la teoría de North y la de los nuevos institucionalistas no está exenta de problemas, sí tiene un gran poder explicativo y puede ser utilizada para analizar problemas tan generales como el surgimiento del Estado moderno, hasta problemas concretos de comportamiento, como por ejemplo por qué en algunas sociedades la gente tira basura en las calles.

En las siguientes páginas me propongo evaluar las contribuciones de Douglass C. North a la ciencia política. Primero describo las premisas de su teoría, analizo cómo se percibe la realidad social desde una perspectiva neoinstitucionalista, evalúo cuáles son las contribuciones más importantes y comento cuáles son en mi opinión sus principales debilidades.

La teoría de Douglass C. North

El objetivo central de Douglass C. North es, como lo afirma en su libro *Structure and Change in Economic History*,² desarrollar un nuevo marco teórico para analizar el pasado económico.³ Es decir, explicar el de-

² Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 1981.

³ Este libro es, en mi opinión, donde mejor está expuesta su teoría. Su libro más reciente (1990) elabora y clarifica algunos conceptos y pretende responder a problemas que él reconoce haber dejado sin resolver en sus obras anteriores, en particular la diferencia entre instituciones

sempño de un sistema económico en función de la *estructura institucional* existente en una sociedad determinada, así como analizar los factores que contribuyen al cambio de esta estructura. North parte de una pregunta central, a saber, ¿por qué ciertos sistemas económicos han prosperado, creando los incentivos necesarios para que haya crecimiento económico, un uso eficiente de recursos e innovación tecnológica, mientras que otros sistemas han dado lugar a un estancamiento económico o, peor aún, a un progresivo deterioro del bienestar general? ¿Cómo explicar la divergencia entre países desarrollados y países subdesarrollados? La respuesta novedosa está en que es la estructura institucional la que condiciona el desempeño económico de cualquier sociedad. Al argumentar que la economía de cualquier país está íntimamente relacionada con las instituciones políticas y sociales existentes, North reconoce que su teoría rebasa los campos tradicionales de la teoría económica. Su libro, dice, está destinado para un público más amplio que el de los historiadores económicos. En principio, North pretende construir una nueva teoría que dé cuenta del cambio económico partiendo de una concepción distinta de la interacción entre variables económicas y políticas así como de los factores que determinan el cambio social. Es decir, implica la construcción de un nuevo paradigma. De ahí la gran acogida que han tenido sus teorías en el campo de la ciencia política.

North define las instituciones como las reglas del juego en una sociedad, es decir, las reglas formales e informales, así como los sistemas existentes para hacer valer estas reglas (*system of enforcement*) que estructuran y conforman la interacción humana.⁴ Las instituciones permiten que exista la convivencia humana; sin instituciones el mundo sería una "jungla hobbeseana" en la que los individuos, sin restricción alguna, pelearían unos contra otros tratando de maximizar sus propios intereses.⁵ Las instituciones, en resumen, reducen la incertidumbre existente en el intercambio humano ya que reglamentan y ordenan las relaciones sociales, generando así un conjunto de oportunidades y limitaciones de acción para los actores sociales. Inevitablemente, las instituciones crean una serie de incentivos y

y organizaciones. Como se verá más adelante, creo que, aunque North acepta que su teoría encuentra aquí uno de sus puntos más débiles, no logra superarlo del todo satisfactoriamente. Cfr. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁴ *Ibidem*, p. 58.

⁵ Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, op. cit., p. 203.

desincentivos que guían y conforman la actividad económica.⁶ Hay instituciones que permiten el desarrollo económico y otras que conducen al fracaso y al estancamiento.

La teoría institucionalista de North proviene, y así lo reconoce, de una teoría del comportamiento humano combinada con una teoría de los costos de transacción.⁷ La primera supone que los actores sociales son racionales y que buscan maximizar sus intereses, es decir, responden de manera racional a ciertos incentivos. La segunda teoría parte del postulado de que la interacción económica es costosa, es decir, existen *costos de transacción positivos* porque cuesta medir y especificar el valor de lo que se intercambia y también cuesta proteger y hacer valer los contratos (derechos de propiedad) entre diferentes actores sociales. Las instituciones que logran minimizar los costos de transacción son aquellas que dan lugar al crecimiento económico. Una estructura ineficiente de los derechos de propiedad genera incertidumbre y, por lo tanto, causa estancamiento y deterioro económicos. Por eso, North argumenta que las instituciones no son necesariamente eficientes. Hay algunas desfavorables para el desarrollo económico.

Más aún, las instituciones de cualquier sociedad no son neutrales. Aun cuando parezcan representar intereses generales, las instituciones reflejan un juego inequitativo de poder entre diferentes actores sociales. De este modo, las reglas del juego de cualquier sociedad implican la existencia de ganadores y perdedores. Las preguntas relevantes entonces son: ¿por qué obedecen las reglas los perdedores?, ¿qué tantos recursos tienen para alterar las reglas del juego a su favor? North introduce aquí el papel de la ideología como un factor fundamental. La ideología juega un papel legitimador de ciertas reglas del juego.⁸ Al igual que Marx, North reconoce que las instituciones privilegian más los intereses de ciertos actores que los de otros. Sin embargo, a diferencia de Marx, North no tiene una visión teleológica de la historia ni tampoco una predisposición a ver a las instituciones como inherentemente injustas. En la teoría de North, unos ganan y otros pierden; en el proceso se crean ciertas oportunidades que en algunos casos llevan al éxito económico y en otros al fracaso. Lo interesante es analizar qué

⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁷ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, op. cit., p. 27.

⁸ Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, op. cit.; y Douglass C. North, "The New Institutional Economics", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, núm. 142, 1986.

oportunidades tienen los perdedores para alterar las reglas del juego a su favor; qué capacidad poseen de formular una ideología contraria que justifique su lucha. No es la misión histórica de una clase social la que explica el cambio social, sino más bien la capacidad de los perdedores de superar los problemas del *free rider* y de organizar una acción colectiva. Esta combinación entre el marco institucional que configura un conjunto de oportunidades y limitaciones de acción y el comportamiento de los diferentes actores sociales es, en mi opinión, una de las más grandes contribuciones del paradigma de North a la ciencia política. Esto es así por varias razones.

Primera, North formula un nuevo marco teórico que permite analizar más objetivamente el comportamiento de los actores sociales. Al igual que las teorías de "elección racional", que han adquirido popularidad en la ciencia política, North estudia el comportamiento actual —no hipotético— de los actores, reconociendo que éstos son racionales y que, por lo tanto, responden a ciertos incentivos. Pero, a diferencia de dichas teorías, North enmarca estas decisiones dentro de un conjunto de reglas —o instituciones—. El comportamiento social no ocurre en un vacío, sino que está configurado y limitado por el marco institucional. De esta manera, es posible analizar cuál es la lógica que guía las acciones de los diferentes actores sociales. Esto puede utilizarse para estudiar por qué las políticas económicas adoptadas por los ahora países industrializados generaron los incentivos adecuados que los llevaron al éxito económico, mientras que en algunos países del Tercer Mundo, las políticas económicas adoptadas han conducido al deterioro económico.⁹ La teoría también puede extenderse para analizar comportamientos sociales que rebasan la esfera económica, como por ejemplo, ¿qué incentivos existen en una sociedad determinada para que la gente respete los lugares públicos?, ¿por qué la gente tiende a votar más en algunos países que en otros?

Segunda, la teoría de North nos permite analizar de manera concisa y consistente diferentes sistemas sociales, ya que podemos identificar cuáles son las reglas del juego, quiénes son los actores, qué intereses tienen, cuáles son sus recursos, quiénes son los ganadores y los perdedores, y qué tipo de ideologías permiten la estabilidad de estas reglas. Esta nueva forma sencilla pero poderosa de ver el mundo per-

⁹ Sobre estas líneas de análisis, Robert Bates estudió por qué en algunos países de África los responsables de diseñar la política económica, gentes inteligentes y con preparación, tomaron decisiones que a primera vista parecen tontas e irracionales. Cfr. Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa. The Political Bases of Agricultural Policies*, Berkeley, University of California Press, 1981.

mite analizar y comparar las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, entre la economía y la política en diferentes países.

Tercera, la teoría de North parte de una idea contractualista de las instituciones, lo que le permite analizar a estas últimas de manera dinámica, no estática. Es decir, ya que las instituciones reflejan la interacción entre diferentes actores sociales, puede estudiarse su origen y transformación a través del tiempo. Ésta es una diferencia importante con la ciencia política tradicional, para la cual las instituciones han constituido uno de los objetos centrales de investigación. La novedad del Nuevo Institucionalismo es que combina el estudio de las instituciones con el de la elección racional. En contraste con los estudios tradicionales de las instituciones, que describen sus funciones y atribuciones fijas, North las estudia como el producto de un juego de intereses en el que los ganadores imponen ciertas reglas para maximizar sus intereses, cuidando, a la vez, que estas instituciones generen beneficios para el resto de la sociedad. Los actores sociales obedecen las reglas del juego porque perciben que existe un mínimo de justicia, no sólo por coerción. Ahora bien, cuando los actores advierten que sus instituciones son injustas, sólo luchan para cambiarlas cuando se pueden organizar. Aun cuando esta idea parezca simple, es sumamente sugerente y permite estudiar problemas que no han sido adecuadamente estudiados por la ciencia política tradicional. Por ejemplo, ¿por qué existen países en los que priva la apatía, el deterioro económico, la corrupción y el cinismo? A diferencia del marxismo, estos problemas no son vistos como etapas necesariamente transitorias de un sistema social, sino que pueden persistir cuando los actores sociales no tienen la capacidad de organizarse para combatirlos.

Los límites de la teoría

La parsimonia de la teoría de North, en la que el mundo se compone de instituciones y actores, es también una de sus mayores debilidades. La teoría presupone que las instituciones configuran los objetivos de los actores sociales, pero deja de lado el estudio de cómo se forman estas preferencias. Como afirman Steinmök, Thelen y Longstreth,¹⁰ la

¹⁰ Cfr. Sven Steinmök, Kathelen Thelen y Frank Longstreth (comps.), *Historical Institutionalism in Comparative Politics: State, Society, and Economic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

teoría de North y la de otros nuevos institucionalistas que parten de la teoría de la elección racional se basan en una lógica deductiva que no permite analizar cómo se forman las preferencias de los actores políticos más allá del análisis del interés racional. Aun cuando North reconoce la diferencia entre instituciones (reglas del juego) y organizaciones (los jugadores),¹¹ el análisis de estas últimas está menos desarrollado. A mi juicio, esto se debe a que a North le interesa más entender cómo las instituciones estructuran las relaciones entre los individuos y qué incentivos económicos generan dichas instituciones, que entender cómo se organizan los actores sociales en determinadas coyunturas para cambiar estas instituciones. Por esta misma razón, North no puede dar cuenta de manera satisfactoria de cómo y por qué se forman las coaliciones entre diferentes actores sociales, cuál es el cemento que los une y qué efecto pueden tener en un determinado sistema político.

Por lo anterior, considero que aun cuando uno de los propósitos de North es estudiar el cambio de las estructuras económicas, su teoría es más exitosa en el análisis de la continuidad o, a lo más, en el estudio del cambio incremental. North ofrece más recursos teóricos para estudiar por qué existe la ineficiencia o el éxito económico en varios países que entender por qué cambian las estructuras económicas a través del tiempo, sobre todo cuando estos cambios son producto de revoluciones. La teoría de North, aunque sugerente, resulta insuficiente para analizar los cambios sociales, políticos y económicos generales, como el tránsito del Estado feudal al moderno. Para dar cuenta de estos fenómenos, North mismo tiene que valerse de otras explicaciones como el cambio poblacional o el cambio tecnológico.¹² En su libro más reciente, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, North acota más el análisis del cambio, es decir, pretende analizar por qué los rumbos de las economías de Inglaterra y de España fueron tan diametralmente opuestos. Aun así, la teoría es limitada para entender los grandes cambios que él se propone analizar. Paradójicamente, la teoría arroja más luz sobre la continuidad que sobre el cambio. Por ejemplo, North explica convincentemente por qué en varios países de

¹¹ Las organizaciones son los "jugadores", es decir, los diferentes actores sociales que actúan dentro de ciertas reglas del juego (instituciones) y tienen como su objetivo principal ganar el juego, o sea, maximizar sus intereses. Cfr. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, op. cit., pp. 3-10.

¹² En particular, cfr. Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, op. cit.

América Latina persistieron las instituciones políticas autoritarias impuestas por España y Portugal a pesar de la introducción de constituciones liberales inspiradas en Estados Unidos.¹³ En mi opinión, la teoría es más exitosa y fructífera en el análisis de problemas más concretos, como por ejemplo, por qué en la Inglaterra del siglo XVII una serie de instituciones crearon condiciones favorables para el crecimiento económico.¹⁴

Otro problema de la teoría de North es que la definición de instituciones es vaga y, por lo tanto, es difícil precisar qué constituye una institución y qué no. Dado que la definición incluye reglas informales de comportamiento, éstas no siempre pueden percibirse. Más aún, North parece incluir algunas veces a la ideología como parte del marco institucional, y algunas otras ésta es concebida como un factor externo que legitima un orden institucional determinado.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, North nos ofrece una poderosa arma analítica con la cual se pueden estudiar diferentes fenómenos sociales en una variedad ilimitada de contextos políticos. La utilidad de la teoría está en la capacidad del analista de atar los cabos sueltos dejados por North, de aterrizar los conceptos generales en situaciones concretas y de definir con precisión las reglas del juego y los actores. En las situaciones en las que esto pueda hacerse, la teoría de North puede conducir a un análisis innovador y creativo de problemas tradicionalmente abordados por la ciencia política.

¹³ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, op. cit., p. 103.

¹⁴ Douglass C. North y Barry R. Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *The Journal of Economic History*, vol. XLIX, núm. 4, diciembre de 1989.