

## 2.7 Nueva Economía Institucional y estudio del comportamiento de organizaciones y agentes



Cómo las Instituciones se crean en respuesta a la incertidumbre de la vida humana reduciendo los costes de transacción de los intercambios, cómo se puede medir su calidad y qué dificultades existen para realizar cambios institucionales que mejoren el bienestar

**Autor: José Jesús Martín Martín**

*Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada.*

*Universidad de Granada.*

*Profesor Asociado Escuela Andaluza de Salud Pública*

Se recomienda imprimir 2 páginas por hoja

### **Citación recomendada:**

Martin Martin JJ. Nueva Economía Institucional y estudio del comportamiento de organizaciones y agentes [Internet]. Madrid: Escuela Nacional de Sanidad; 2012 [consultado día mes año]. Tema 2.7. Disponible en: [direccion url del pdf.](#)



TEXTOS DE ADMINISTRACION SANITARIA Y GESTIÓN CLÍNICA  
by UNED Y ESCUELA NACIONAL DE SANIDAD  
is licensed under a Creative Commons  
Reconocimiento- No comercial-Sin obra Derivada  
3.0 Unported License.



### **Resumen:**

La Nueva Economía Institucional comprende un conjunto de programas de investigación que enfatizan la matriz institucional para entender el desempeño económico de las sociedades. Asume la racionalidad limitada de los agentes, el carácter no-ergódico e incierto de la historia humana y la importancia de los costes de transacción en los mercados económicos y políticos. Los costes de transacción son los costes asociados a la utilización de un determinado mecanismo asignativo.

Las instituciones son las reglas de juego formales e informales

de una sociedad, las restricciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, delimitando el conjunto de elecciones de los individuos. Surgen para disminuir la incertidumbre de la existencia y estructuran los incentivos para el cambio institucional.

### Introducción

- 1.- Racionalidad y comportamiento
- 2.- Economía de los costes de transacción
- 3.- Bases de la Nueva Economía Institucional
- 4.- Calidad institucional
- 5.- Cambio institucional

### Referencias bibliográficas

La dependencia de senda o trayectoria señala la incidencia crucial de los accidentes históricos en las rutas evolutivas de las sociedades, restringiendo las opciones disponibles para el cambio institucional. Nada garantiza que las instituciones existentes o los cambios institucionales propuestos sean necesariamente eficientes.

La medida de la calidad institucional implica al menos considerar cuatro criterios: eficiencia estática y dinámica, legitimidad y predictibilidad.

Para realizar cambios institucionales son particularmente importantes la eficiencia dinámica y la economía política de las reformas institucionales. La sostenibilidad de una política de reformas institucionales depende de que genere un número de perdedores reducido y de que amplíe con el tiempo el colectivo de los beneficios del cambio.

## Introducción

En una visita a uno de los templos mundiales del pensamiento económico, la *London School of Economics*, frente a un auditorio que acogía a algunas de las mentes económicas más brillantes y reputadas del planeta, Su Majestad la Reina Isabel II de Inglaterra formuló una pregunta especialmente incómoda: "¿Por qué los economistas no fueron capaces de advertir el desastre que se venía encima?". En Julio de 2009 un grupo de miembros de la Academia Británica le respondió enviando su "*Letter to Her*

*Majesty the Queen*", en la que reconocían que la causa había estado en la mezcla de *"wishful thinking and hubris"* que había dominado la ciencia económica en el periodo anterior al estallido de la crisis.

No satisfechos por la respuesta, a pesar de la dura autocrítica profesional que suponía, un grupo de economistas encabezados por Geoffrey M. Hodgson le escribieron otra carta en la que acusaban a la corriente principal de la economía de confundir belleza matemática con verdad económica. El rey estaba desnudo. Si una ciencia no es capaz ni de explicar, ni de predecir un fenómeno de la magnitud de la Gran Recesión, tal vez le sea de aplicación la famosa sentencia de Lord Rutherford-uno de los fundadores de la mecánica cuántica- afirmando que salvo la física, todo lo demás eran colecciones de sellos.

No obstante, a pesar de la indudable hegemonía del pensamiento económico neoclásico en los principales centros académicos e instituciones del mundo, la asunción de las hipótesis centrales del *mainstream economics* es mucho menos general de lo que se cree. En qué medida la actual crisis pueda suponer un desplazamiento del programa de investigación neoclásico en beneficio de otros paradigmas, como la Nueva Economía Institucional (NEI) que se discute en este capítulo, es una cuestión abierta, tanto por las fuertes inercias mentales e institucionales, como por los poderosos intereses que defienden la ideología subyacente en la economía neoclásica.

La NEI comprende un conjunto de programas de investigación que cuestionan el programa de investigación neoclásico, aunque no forman un paradigma alternativo unificado, sino un entramado de corrientes diferentes que comparten su desacuerdo con el núcleo duro de la economía neoclásica y enfatizan la importancia de la matriz institucional para entender el comportamiento y la historia humana.

Según Lakatos (1970) un programa de investigación científico se divide en dos componentes: el núcleo duro invariable y el cinturón protector variable. Las modificaciones de este último, suponen solo un reajuste, mientras que la modificación del núcleo duro implica un cambio de programa de investigación. El núcleo duro del análisis económico moderno se articula en torno a tres axiomas centrales: el modelo de elección racional, la estabilidad de las preferencias y el equilibrio de las interacciones. Mientras el cinturón protector estaría conformado por la especificación de las restricciones iniciales a las que se enfrentan los agentes

La NEI comprende un conjunto de programas de investigación que cuestionan el programa de investigación neoclásico, y enfatizan la importancia de la matriz institucional para entender el comportamiento y la historia humana.

económicos, el tipo de información disponible por los mismos y la especificación del tipo de interacción estudiada.

En sus inicios la NEI intenta aplicar la teoría económica neoclásica al análisis institucional, para complementarla, y no para sustituirla como paradigma alternativo. Asume el individualismo metodológico, el énfasis en la eficiencia, los conceptos de competencia y escasez y la caja de herramientas de la microeconomía. Sin embargo, sustituye la teoría de la elección racional por el marco de racionalidad limitada propuesto por Herbert Simón, que enfatiza las limitaciones cognitivas de los individuos y sus dificultades para tener representaciones correctas de la realidad. Sin duda el paradigma de elección racional ha sido y es muy útil, pero puede efectuarse un cargo de envergadura en su contra: es ciego a la historia, y la historia importa, tanto individual como colectivamente. La NEI asume la importancia del devenir histórico como un elemento esencial de su despliegue conceptual. Progresivamente a lo largo de las últimas décadas, la corriente principal de la NEI, representada por el Premio Nobel de Economía Douglas North, se ha ido separando de forma creciente del enfoque neoclásico, tal y como se refleja en *"Understanding the process of Economic Change"* publicado en 2005, en el que se realiza una severa crítica a la teoría económica neoclásica, responsabilizándola de la incapacidad creciente de los economistas para entender los procesos de cambio económico en la historia humana.

El objetivo de este capítulo es reflejar las principales hipótesis y dimensiones de la NEI, como paradigma alternativo a la economía neoclásica. El primer epígrafe analiza los límites del paradigma de elección racional, y las alternativas existentes. La economía de los costes de transacción es introducida en el epígrafe segundo. En el tercer epígrafe, se abordan las bases de la NEI, entre las que se desgranar brevemente algunos de los pilares conceptuales de la misma. La calidad institucional es estudiada en el siguiente epígrafe y finalmente se aborda brevemente el cambio institucional.

---

## **1.- Racionalidad y comportamiento**

---

Expresar el comportamiento humano en términos de elección racional implica suponer que cuando un agente económico se

enfrenta a varios cursos de acción alternativos elegirá el que con más probabilidad le conduzca a un mejor resultado. La elección racional se ocupa, por tanto, de hallar el mejor medio para fines dados. En general, el análisis microeconómico presupone la maximización de la función de utilidad del agente sujeto a un conjunto de restricciones específicas derivadas de la situación. El agente realiza sus acciones de forma tal que para todas ellas su utilidad marginal será igual a sus costes marginales, entendidos como costes de oportunidad.

Dado que en general los individuos toman decisiones en un entorno caracterizado por la existencia de riesgo, la maximización de la función de utilidad del agente es de hecho la maximización de la utilidad esperada, ajustando a cada posible resultado su probabilidad estimada de rendir esa utilidad.

La concepción económica de racionalidad supone una determinada estructura de las preferencias individuales, pero en principio no contiene precisiones con respecto al contenido de éstas. En general, los economistas abordan esta cuestión mediante construcciones *ad-hoc* de los argumentos de la función de utilidad. Existen dos formas fundamentales de hacerlo que suponen dos definiciones diferentes de racionalidad, el criterio de objetivos inmediatos y el de egoísmo. El primero concibe la racionalidad en función de los objetivos que tenga el agente, sin evaluar la racionalidad de los propios objetivos, siendo al menos teóricamente posible incorporar en los argumentos de la función de utilidad el altruismo, los códigos de conducta, los principios éticos, etc. El segundo criterio presupone que los motivos del agente son egoístas y que cuestiones morales o éticas no afectan a su conducta.

La principal dificultad del criterio de objetivos inmediatos es su carácter tautológico. Cualquier conducta por extraña y extravagante que parezca, puede explicarse a posteriori suponiendo que es lo deseado por el agente. Por este motivo, el análisis microeconómico utiliza mayoritariamente el criterio basado en el egoísmo, considerando por ejemplo opciones de consumo de bienes o niveles de renta y riqueza. De esta forma, la función de utilidad característica de un trabajador suele depender positivamente de la retribución y negativamente del esfuerzo.

En las últimas décadas la teoría de la elección racional ha sido ampliamente revisada en el marco de un programa de

investigación joven y dinámico, la economía del comportamiento, que tiene como objetivo el desarrollo teórico de modelos sobre el comportamiento humano, que incorporen los resultados empíricos obtenidos por ciencias cercanas como la Psicología, la Sociología, o las Neurociencias<sup>1</sup>. Con un enfoque metodológico fuertemente centrado en la economía experimental, la economía del comportamiento ha identificado importantes anomalías en la teoría de la elección racional que pueden agruparse en las limitaciones cognitivas de los individuos para descifrar el entorno y en las referidas a la motivación humana.

La hipótesis de la racionalidad limitada para procesar y adquirir información fue formulada por el premio Nobel de Economía H. A. Simon (1959). Esta teoría supone que las capacidades cognitivas de los individuos son limitadas. La teoría de la racionalidad limitada propugna la racionalidad procesal habitual en la psicología frente a la racionalidad lógica característica de la teoría microeconómica neoclásica. La racionalidad económica ortodoxa es una racionalidad de metas, estrictamente instrumental: lo importante es el resultado de la acción. Las acciones son evaluadas en función de que sean medios más o menos eficientes de obtener el fin buscado. En la racionalidad procesal el comportamiento humano es calificado como racional cuando es el resultado de una deliberación. Según Simon, somos "satisfacedores" y no maximizadores.

En la medida que nos alejamos de elecciones repetitivas y de tipo personal hacia intercambios impersonales y no repetitivos, aumenta la incertidumbre sobre el resultado y consecuentemente el modelo de elección racional resulta crecientemente inadecuado. En palabras del propio Simon (1986):

"Si aceptamos los valores como dados y consistentes, si postulamos una descripción objetiva del mundo tal como es en la realidad, y damos por sentado que las facultades computacionales de los que deciden son ilimitadas, entonces se nos presentan dos consecuencias importantes. Primera, no necesitamos distinguir entre el mundo real y la percepción que los que deciden tengan de él: el que decide, hombre o mujer, percibe el mundo tal cual es. Segundo, podemos predecir las elecciones que hará un decisor racional partiendo de nuestro conocimiento del mundo real y sin contar con un conocimiento de las percepciones del decisor o de sus modos de calcular. (Obviamente, debemos conocer la

---

1 Un amplio y riguroso análisis del estado del arte de la economía del comportamiento, y de sus resultados experimentales más relevantes puede encontrarse en Brañas, (2011)

*La economía del comportamiento ha identificado anomalías experimentales de la teoría de la elección racional referidas a las limitaciones cognitivas de los individuos para descifrar el entorno y a la motivación humana.*

función de utilidad de él o de ella).

Si, por otra parte, aceptamos la proposición de que tanto el conocimiento como la facultad computacional del decisor están severamente limitados, entonces debemos distinguir entre el mundo real y la percepción y el razonamiento que el actor tenga sobre él. Esto significa que debemos construir una teoría (y comprobarla empíricamente) de los procesos de decisión. Nuestra teoría tendrá que incluir no solamente los procesos de razonamiento, sino también los procesos que generan la representación subjetiva del actor del problema de decisión, su marco”.

En el mismo sentido se pronuncia North (1990): “Los individuos actúan con base en información incompleta y con modelos derivados subjetivamente, que con frecuencia son erróneos; típicamente la realimentación de información no basta para corregir estos modelos subjetivos”.

El concepto de racionalidad limitada es importante porque proporciona una mejor comprensión de la existencia de las organizaciones y las instituciones. Las instituciones son una extensión necesaria de la forma en que las personas procesan información, reduciendo incertidumbres al establecer un marco de interacción que restringe las elecciones disponibles por los individuos.

Los aspectos motivacionales, también son claves en la NEI. La economía experimental y del comportamiento ha acumulado una importante evidencia empírica sobre la existencia de generosidad y confianza en proporciones significativas, en abierto contraste con las tesis del hombre maximizador de riqueza de la economía neoclásica (Brañas, 2011).

La NEI asume que el comportamiento de los agentes económicos está influenciado por sus convicciones morales, sus valores y su ideología, y que los códigos éticos y las asunciones morales influyen en las acciones de los individuos. Como ha afirmado North (1990):

“Si nuestra comprensión de la motivación es muy incompleta, todavía podemos dar un paso importante hacia adelante tomando explícitamente en cuenta la forma en que las instituciones alteran el precio pagado por nuestras convicciones y por consiguiente, el papel crítico que desempeñan en cuanto a determinar hasta qué grado las motivaciones maximizadoras de la no riqueza influyen

en las elecciones”.

En sanidad, la respuesta ideológica clásica ante las asimetrías de información del médico frente al paciente ha sido el desarrollo del principio ético de la beneficencia, como intento de minimizar los costes de transacción y los potenciales comportamientos oportunistas de los profesionales. El actual interés por parte de la ética en el principio de la autonomía, y uno de sus corolarios, el consentimiento informado, supone así mismo, un intento de cambiar, por la vía de la ideología, las relaciones contractuales entre el médico y el paciente, proponiéndole como norma ética y moral el traslado de información al enfermo y una toma de decisiones más compartida.

---

## **2.-Economía de los costes de transacción**

---

El universo conceptual de la economía neoclásica no tiene fricciones, los agentes económicos realizan intercambios contractuales en el mercado, como consumidores o productores, maximizando sus intereses y utilizando los precios que proporciona el mercado como único sistema de información relevante. El mundo real sin embargo es más complejo, las fricciones existen y realizar transacciones tiene costes distintos de los costes de producción de un bien o de un servicio.

El concepto de costes de transacción adquiere relevancia a partir del trabajo de R. Coase (1937) sobre “la naturaleza de la empresa” en el que el autor plantea la empresa como mecanismo alternativo al mercado para resolver el problema de coordinación e incentivos de la organización económica de la sociedad. Mientras el análisis económico neoclásico se focaliza en las interacciones contractuales voluntarias de consumidores y productores, la moderna economía institucional sitúa el concepto de transacción como unidad básica de análisis. En términos generales, se entiende por transacción un intercambio contractual del derecho a utilizar bienes, servicios o activos entre agentes económicos distintos. Estas transacciones, tienen lugar en diferentes marcos institucionales y organizativos: el mercado, la empresa, el Estado o la familia, entre otros.

Los costes de transacción son los costes asociados a la utilización de un determinado mecanismo asignativo, sea el mercado, sea la empresa, sea el Estado. En palabras de Ronald Coase



*Los costes de transacción son los costes de coordinación y motivación implicados en la utilización de cualquier mecanismo asignativo: mercado, organización o Estado.*

(1960), creador del concepto: "a fin de realizar una transacción de mercado es necesario descubrir con quien se desea tratar, informar a la gente la intención de negociar y en qué términos, emprender negociaciones para llegar a un acuerdo, redactar un contrato, efectuar las inspecciones necesarias para asegurarse de que se cumplen los pactos acordados, etc."

Wallis y North (1988) han estimado que los costes de transacción de la economía de Estados Unidos han pasado de menos del 25% de su Producto Nacional Bruto en 1870 a cerca del 50% en el año 2000. El aumento de la especialización y la división del trabajo, incrementa de forma similar el número de intercambios y por tanto los costes de transacción involucrados en los mismos. Las finanzas, los seguros, la actividad del sector público, o el incremento de los recursos que las empresas dedican a actividades de gestión, son ejemplos característicos.

Una tipología frecuentemente utilizada de costes de transacción es aquella que se relaciona con las fases de una transacción:

- Costes de información. De identificación y contacto.
- Costes de negociación. Alcanzar acuerdos y reflejarlos contractualmente.
- Costes de garantía. Asegurar el cumplimiento y proteger a las partes de su incumplimiento.

Alternativamente, según el tipo de decisión, los costes de transacción pueden definirse como los costes de coordinación y motivación tanto en la organización (pública o privada) como en el mercado; son por tanto, los costes de hacer funcionar el sistema. Por ejemplo, los costes de coordinación de un mercado como puede ser la bolsa (ejemplo de mercado competitivo y eficiente) son muy altos: se emplean grandes edificios, impresionantes sistemas de información y computación, y miles de personas altamente especializadas. Todos esos recursos no pueden considerarse como costes de producción, sino que son costes de coordinación y motivación de la actividad bursátil.

La economía de los costes de transacción en el enfoque propugnado por Williamson (1991) sugiere que la regulación contractual de las transacciones, y la elección del diseño institucional (Mercado, Organización, Estado) se realiza -o se debe realizar- buscando la minimización de los costes de transacción y producción conjuntamente, dependiendo la minimización de los primeros

de los atributos y características de las distintas transacciones. Sin embargo, la NEI liderada por North plantea que los diseños institucionales pueden ser ineficientes, y que nada garantiza que el cambio institucional sea generador de más eficiencia o desarrollo económico.

El enfoque institucional ha enfatizado el análisis de las transacciones que se efectúan en el mercado político. Los mercados políticos son inherentemente imperfectos, aunque los distintos diseños institucionales pueden generar enormes diferencias en los costes de transacción implicados. North argumenta por ejemplo los relativamente bajos costes de transacción de las instituciones políticas de Estados Unidos si las comparamos con las de una dictadura, lo que no evita las conductas oportunistas de los legisladores, o la manipulación de la agenda política por grupos de interés organizados.

En el mercado político se intercambian políticas y legislación a cambio de apoyo electoral. Los políticos buscan como objetivo maximizar el apoyo electoral, minimizando los costes de transacción generados en el proceso político de toma de decisiones.

Teniendo en cuenta el marco institucional existente y la historia previa, las reformas e innovaciones organizativas se diseñan con el fin de minimizar los costes de transacción a los que los políticos se enfrentan cuando tratan de conquistar o mantener la mayoría electoral. Pueden distinguirse los siguientes costes de transacción políticos (Horn, 1995):

- Costes de compromiso. El problema del compromiso imperfecto es uno de los temas más estudiados en el análisis de los costes de transacción políticos. La competencia electoral, el carácter ambiguo, heterogéneo y cambiante de las preferencias de los ciudadanos, las fuertes asimetrías de información existentes en el proceso político de decisión, y los grandes poderes de los que dispone el gobierno, suponen un fuerte riesgo de conductas oportunistas ex-post de los gobernantes actuales o futuros que pueden incumplir promesas, y limitar o anular determinadas políticas demandadas por el electorado actual. En términos dinámicos, los políticos pueden tener incentivos ex-post para renunciar a una política que han considerado óptima ex-ante.

*En el mercado político se intercambian políticas y legislación a cambio de apoyo electoral. Los políticos buscan como objetivo maximizar el apoyo electoral, minimizando los costes de transacción generados en el proceso político de toma de decisiones. Pueden distinguirse los siguientes costes de transacción políticos: costes de compromiso, costes de decisión legislativa y de participación privada, costes de incertidumbre, y costes de agencia.*

- Costes de decisión legislativa. Son los costes de tiempo y esfuerzos empleados en legislar, que aumentan según el grado del conflicto de intereses.
- Costes de incertidumbre. Derivan de la imposibilidad de prever a priori los resultados de la legislación producida; son variables en el tiempo y afectan de forma creciente al electorado, según sea su grado de aversión al riesgo.
- Costes de agencia. Vinculados a los sistemas de selección de personal, la supervisión jerárquica, la incentivación del desempeño y el incumplimiento de tareas.

La existencia de importantes costes de transacción políticos derivados del compromiso imperfecto, el conflicto y la incertidumbre, explican la aparición de reglas y diseños institucionales orientados a reducir estos costes, facilitando por tanto la realización de transacciones en el mercado político. Estos mecanismos institucionales incluyen el texto constitucional, la prelación de normas jurídicas (leyes orgánicas, ordinarias, decretos, etc.) y las diferentes mayorías necesarias para modificarlas, el desarrollo del Derecho Administrativo, las normas de regulación laboral en el sector público, la legislación ambigua y los mecanismos de delegación de autoridad, entre otros.

### **3.- Bases de la Nueva Economía Institucional**

Las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, es decir las restricciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, definiendo y delimitando el conjunto de elecciones de los individuos. Estructuran por tanto los incentivos para el cambio político, económico o social. Las instituciones están formadas por reglas formales (la Constitución, la legislación sanitaria, el Derecho Administrativo o Laboral, etc.) e informales (códigos de conducta, ideología, etc.) creadas por los seres humanos en función de sus percepciones subjetivas sobre la realidad que les rodea.

La vida de cada ser humano a lo largo de la historia, está constreñida por un conjunto complejo de prohibiciones y restricciones que establecen la estructura de incentivos en la que se desenvuelve y mitigan las incertidumbres de la existencia.

La incertidumbre, aunque puede reducirse no puede eliminarse, las propias instituciones que creamos tienen resultados inciertos derivados de la comprensión imperfecta del entorno, así como de la naturaleza igualmente imperfecta de las reglas formales e informales que utilizamos.

Como menciona Douglas North, las instituciones son totalmente análogas a las reglas de los deportes competitivos, por ejemplo el fútbol. Consisten en normas formales así como en códigos de conducta no escritos que subyacen y complementan a las primeras, tales como no lastimar premeditadamente a un jugador clave del equipo contrario. De igual manera que en el fútbol, tanto las normas como los códigos de conducta se infringen a veces y es necesario establecer penalizaciones correctoras. Por tanto, una parte esencial del funcionamiento de las instituciones son los costes asociados a identificar las infracciones y aplicar los castigos.

Una de las funciones más importantes de las instituciones es simplificar el proceso de toma de decisiones. Las reglas, las normas sociales, las estructuras organizativas y el marco legal permiten a los distintos agentes, enfrentados frecuentemente a decisiones complejas, simplificar el proceso de toma de decisiones. En este sentido, las instituciones son una extensión necesaria de la forma en que las personas procesan información, reduciendo incertidumbres al procurar una estructura de interacción que limita las elecciones disponibles por los individuos. Considérese por ejemplo la compleja red de regulaciones legales y creencias que definen en cada sociedad el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo y establecen no sólo lo que es legal o no, sino lo que la sociedad o determinados colectivos consideran éticamente reprochable.

Las organizaciones son entidades a través de las cuales las personas se interrelacionan mediante vínculos contractuales (formales o informales) para alcanzar metas individuales y colectivas. Las organizaciones son agentes que actúan e interaccionan en el entramado de reglas de juego que forman las instituciones. En este sentido, las organizaciones incluyen partidos políticos, burocracias públicas y privadas, organizaciones no lucrativas, iglesias, sindicatos, empresas, asociaciones de todo tipo, etc. Un rasgo característico de las organizaciones es que constituyen una alternativa al mercado, en el sentido de que sustituyen las relaciones contractuales voluntarias que caracterizan a éste, por relaciones contractuales basadas en la jerarquía.

*Las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, es decir las restricciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, definiendo y delimitando el conjunto de elecciones de los individuos. Estructuran por tanto los incentivos para el cambio político, económico o social. Las organizaciones son entidades a través de las cuales las personas se interrelacionan mediante vínculos contractuales (formales o informales) para alcanzar metas individuales y colectivas. Las organizaciones son agentes que actúan e interaccionan en el entramado de reglas de juego que forman las instituciones.*

Siguiendo con la analogía del fútbol, las organizaciones serían equivalentes a los equipos que juegan en un conjunto establecido de reglas formales y códigos de conducta. En algunas ocasiones, violan deliberadamente las reglas de juego (agresión a un jugador clave del equipo contrario), estrategia que será más o menos exitosa dependiendo de la efectividad del castigo. La corrupción política y empresarial constituye el ejemplo característico en el ámbito de la sociedad. Así mismo, al igual que los equipos de fútbol, las organizaciones diseñan estrategias y presionan para que las reglas de juego se modifiquen en un sentido favorable a sus intereses y objetivos. Las complejas interrelaciones entre organizaciones e instituciones son las responsables del cambio institucional.

Algunos autores incluyen las organizaciones como parte de las instituciones. Por ejemplo Greig (2004) las define como un sistema de diversos factores sociales, reglas normas, creencias, valores y organizaciones, que conjuntamente motivan una regularidad en el comportamiento individual y social.

Las creencias juegan un papel clave en el mantenimiento y evolución institucional de las sociedades. Las creencias dominantes de los líderes o empresarios políticos y económicos desembocan con el transcurrir del tiempo en un entramado institucional complejo que determina el desempeño económico. El cambio institucional normalmente -aunque no siempre- de naturaleza gradual y continua, se produce cuando cambian las creencias de las élites y adoptan políticas para mejorar su posición competitiva. Son la intencionalidad de los agentes económicos y políticos y su grado de comprensión de los problemas los que provocan los cambios institucionales.

Según Douglas North (1990) cuando para los individuos el "precio" (monetario y no monetario) de expresar sus convicciones es bajo, éstas influirán de forma importante en sus elecciones, pero cuando el precio pagado por expresar nuestra ideología es alto, su influencia será mucho menor en términos de conducta. En palabras del propio North (1990): "Quiero demostrar que básicamente las instituciones alteran el precio que los individuos pagan, y por consiguiente, nos conducen a ideologías y dogmas que con frecuencia juegan un papel importante en las elecciones que hacen los individuos".

Douglas North (2005) pone como ejemplo de cambio institucional abrupto, el ascenso y caída de la Unión Soviética. Marx y Engels

proporcionaron un sistema de creencias que inspiraron a Lenin. Las circunstancias de la guerra crearon una oportunidad para crear un drástico cambio institucional. Los componentes ideológicos del marxismo, fundamentalmente su concepto de derecho de propiedad, fueron restricciones básicas para los líderes soviéticos comunistas. Sin embargo a los éxitos económicos iniciales siguió un largo periodo de bajo crecimiento económico, y un súbito e inesperado colapso.

La actual crisis económica, también es producto, al menos en parte de las creencias de los actores políticos y económicos relativas a la eficiencia de los mercados particularmente financieros, y a la racionalidad de los agentes que operan en ellos<sup>2</sup>. Las hipótesis de expectativas racionales y la de la eficiencia de los mercados son las dos teorías claves. La última, asociada al trabajo del profesor Eugene Fama, sostiene que el precio de los activos financieros refleja en cada momento toda la información relevante para una asignación eficiente de los recursos. La hipótesis de expectativas racionales vinculada al profesor Robert Lucas, asume una idea de ultra racionalidad de los agentes económicos, que conocen perfectamente el futuro y solo actúan por motivos económicos. Las dos hipótesis tejieron la sólida creencia de los líderes económicos y políticos en la eficiencia natural de los mercados, ignorando no solo las sucesivas crisis financieras en distintos países desde los años setenta del pasado siglo, sino la sólida evidencia empírica de que los seres humanos se comportan de forma muy diferente de las prescripciones de la hipótesis de las expectativas racionales. Una muestra del desvarío y alejamiento de la realidad de la corriente principal de la economía son las afirmaciones de R. Lucas en el año 2003 ante el plenario de la *American Economic Association*: "El problema central de la prevención de las depresiones ha sido de hecho resuelto en todos sus aspectos para muchas décadas".

Para la teoría económica neoclásica, el mundo es ergódico y previsible, para la NEI es no-ergódico e incierto. La incertidumbre expresa la incapacidad de los agentes para establecer distribuciones de probabilidad sobre el futuro. Una economía es ergódica cuando su estructura fundamental subyacente no experimenta variaciones a lo largo del tiempo. Es atemporal y por tanto el futuro es básicamente una proyección del pasado. Según la teoría económica neoclásica, la incertidumbre es un rasgo poco común y la ergodicidad una hipótesis esencial para

<sup>2</sup> Véase Arias y Costas (2011) para un interesante análisis de la crisis del pensamiento económico neoclásico como consecuencia de la Crisis económica iniciada en el año 2008.

la economía científica, lo que permite la elegante modelización matemática que caracteriza la ciencia económica actual. Sin embargo la historia es poco complaciente con la hipótesis ergódica y de ausencia de incertidumbre. Desde sus albores la historia humana es una lucha constante por reducir los niveles de incertidumbre de la existencia humana. De hecho las creencias e instituciones desarrolladas por los seres humanos son las respuestas para manejar y reducir la incertidumbre. Éste ha sido y es, por ejemplo, un papel fundamental de la magia, la religión o las ideologías políticas. Por otro lado la hipótesis ergódica es ahistórica pues los seres humanos han creado a lo largo de la historia sociedades que son únicas en relación a otras anteriores.

---

### 3.1 Dependencia de senda

---

En 1873 Christopher Scholes diseñó el teclado QWERTY, en competencia con otros diseños, para las primeras máquinas de escribir. La idea central del teclado era maximizar la distancia entre las letras de uso más frecuente, de forma que el mecanógrafo iba más despacio y daba tiempo que las teclas se recuperarán sin engancharse entre sí. En 1904, QWERTY era el teclado dominante, frente a otras alternativas y poco después se convirtió en el estándar universal. Actualmente las razones de su selección han desaparecido, los teclados de ordenadores y tabletas no presentan en absoluto ese problema. De hecho, existen muchas otras configuraciones de letras distintas al QWERTY que aumentarían notablemente la velocidad de escritura. Sin embargo no es previsible su sustitución por otros teclados más eficientes, dado el poderoso mecanismo de refuerzo existente para mantener el equilibrio seleccionado aunque no sea eficiente: los usuarios no están dispuestos a aprender otro sistema dados los costes de aprendizaje implicados. Además el teclado goza de amplias externalidades de red, es decir ventajas adicionales que recibe un consumidor cuando otros consumidores compran bienes que emplean la misma tecnología compatible a la que se encuentre incorporada en un bien de su propiedad.

El teclado QWERTY es solo uno de los muchos ejemplos del concepto de dependencia de senda o trayectoria (*path dependence*) que ocupa un lugar central en la economía institucional y evolucionista<sup>3</sup>. Cuando diferentes tecnologías

<sup>3</sup> Para un análisis original de naturaleza filosófica del concepto de dependencia de trayectoria comparándolo con el paradigma de la elección racional, véase Rivera (2000).

compiten por ganarse el favor de los usuarios, la mera contingencia histórica puede dar lugar a pequeñas ventajas en una fase temprana del proceso de selección de un "equilibrio" entre los múltiples existentes, y esa ventaja, interactuando con mecanismos de auto-refuerzo, puede determinar la cristalización de uno de los equilibrios en competencia, con exclusión de los demás. El azar y la contingencia histórica pueden favorecer la cristalización de equilibrios inferiores a otros también disponibles en ese momento.

La dependencia de trayectoria no es un fenómeno exclusivo de selección de tecnologías en competencia, sino un concepto clave del cambio institucional que señala la incidencia crucial de los accidentes históricos en las rutas evolutivas de las instituciones. Por ejemplo, la emergencia de Estados prístinos, de modo independiente y en al menos seis ocasiones históricas: Mesopotamia, Egipto, el valle del Indo, China, Mesoamérica y Perú, redujo severamente las posibilidades del devenir histórico e institucional.

Estamos delante de un mecanismo de retroacción positiva: las consecuencias de una tendencia acentúan esa tendencia. El equilibrio finalmente seleccionado tiene lugar en una situación con equilibrios múltiples, en el que pequeñas fluctuaciones al azar en las fases tempranas hacen que se decante uno de ellos, sin que de este decantamiento aleatorio se pueda inferir ninguna superioridad del equilibrio seleccionado.

La dependencia de trayectoria es relevante en el cambio histórico e institucional gracias a los poderosos mecanismos de refuerzo del equilibrio seleccionado que la acompañan. Junto a los mecanismos citados, efecto aprendizaje y externalidades de red, cabe mencionar las economías de escala, las expectativas adaptativas, la co-evolución y los efectos agregados emergentes. El surgimiento de los estados prístinos es un ejemplo de la importancia de las economías de escala como mecanismo de refuerzo, dada la fuerte reducción de costes unitarios de producción asociados a la creación de los estados.

Las expectativas adaptativas se generan cuando entre los consumidores se fragua la creencia de que una determinada tecnología permanecerá y prevalecerá en el mercado, sus decisiones de compra reflejarán esta creencia. La formación de expectativas adaptativas acompaña al resto de mecanismos de auto-refuerzo, y actúa de multiplicador de los mismos.



*Cuando diferentes tecnologías compiten por ganarse el favor de los usuarios, la mera contingencia histórica puede dar lugar a pequeñas ventajas en una fase temprana del proceso de selección de un "equilibrio" entre los múltiples existentes, y esa ventaja, interactuando con mecanismos de auto-refuerzo, puede determinar la cristalización de uno de los equilibrios en competencia, con exclusión de los demás. A este hecho se le denomina dependencia de senda o trayectoria. Estos mecanismos de auto-refuerzo son efecto aprendizaje, externalidades de red, economías de escalas, expectativas adaptativas, co-evolución y efectos agregados emergentes.*

La co-evolución es otra de las maneras en que puede tomar cuerpo la dependencia de trayectoria. El azar histórico dispone para una sociedad unos vecinos culturales cuya trayectoria evolutiva institucional condiciona la suya propia de modo decisivo: el surgimiento de los estados secundarios o la innovación en los mercados competitivos serían ejemplos de la misma.

Finalmente las distintas lenguas, las normas jurídicas y morales, la contaminación atmosférica y el cambio climático entre otros serían ejemplos de efectos agregados emergentes, que surgen como consecuencia no deliberada de nuestra acción individual a lo largo de un periodo dilatado de tiempo. De hecho, una parte sustancial de las instituciones de una sociedad son subproductos colectivos no deliberados. Puede darse el caso de que la institución así creada resulte incluso perjudicial para los mismos que con sus acciones no intencionadas han dado lugar a su origen.

Dada la importancia del azar en el establecimiento de un equilibrio definitivo entre los múltiples equilibrios inicialmente disponibles, y la actuación de los distintos mecanismos de auto refuerzo del equilibrio seleccionado, el resultado obtenido presenta tres características: es impredecible, es decir no es posible saber a priori que equilibrio dominará; no tiene que ser la solución más eficiente de las disponibles; y una vez seleccionado es difícil de modificar.

---

#### **4.- Calidad institucional**

---

La literatura empírica ha encontrado una clara relación entre desarrollo económico y calidad de las instituciones. Por ejemplo el ya clásico estudio de Knack (1996) establece que dado el nivel de desarrollo de dos países, aquel con un índice de calidad más alto tiende a crecer significativamente más a medio plazo y que la convergencia en los niveles de renta per cápita de las naciones más ricas resulta acelerada cuando existen instituciones de calidad.

Sin embargo, la evidencia se vuelve menos significativa, tanto por el posible carácter endógeno de la relación entre calidad institucional y desarrollo económico, como por la dificultad de definir y medir el concepto.

Dado su carácter multidimensional, la calidad institucional puede

ser definida atendiendo a multiplicidad de criterios, que reflejan la perspectiva de cada autor. No existe una caracterización única del concepto. Alonso y Garcimartin (2008) sugieren cuatro criterios:

- La eficiencia estática, que mide la capacidad para promover incentivos a los agentes para desplazar la frontera del bienestar, tales como las regulaciones para promover la competencia o la lucha contra la corrupción.
- La credibilidad o legitimidad, que depende de la capacidad de generar marcos normativos que efectivamente condicionen la actividad de los agentes, lo que está relacionado con la transparencia, la rendición de cuentas y la distribución de los beneficios de la acción colectiva.
- La seguridad o predictibilidad, relacionada con la reducción de los niveles de incertidumbre asociados a la interacción humana. Una de las funciones claves de las instituciones es crear seguridad y orden, reduciendo los costes de transacción de los intercambios. Son dimensiones relevantes según este criterio, la estabilidad del marco normativo y la seguridad jurídica de los contratos.
- Eficiencia dinámica o adaptabilidad, que refleja la capacidad de las instituciones para adaptarse a los cambios sociales y crear incentivos que faciliten la adaptación de los agentes económicos a los cambios. Aspectos como la coordinación y el desarrollo estratégico de los mercados, entrarían en el ámbito de este criterio.

Aun asumiendo la adecuación de estos criterios (u otros que se consideren), existen importantes problemas metodológicos a la hora de definir operativamente los mismos. Por ejemplo, asociar el bajo peso de los impuestos en un país con la calidad institucional como hace el *Index of Economic Freedom*, es discutible. Una baja presión fiscal, puede mejorar las iniciativas empresariales, pero puede igualmente reflejar debilidades institucionales, tanto para corregir fallos del mercado como para promover políticas de bienestar social. En general los indicadores desarrollados suelen medir más que criterios o dimensiones definidas objetivamente, algunas propiedades de las instituciones consideradas, en función de la información y las bases de datos disponibles.

No obstante, a pesar de estas limitaciones, la medida de la calidad institucional ha sido progresivamente incorporada, en

*Entre otros, se han sugerido la eficiencia estática, la credibilidad o legitimidad, la seguridad o predictibilidad y la eficiencia dinámica o adaptabilidad como criterios para definir la calidad institucional*

la literatura económica y en los análisis de diversos organismos internacionales creando cerca de 150 indicadores de calidad institucional. El cuadro 1 refleja algunos de los principales.

Cuadro 1. Principales indicadores de calidad institucional

	Características	Institución Responsable	Web
Indicadores agregados de gobernanza	350 indicadores subjetivos por país con intervalos de confianza, agrupados en seis apartados: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia del gobierno, calidad de la regulación, estado de derecho y control de la corrupción.	Banco Mundial	<a href="http://www.govindicators.org">www.govindicators.org</a>
<i>Doing Business Indicators</i>	39 indicadores que miden la regulación sobre el mundo empresarial divididos en 10 categorías: Comenzar un negocio, obtención de permisos, empleo, registrar la propiedad, acceso al crédito, inversión, impuestos, comercio exterior, y cumplimiento de contratos.	Banco Mundial	<a href="http://www.doingbusiness.org">www.doingbusiness.org</a>
<b>Índice de Competitividad Global</b>	Indicador de competitividad a partir de 90 variables objetivas y subjetivas, organizadas en nueve categorías, una de ellas las instituciones.	<i>WorldEconomicForum</i>	<a href="http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf">http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf</a>
<b>Índice de Percepción de la Corrupción</b>	Elaborado desde 1995 mide la corrupción como una media de valores reescalados de diversas fuentes de indicadores subjetivos. El rango del indicador se sitúa entre 1 y 10, siendo mayor la corrupción cuanto menor es su valor	Transparencia Internacional	<a href="http://cpi.transparency.org/cpi2011/">http://cpi.transparency.org/cpi2011/</a>
Indicador de riesgo por país	Agregado de tres subíndices: riesgo político (50%) riesgo financiero (25%) y riesgo económico (25%).Rango de valores 0-100. A menor valor menor nivel de riesgo.	<i>PoliticalRiskServicesGroup</i>	<a href="http://www.prsgroup.com/">http://www.prsgroup.com/</a>

Fuente: Elaboración propia a partir de Alonso JA y Garcimartín C. "Criterios y factores de calidad institucional: un estudio empírico" *Revista de Economía Aplicada* 2011, XIX (55): 5-32. Disponible en: [http://www.staragon.com/revecap/revista/numeros/55/pdf/alonso\\_garcimartin.pdf](http://www.staragon.com/revecap/revista/numeros/55/pdf/alonso_garcimartin.pdf) el 10 de abril de 2012.

Los determinantes de la calidad institucional son otro punto de atención de la literatura que ha ofrecido numerosas variables explicativas, como se refleja en el cuadro 2 propuesto por Alonso

y Garcimartin (2008) en el que se relacionan los determinantes con los cuatro criterios definidos anteriormente.

Cuadro 2. Determinantes y características de la calidad institucional

Determinantes	Características			
	Eficiencia estática	Eficiencia dinámica	Predictibilidad	Legitimidad
Nivel de desarrollo	X	X		
Tamaño de la población	X			
Situación geográfica	X			
Vínculos exteriores		X		
Heterogeneidad Etnolingüística			X	X
Distribución de la renta			X	X
Sistema legal	X		X	X
Recursos naturales				X
Nivel educativo	X	X		
Recursos impositivos	X			X
Origen colonial				X

Fuente: Acción colectiva y desarrollo. El papel de las Instituciones. José Antonio Alonso y Carlos Garcimartin. Editorial Complutense. 2008. Pág. 173.

Así por ejemplo, la eficiencia dinámica o capacidad adaptativa de las instituciones está relacionada con el desarrollo económico, la apertura internacional y el nivel educativo; o bien, la predictibilidad que parece razonable vincularla negativamente al grado de heterogeneidad étnica y desigualdad en la distribución de la renta. El origen legal también podría ser significativo en la medida que la tradición anglosajona es más respetuosa con los derechos individuales.

No obstante, la medida de la calidad institucional ha estado afectada de forma importante por una cierta idealización de ciertos rasgos institucionales de los países institucionales anglosajones como la *common law* o la *accountability* (Arias y Costas, 2011), ayudando a generar una falsa sensación sobre la solidez de los sistemas de supervisión, regulación y revelación de información. D. Kaufmann, uno de los principales expertos en calidad institucional, ha reconocido que esos fallos institucionales son uno de los principales responsables de la Crisis financiera del 2008.

## 5.- Cambio institucional

La evolución económica de las sociedades está determinada por el nivel de conocimientos, la estructura demográfica y el marco institucional. De ninguno de los tres aspectos disponemos de teorías sólidas y desarrolladas. Focalizando en el marco institucional, apenas disponemos de algunos elementos que probablemente deben formar parte de una teoría del cambio institucional (North, 2005; Alonso y Garcimartin, 2008).

La interacción continua de instituciones y organizaciones en el marco de la escasez y la competencia es la clave del cambio institucional, que no presupone a priori un cambio a mejor. Nada garantiza que las instituciones existentes en un momento histórico dado sean necesariamente eficientes. En un mundo no ergódico e incierto es difícil diseñar instituciones que sean óptimas.

Las instituciones son creadas, mantenidas o modificadas para servir a los intereses de aquellos que tienen poder para imponer nuevas reglas o como consecuencia no deliberada de la interacción de agentes que operan en un entorno de información imperfecta y asimétrica.

Las instituciones están creadas para durar y auto sostenerse, son refractarias al cambio. Los sectores beneficiados por las instituciones existentes pueden resistirse al cambio con menores inversiones de recursos que aquellos que intentan una modificación de las reglas de juego. Las instituciones duran porque moldean el modo en que la élite política y económica persigue sus intereses. Dada la dinámica autosostenida de las instituciones, los cambios institucionales serán normalmente lentos o graduales y dependientes de senda o trayectoria (*path-dependence*).

Los fenómenos de dependencia de trayectoria implican que los cambios institucionales son altamente específicos al contexto. No existen diseños institucionales que quepa considerar universalmente óptimos. El elevado número de fracasos en las políticas de desarrollo de los países pobres, señala las dificultades del traslado mimético de las instituciones convencionalmente consideradas óptimas en el occidente desarrollado.

Por otro lado el éxito en el cambio institucional exige que exista una alternativa percibida como creíble y posible por los actores implicados, así como dotarse progresivamente de legitimidad y credibilidad para modular efectivamente las conductas de los

agentes, lo que implica corregir las percepciones y expectativas sobre las que se asientan las instituciones precedentes.

Finalmente cabe señalar la importancia de la eficiencia dinámica y de la economía política de las reformas institucionales. El grado de eficiencia dinámica de la matriz institucional existente en una sociedad es clave para adaptarse con éxito a un mundo no-ergódico e incierto, que cambia con inusitada rapidez, en relación a la historia humana anterior. La sostenibilidad de una política de reformas institucionales depende de que genere un número de perdedores reducido y de que amplíe con el tiempo el colectivo de los beneficios del cambio.

*Los cambios institucionales son promovidos por las presiones de los diferentes grupos de interés, se producen de forma lenta, están sujetos a la dependencia de senda y nada garantiza que se produzca una mejora de eficiencia.*

## Referencias bibliograficas

1. Alonso JA y Garcimartín C (2008) Acción colectiva y desarrollo. El papel de las Instituciones. Editorial Complutense. Madrid.
2. Alonso JA y Garcimartín C (2011) "Criterios y factores de calidad institucional: un estudio empírico" Revista de Economía Aplicada, XIX (55): 5-32. Disponible en: [http://www.staragon.com/revecap/revista/numeros/55/pdf/alonso\\_garcimartin.pdf](http://www.staragon.com/revecap/revista/numeros/55/pdf/alonso_garcimartin.pdf) el 10 de abril de 2012.
3. Arias XC y Costas A (2011) La torre de la arrogancia. Ariel. Barcelona.
4. Brañas P. (coordinador) (2011) Economía experimental y del comportamiento. Antoni Bosch editor, S.A. Barcelona.
5. Coase RH (1937) "The Nature of the firm", *Económica* 4(16): 386-405
6. Coase RH (1960) "The problem of social cost". *Journal of Law and Economics*, 3 (October): 1-44.
7. Horn (1995). *The political economic of public Administration. Institutional choice in the public sector*. Nueva York. Cambridge University Press.
8. Knach, S. (1996): "Institutions and the convergence hypothesis: The cross-national evidence", *Public Choice*, 87, 207-28.
9. North D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. (Versión en español: *Instituciones cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, 1993).
10. North D.C..(2005) "Understanding the Process of Economic Change". Princeton University Press (Versión en español: *Para entender el proceso de cambio económico*. Editorial Norma, 2007).

11. Rivera, J.A. (2000) El gobierno de la fortuna. Editorial Crítica. Barcelona.
12. Simon H (1986) "Rationality in Psychology and economics". Hogards y Reder (eds). The Behavioral foundations of economic theory. Journal of business (suppl.) 59: 202-24.
13. Simon HA (1957) Models of man. New York: Wiley.
14. Wallis JJ y DC Norh (1988) "Should Transaction Costs Be Subtracted from Gross national Product?" Journal of Economic History, 48(3), 651-4.
15. Williamson O (1991) "Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives", Administrative Science Quarterly, 36 (June): 263-6.