

Douglass C. North: su contribución hacia una teoría del cambio institucional

F. Alejandro Villagómez

La Real Academia de Ciencias de Suecia decidió otorgar el Premio Nobel de Economía 1993 a los profesores Robert Fogel de la Universidad de Chicago y Douglass C. North de la Universidad Washington en St. Louis. De acuerdo con la Academia, “ambos profesores se hicieron acreedores al premio por haber renovado la investigación en historia económica mediante la aplicación de la teoría económica y los métodos cuantitativos” para explicar los cambios económicos e institucionales. En relación con este suceso es interesante resaltar dos elementos. En primer lugar, no obstante la difusión periodística de dicho premio destaca el poco conocimiento, aun dentro del medio, de la trayectoria y contribución de estos profesores a la ciencia económica. En segundo, es interesante notar que las últimas seis ediciones del premio se han destinado a áreas relacionadas con la microeconomía, después de muchos años de dominio de macroeconomistas y, más aún, por primera vez se reconoce el trabajo en el área de historia económica. Este segundo punto es interesante ya que se inscribe en el énfasis que se ha dado en la última década a aspectos como la eficiencia microeconómica en los programas de política económica y reforma en la mayor parte del mundo.

El objetivo de esta nota es tratar de exponer de una forma breve,

Profesor-investigador de la División de Economía, CIDE. Agradezco los comentarios y sugerencias de John Scott a una versión preliminar de este trabajo. Todos los errores son responsabilidad exclusiva del autor.

y sobre todo desde una perspectiva informativa, el pensamiento de Douglass C. North, así como su contribución al campo de la economía. Intentaré presentar los elementos más importantes de su trabajo aunque, como es común en estos casos, se corre el riesgo de presentar una versión parcial basada en la propia interpretación del reseñador.

North y la Nueva Economía Institucional

North, ubicado dentro de la Nueva Historia Económica, o más en general dentro de la Nueva Economía Institucional, ha sido uno de los economistas que más ha señalado en las últimas tres décadas la necesidad de dar una mayor atención a la estructura institucional de la sociedad, con la finalidad de entender los determinantes del crecimiento económico y las diferencias económicas entre países. North subraya la importancia del cambio en las instituciones económicas y políticas, la transformación de los derechos de propiedad y el efecto de la ideología, analizados conjuntamente dentro del marco básico de la teoría microeconómica. Podría decirse que su principal contribución a la economía ha sido, precisamente, la de ofrecer los elementos para un marco teórico que permita integrar a las instituciones y al cambio institucional, en forma endógena,¹ dentro del análisis económico. Si bien es cierto que estos elementos se encuentran inmersos de una u otra forma en sus diversos artículos y libros publicados es, sin duda, en su último libro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* —publicado en 1990—, en donde su pensamiento se expresa de una forma más sistematizada.

Para desarrollar sus ideas me gustaría organizar la exposición partiendo del siguiente cuestionamiento que North plantea insistentemente en sus clases y sus escritos, y que ha constituido indudablemente una preocupación central en la ciencia económica. "¿Por qué algunos países son ricos y otros países son pobres?" No obstante que este problema es central en el debate de la teoría y la política económica, no existe una explicación suficientemente adecuada y completa entre los

¹ Una de las principales características de la Nueva Economía Política, que toma como su punto de partida el modelo walrasiano, es precisamente la de flexibilizar algunos de sus supuestos que implican que variables como las preferencias, normas, los mecanismos para hacer cumplir los "contratos", y otras instituciones sean exógenas al modelo. En este sentido, como veremos más adelante, North hace énfasis en la necesidad de endogenizar elementos como los costos de transacción, las instituciones o la ideología.

diversos paradigmas económicos conocidos. Por ejemplo, el modelo neoclásico de crecimiento económico de Solow (o su versión ampliada que incluye capital humano)² ofrece una explicación sobre la relación que existe entre el nivel de ingreso per cápita en el estado estacionario y las tasas de ahorro y de crecimiento poblacional. En particular, entre mayor sea la tasa de ahorro, más rico será el país, mientras que entre más alta sea la tasa de crecimiento poblacional, será más pobre. North argumenta al respecto que si este modelo fuese adecuado, entonces lo único que tendrían que hacer los países pobres para lograr su convergencia al nivel de ingreso per cápita de los ricos es seguir la prescripción derivada de este modelo en cuanto a ahorro y crecimiento poblacional. Sin embargo, es claro que esto no es suficiente y que lo que persiste es una profunda desigualdad económica entre países. North sugiere que la explicación a este problema se encuentra en el marco institucional de un país, que es el que define las recompensas (*payoffs*) a los actores por sus actividades económicas y políticas, y que en el caso de los países pobres no estimula la actividad productiva. Para poder explicar esta respuesta, que puede parecer provocativa o incluso cínica, debemos profundizar más en el esquema analítico de North.

North y el modelo neoclásico

Debe quedar claro que el marco teórico de análisis que sugiere North está basado en el individualismo metodológico que tiene al individuo como punto de partida. Este marco teórico se basa en la teoría económica neoclásica de la "elección sujeta a restricciones". North considera que en el modelo neoclásico el aspecto teórico de la "elección" es central, ya que se convierte en una fuente de robustez teórica y de hipótesis refutables. También destaca la importancia que tiene el concepto de escasez sobre la competencia en este modelo. Sin embargo, North considera que el paradigma neoclásico convencional resulta insuficiente e inadecuado para los propósitos de explicar problemas centrales de la historia económica y el desarrollo económico como el señalado en el cuestionamiento antes planteado. En este sentido, cree que es necesario introducir en este modelo una teoría del comportamiento humano

² Robert Solow, "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, 1956; Gregory Mankiw, David Romer y David Weil, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, mayo de 1992.

que considere las motivaciones de los agentes, así como la forma en que éstos procesan y utilizan la información e interpretan su medio. Por lo tanto, considera importante flexibilizar supuestos del modelo neoclásico tales como la no existencia de costos de transacción, así como asumir información perfecta o capacidades cognitivas ilimitadas. También estima inadecuado el fuerte peso que da el modelo neoclásico al concepto de "eficiencia asignativa", ya que su utilidad es restringida. En este caso sugiere como más relevante el concepto de "eficiencia adaptativa", en la medida en que permite entender las diferencias en las tasas de crecimiento del ingreso entre las distintas estructuras económicas, así como su evolución en el tiempo.³ Otro elemento de discrepancia es el papel central que el modelo neoclásico asigna a la tecnología para explicar el crecimiento económico. Si bien es cierto que este elemento es importante, North cree que es sólo la mitad de la historia y que es necesario considerar las instituciones y, por lo tanto, la relación entre la tecnología y las instituciones y su efecto sobre la evolución económica de la sociedad. Con base en estas consideraciones, North sugiere un marco teórico para integrar a las instituciones así como el cambio institucional dentro del análisis.

Información, ideología y costos de transacción

Dentro de las discrepancias de North respecto al modelo neoclásico destacan los supuestos sobre información, racionalidad y costos de transacción, así como del papel de la ideología. Dada la importancia central de estos elementos conviene presentar aquí una breve discusión sobre ellos antes de referirnos a la función de las instituciones.

Como ya se mencionó, North destaca el papel central del concepto de "elección" en el modelo neoclásico en la medida en que fundamenta el comportamiento maximizador de los individuos. Sin embargo, este modelo asume que los actores poseen la información necesaria para evaluar correctamente las alternativas y realizar las elecciones para alcanzar sus fines. Esto es debido a que el postulado de racionalidad "instrumental", en el modelo neoclásico, asume información "completa"

³ Brevemente, "eficiencia adaptativa" en North se relaciona con "el tipo de reglas que dan forma a la manera en que la economía evoluciona a través del tiempo (así como) al deseo de la sociedad de adquirir conocimiento y aprendizaje que induzca innovación para tomar riesgos y actividades creativas de todo tipo, así como resolver problemas y cuellos de botella" (North, 1990).

y "gratuita". Sin embargo, North argumenta que lo característico en la realidad es la existencia de información incompleta y costosa y, en esta medida, la disponibilidad de información es lo que restringe nuestras elecciones y nuestro comportamiento maximizador, ya que esta información es la que determina nuestra habilidad para medir los atributos de los bienes y servicios que intercambiamos. Pero más importante que la disponibilidad de información es la forma como la utilizamos y procesamos, diseñando "modelos subjetivos" que guíen nuestras elecciones y los que corregimos sólo imperfectamente mediante la retroalimentación de información.

El hecho de que la característica entre las partes que entablan intercambios sea la existencia de información imperfecta y asimétrica, introduce dos elementos importantes en el análisis de North. En primer lugar, este procesamiento de información es función del acervo de conocimiento así como de las "ideas". El primero define un límite superior, pero la forma en que usamos y procesamos esta información depende de nuestras percepciones y actitudes ideológicas. Es decir, "la ideología no sólo juega un papel esencial en las 'elecciones' políticas, sino que también es central en las 'elecciones' individuales que afectan el comportamiento económico" (North, 1992) y, por lo tanto, condiciona el marco subjetivo que utilizan los individuos para explicar el mundo que los rodea. La ideología, entendida como las percepciones subjetivas (modelos, teorías) que toda la gente posee para explicar el mundo que la rodea, no tiene un papel en el modelo neoclásico porque es incompatible con el postulado de "racionalidad instrumental".

De acuerdo con North, las estructuras ideológicas que los individuos poseen para interpretar su medio son afectadas por cambios fundamentales en los precios relativos, como por ejemplo modificaciones en la razón de precios de los factores, cambios en los costos de información o en la tecnología. Estos cambios alteran la percepción sobre los costos y beneficios de nuevas negociaciones y contratos. Es decir, alteran los patrones de comportamiento de la gente y su racionalización de lo que constituye normas de conducta.⁴ Estos cambios a su vez son filtrados a través de las ideas condicionadas culturalmente, lo que resulta en persistentes inconsistencias entre los resultados percibidos y

⁴ Para clarificar este punto, North ofrece como ejemplo el cambio en la estructura familiar observado a lo largo del siglo XX, el cual ha sido condicionado por cambios en los precios relativos del trabajo, por el ocio y la contracepción. Junto con esta modificación en la estructura familiar se encuentra un cambio en las actitudes ideológicas sobre aspectos morales y el papel de la mujer en la sociedad.

los predichos por los modelos subjetivos de los agentes. Es decir, el cambio en precios relativos es filtrado a través de construcciones mentales preexistentes que condicionan nuestro entendimiento de esos cambios. En este sentido la cultura tiene un papel importante en el marco analítico de North, en la medida en que afecta el marco institucional de una sociedad.

- El segundo elemento importante que se deriva de esta caracterización de la información es la existencia de costos de transacción positivos. De una forma general podemos definir estos costos de transacción como aquellos derivados de la medición de los atributos valorados de los bienes y servicios intercambiados y del comportamiento de los individuos dentro de esta actividad, así como de los costos derivados de hacer cumplir y vigilar los acuerdos y contratos. Debe notarse que los atributos a medir no sólo son físicos sino que incluyen las dimensiones de los derechos de propiedad (los derechos que definen los usos, el ingreso derivado y su alienación) involucrados en el intercambio. Entre mayor sea la dificultad para medir estos atributos (que depende en parte del problema de información mencionado) mayores serán los costos de transacción y la incertidumbre en el proceso de intercambio. Por otro lado, debe notarse que el aumento en el tamaño del mercado, que determina el paso del intercambio personal a uno impersonal, afecta los costos de transacción al requerirse una especificación más elaborada de los derechos intercambiados. El paso a un intercambio impersonal conlleva un aumento en los incentivos de las partes "contratantes" hacia actitudes oportunistas, de engaño o de fraude. Esta situación requiere de generar los mecanismos necesarios para hacer cumplir y vigilar los contratos y acuerdos, lo cual es costoso. También debe notarse que North señala que la "ideología es una función directa del grado en que es costosa la medición y el hacer cumplir los contratos" (North, 1992). En la medida en que el costo sea bajo, entonces hace poca diferencia si la gente cree que las reglas del juego son justas o injustas. Finalmente, debe señalarse que los costos de transacción son determinados por la estructura institucional existente, como explicaremos más adelante.

Instituciones

North define a las instituciones como "las restricciones diseñadas por el hombre que estructuran su interacción política, económica y social"

(North, 1991). Estas instituciones, que consisten en reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad) e informales (normas de conducta, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos), así como en las características de su cumplimiento (*enforcement*), afectan el comportamiento económico al determinar, junto con la tecnología, los costos de transacción y los de transformación (producción). Es decir, la matriz institucional, junto con las restricciones económicas promedio, definen el conjunto de oportunidades para elegir y, por lo tanto, condicionan la estructura de incentivos disponibles a los individuos en el proceso de toma de decisiones económicas. En otras palabras, estas instituciones son las reglas del juego creadas para reducir la incertidumbre y los costos de producción y transacción, mientras que las organizaciones, compuestas por individuos, son los actores. Debe notarse que esta caracterización de las instituciones como restricciones hace que su definición sea complementaria al enfoque teórico de "elección" en el modelo neoclásico. Las organizaciones son condicionadas por el conjunto de oportunidades antes señalado y sus actividades son una función de los pagos derivados de la matriz institucional existente. En estas organizaciones se encuentran los "empresarios", entendidos como los agentes que toman o hacen las decisiones en las organizaciones. Estos "empresarios" son los agentes del cambio cuyas decisiones están en función de las oportunidades que perciben y que son las fuentes del cambio.

El cambio institucional

Para North, el proceso de cambio institucional es crucial para entender el cambio histórico, en la medida en que le da forma a la manera en que las sociedades evolucionan a través del tiempo. Este proceso de cambio se deriva de la demanda de los "empresarios" de alterar, en distintos márgenes, el marco institucional existente dentro del contexto de los costos percibidos por ellos. Las fuentes para el cambio proceden de elementos externos (cambios en precios relativos o en preferencias) o de un proceso interno de aprendizaje o adquisición de habilidades. El cambio en las reglas formales es resultado de la acción de los agentes en la arena política, mientras que el cambio en las reglas informales, aunque proviene de las mismas fuentes, se realiza de una forma más lenta, ya que implica eliminar algunas reglas o convenciones sociales y adoptar (gradualmente) nuevas normas. En todo caso la característica fundamental de este proceso de cambio institucional es su carácter

incremental. Esto es, este cambio ocurrirá sólo en aquellos márgenes considerados más flexibles por las partes interesadas.⁵

Finalmente, la dirección del cambio se caracteriza por una "trayectoria dependiente" (*path dependence*) en la medida en que existe un sesgo en los cambios en favor de los intereses de las organizaciones. Esta dependencia proviene de los mecanismos con rendimientos crecientes que refuerzan la dirección una vez que se establece un curso. Es decir, cuando una trayectoria de desarrollo ha establecido un curso particular, una red de externalidades, el proceso de aprendizaje de las organizaciones y el modelaje subjetivo derivado históricamente refuerzan este curso. Nótese que en este sentido el legado de las instituciones creadas en el pasado es muy fuerte, en la medida en que determinan las elecciones presentes y futuras.⁶ También esto explica por qué en el marco analítico de North no existe nada que garantice que el proceso de cambio institucional conducirá necesariamente a instituciones eficientes, como sugeriría el modelo neoclásico convencional.⁷ El hecho de que gran parte del cambio institucional se realice en la arena política, en donde se produce necesariamente una redistribución de riqueza y poder político, implica que esta redistribución de derechos de propiedad no sea necesariamente consistente con una situación de maximización social de la riqueza. Más aún, si la distribución del poder político en este proceso es inestable, los derechos de propiedad que resulten no serán seguros y la incertidumbre afectará negativamente los incentivos para un comportamiento productivo.

⁵ Dentro de este marco de cambio incremental hay que señalar la explicación de North sobre las revoluciones. Estas ocurren como resultado de la falta de instituciones mediadoras que permitan a las partes alcanzar compromisos que capturen algunas de las ganancias potenciales del intercambio. Adicionalmente, North señala que estas revoluciones no son tan "revolucionarias" como lo indica su retórica, ya que si bien es cierto que las reglas formales pueden cambiar de la noche a la mañana, las restricciones informales no, lo que genera inconsistencias entre ellas.

⁶ North ofrece diversos ejemplos sobre este proceso de cambio incremental y dependiente. Por ejemplo, comparando Estados Unidos y Canadá con el resto de América Latina, North subraya que la historia económica de estos últimos países ha perpetuado las tradiciones centralistas y burocráticas heredadas de los españoles y portugueses. En particular, el marco institucional que se ha desarrollado se ha caracterizado por la permanencia de relaciones personales (basadas en el prestigio familiar, influencias políticas y relaciones personales) en gran parte del intercambio político y económico. Este desarrollo contrasta con la evolución de un marco institucional que permitirá un complejo intercambio impersonal, necesario para mantener una estabilidad política y capturar las ganancias potenciales económicas de la tecnología moderna.

⁷ En North y Thomas (1973) se enfatiza el aspecto eficientista para explicar el cambio institucional. Sin embargo, a partir de North (1991) se abandona esta visión, lo que le permite explicar la existencia de instituciones ineficientes.

¿Por qué algunos países son ricos y otros países son pobres?

Con base en esta exposición del marco analítico de North, podemos explicar de una forma más completa su respuesta ofrecida al interrogante sobre la desigualdad económica entre las distintas sociedades. Como argumenta North, si el modelo neoclásico de crecimiento fuera suficiente para explicar estas desigualdades, entonces sus prescripciones en cuanto a ahorro y crecimiento poblacional serían suficientes para eliminarlas. Sin embargo, esto no ha sucedido. Y es que para North,

la historia, en consecuencia, es en gran medida una historia (*story*) de evolución institucional en donde el comportamiento histórico de las economías puede ser entendido solamente como una parte secuencial de la historia. Las instituciones proveen la estructura de incentivos de la economía; en la medida en que esta estructura evoluciona, va dando forma a la dirección del cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento o el declive. (North, 1991.)

En este sentido, para poder entender las diferencias entre países es necesario analizar la relación entre la estructura básica institucional, la consecuente estructura organizacional y el cambio institucional, junto con la naturaleza de la "trayectoria dependiente" (*path dependence*) del cambio económico que es consecuencia de los rendimientos crecientes característicos del marco institucional. Un desarrollo exitoso no sólo requiere del desarrollo más complicado de intercambios impersonales facilitados por la reducción de costos de información y el desarrollo de medios para hacer cumplir los contratos, sino de la medida en que las organizaciones tengan los incentivos para adquirir habilidades y conocimientos que favorezcan una evolución hacia direcciones socialmente productivas. De acuerdo con North, "el aspecto central de la historia económica y del desarrollo económico es el de considerar la evolución de instituciones políticas y económicas que creen un medio económico que induzca una creciente productividad" (North, 1991). En este sentido, los países del Tercer Mundo son pobres porque las restricciones institucionales definen un conjunto de pagos a la actividad económica y política que no favorece la actividad productiva. En estos países, las oportunidades económicas y políticas de los "empresarios" son mixtas, pero con un predominio de actividades que favorecen la redistribución más que la promoción de actividades pro-

ductivas, que crean monopolios más que condiciones competitivas y que restringen más que expanden las oportunidades. Estos países ofrecen un ejemplo de cómo la evolución económica no conduce necesariamente hacia la creación de instituciones eficientes.

Referencias bibliográficas

- North, Douglass C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton.
- (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 1, invierno, pp. 97-112.
- (1992), "Institutions, Ideology and Performance", *The Cato Journal*, vol. 11, núm. 3, invierno, pp. 477-496.
- North, Douglass C. y Robert Thomas (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press.