

INSTITUCIONES, por Douglass C. North

Traducción y agregado de notas y vínculos: Enrique Bour

En este artículo se repasan los puntos fundamentales del documento del premio Nobel de economía 1993 Douglass C. North “Institutions” y del trabajo “Institutions Matter”¹.

North comenzó sus investigaciones en la Universidad de Washington en Seattle. Luego trabajó en la Oficina Nacional de Investigación Económica y, más tarde, fue profesor en la Universidad de Washington en Saint Louis. North piensa que los cambios institucionales son más relevantes que los tecnológicos para explicar el desarrollo económico. Factores políticos, sociales y económicos inciden sobre las instituciones y los grupos sociales; los grupos que ocupan posiciones sociales dominantes son los que, si detectan que las instituciones no responden a sus intereses, fuerzan los cambios. Contrastó y confirmó esta hipótesis con casos de historia contemporánea estadounidense y de la historia europea desde la Edad Media hasta la Revolución Industrial. *Las instituciones proporcionan una infraestructura que sirve a los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre.* Su obra principal es “Structure and Change in Economic History”, Norton (1981). Actualmente, Douglass C. North es Lace Professor de Derecho y Libertad y Director del Center in Political Economy, Washington University, St. Louis, Missouri.



1. Ideas principales

Las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales, como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones, y los “códigos de conducta”, como así también reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). En el curso de la historia, las instituciones fueron inventos de los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre del intercambio. En forma conjunta con las restricciones usuales de la economía definen el conjunto de elección y por consiguiente determinan los costos de transacción y de producción y, por consiguiente, la rentabilidad y factibilidad de llevar adelante la actividad económica. Evolucionan de manera incremental, estableciendo una conexión entre el presente y el futuro; en consecuencia, la historia es principalmente un relato de la evolución institucional donde la conducta histórica de las economías sólo puede ser comprendida como parte de un relato en secuencia. Las instituciones facilitan la estructura de incentivos de una economía; a medida que la estructura va cambiando, dan forma a la dirección de cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento, o el declive.

¿Por qué se tornó necesario poner límites a la interacción humana mediante instituciones? Esta cuestión puede ser planteada de manera sucinta dentro de un contexto de teoría de los juegos. Los individuos que son maximizadores de su riqueza hallarán que resulta fructífero cooperar con otros jugadores cuando el juego es repetido, cuando poseen información completa sobre las estrategias de los otros jugadores en el pasado, y cuando el

¹ The Journal of Economic Perspectives, Volume 5, Issue 1, Winter, 1991 (secciones 1 a 5); el 2º procede de una revisión de un texto de March 2004. El primer artículo forma parte de un libro de North titulado Institutions, Institutional Change, and Economic Performance.

número de jugadores es reducido. Pero demos vuelta el juego: el juego es difícil que se mantenga cuando no se repite (o hay un final del juego), cuando se carece de información sobre los otros jugadores, y cuando hay muchos jugadores. Estos casos polares reflejan contextos de mercado contraste de la vida real. Hay muchas instituciones simples de intercambio que hacen posible realizar transacciones a costo reducido de transacción en las primeras condiciones. Pero en las últimas condiciones las instituciones que permiten bajar los costos de transacción y producir en un mundo de especialización y división del trabajo requieren resolver los problemas que plantea la cooperación humana.

2

Definir y hacer cumplir acuerdos de intercambio cuesta recursos. Aunque todos tengan la misma función objetivo (como p. ej. maximizar beneficios de la empresa), las transacciones requerirían recursos sustanciales; pero si agregamos individuos que maximizan su riqueza e información asimétrica sobre lo que se intercambia (o sobre la conducta de los agentes), los costos de transacción resultan un factor crítico del rendimiento económico. Las instituciones y la efectividad en hacer cumplir lo pactado (en forma conjunta con la tecnología empleada) determinan el costo de hacer una transacción. Las instituciones efectivas aumentan los beneficios de una solución cooperativa, o el costo de desertar, usando términos de teoría de los juegos. En términos de costos de transacción, las instituciones reducen estos costos y los de producción por intercambio, de modo que son realizables los beneficios potenciales del comercio. Una matriz institucional efectiva tiene instituciones económicas y políticas como partes esenciales.

La literatura sobre instituciones y costos de transacción se ha concentrado principalmente en las instituciones como soluciones eficientes a los problemas de organización en un entorno competitivo². Luego el intercambio de mercado, las franquicias, o la integración

² Williamson, Oliver E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press, 1975. Williamson, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985. Un extracto de este último libro es incluido a continuación: "Firms, markets, and relational contracting are important economic institutions. They are also the evolutionary product of a fascinating series of organizational innovations. The study of the economic institutions of capitalism has not, however, occupied a position of importance on the social science research agenda. Partly this neglect is explained by the inherent complexity of those institutions. But complexity can and often does serve as an inducement rather than a deterrent. The primitive state of our knowledge is at least equally explained by a reluctance to admit that the details of organization matter. The widespread conception of the modern corporation as a "black box" is the epitome of the noninstitutional (or pre-microanalytic) research tradition. Merely to acknowledge that the microanalytic details of organization matter does not, however, suffice. The salient structural features of market, hierarchical, and quasi-market forms of organization need to be identified and linked to economic consequences in a systematic way. Lack of agreement on (or misconceptions regarding) the main purposes served by economic organization has also been an impediment to research progress.

A chapter in some yet unwritten history of economic thought will be needed to sort those matters out. Whatever the eventual explanation, the fact is that the study of economic institutions has witnessed a renaissance. Thus, whereas the study of institutional economics reached a nadir in the immediate postwar period, a renewal of interest in institutions and a reaffirmation of their economic importance can, with the benefit of hindsight, be traced to the early 1960s. Operational content began to appear in the early 1970s. A common characteristic of the new line of research is that the concept of firm as production function is supplanted (or augmented) by the concept of firm as governance structure. Research of the New Institutional Economics kind had reached a critical mass by 1975. The ensuing decade has witnessed exponential growth. Transaction cost economics is part of the New Institutional Economics research tradition. Although transaction cost economics (and, more generally, the New Institutional Economics) applies to the study of economic organization of all kinds, this book focuses primarily on the economic institutions of capitalism,

with special reference to firms, markets, and relational contracting. That focus runs the gamut from discrete market exchange at the one extreme to centralized hierarchical organization at the other, with myriad mixed or intermediate modes filling the range in between. The changing character of economic organization over time -- within and between markets and hierarchies -- is of particular interest. Although the remarkable properties of neoclassical markets, where prices serve as sufficient statistics, are widely conceded -- as Friedrich Hayek put it, the market is a "marvel" (1945, p. 525) -- opinions differ in assessing transactions that are organized within quasi-market and nonmarket modes of organization. At best the administrative apparatus and private ordering supports that attend these transactions are messy. Some scholars decline even to deal with them. Others regard the deviations as evidence of a pervasive condition of "market failure." Until very recently the primary economic explanation for nonstandard or unfamiliar business practices was monopoly: "[I]f an economist finds something -- a business practice of one sort or another -- that he does not understand, he looks for a monopoly explanation" (Coase, 1972, p. 67). That other social scientists should regard these same institutions as antisocial is unsurprising. The enforcement of antitrust from 1945 through 1970 reflected that orientation.

3

To be sure, a net negative social assessment is sometimes warranted. A more subtle and discriminating understanding of the economic institutions of capitalism has nevertheless been evolving. Many puzzling or anomalous practices have been cast into different relief in the process. This book advances the proposition that the economic institutions of capitalism have the main purpose and effect of economizing on transaction costs. Main purpose is not, however, to be confused with sole purpose. Complex institutions commonly serve a variety of objectives. This is no less true here. The inordinate weight that I assign to transaction cost economizing is a device by which to redress a condition of previous neglect and undervaluation. An accurate assessment of the economic institutions of capitalism cannot, in my judgment, be reached if the central importance of transaction cost economizing is denied. Greater respect for organizational (as against technological) features and for efficiency (as against monopoly) purposes is needed. This theme is repeated, with variation, throughout this book.

I submit that the full range of organizational innovations that mark the development of the economic institutions of capitalism over the past 150 years warrant reassessment in transaction cost terms. The proposed approach adopts a contracting orientation and maintains that any issue that can be formulated as a contracting problem can be investigated to advantage in transaction cost economizing terms. Every exchange relation qualifies. Many other issues which at the outset appear to lack a contracting aspect turn out, upon scrutiny, to have an implicit contracting quality. (The cartel problem is an example.) The upshot is that the actual and potential scope of transaction cost economics is very broad. As compared with other approaches to the study of economic organization, transaction cost economics (1) is more microanalytic, (2) is more self-conscious about its behavioral assumptions, (3) introduces and develops the economic importance of asset specificity, (4) relies more on comparative institutional analysis, (5) regards the business firm as a governance structure rather than a production function, and (6) place greater weight on the ex post institutions of contract, with special emphasis on private ordering (as compared with court ordering). A large number of additional implications arise upon addressing problems of economic organization in this way. The study of the economic institutions of capitalism, as herein proposed, maintains that the transaction is the basic unit of analysis and insists that organization form matters. The underlying viewpoint that informs the comparative study of issues of economic organization is this: Transaction costs are economized by assigning transactions (which differ in their attributes) to governance structures (the adaptive capacities and associated costs of which differ) in a discriminating way.

Given the complexity of the phenomena under review, transaction cost economics should often be used in addition to, rather than to the exclusion of, alternative approaches. Not every approach is equally instructive, however, and they are sometimes rival rather than complementary. The nature of transaction costs is developed in section 1. A cognitive map of contract, in which alternative approaches to economic organization are described and with respect to which transaction cost economics is located, is set out in section 2. The relation between behavioral assumptions and alternative conceptions of contract is presented in section 3. A rudimentary contracting schema on which the argument in the book repeatedly relies is developed in section 4. Contractual issues that arise in organizing the company town are examined in section 5. Other applications are sketched in section 6. Concluding remarks follow.

1. Transaction Costs

1.1 Frictionlessness

Kenneth Arrow has defined transaction costs as the "costs of running the economic system" (1969). Such costs are to be distinguished from production costs, which is the cost category with which neoclassical analysis has been preoccupied. Transaction costs are the economic equivalent of friction in physical systems. The manifold successes of physics in ascertaining the attributes of complex systems by assuming the absence of friction scarcely require recounting here. Such a strategy has had obvious appeal to the social sciences. Unsurprisingly, the absence of friction in physical systems is cited to illustrate the analytic power associated with "unrealistic" assumptions (Friedman, 1953).

4

But whereas physicists were quickly reminded by their laboratory instruments and the world around them that friction was pervasive and often needed to be taken expressly into account, economists did not have a corresponding appreciation for the costs of running the economic system. There is, for example, no reference whatsoever to transaction costs, much less to transaction costs as the economic counterpart of friction, in Milton Friedman's famous methodological essay (1953) or in other postwar treatments of positive economics. Thus although positive economics admitted that frictions were important in principle, it had no language to describe frictions in fact.

The neglect of transaction costs had numerous ramifications, not the least of which was the way in which nonstandard modes of economic organization were interpreted. Until express provision for transaction costs was made, the possibility that nonstandard modes of organization -- customer and territorial restrictions, tie-ins, block booking, franchising, vertical integration, and the like -- operate in the service of transaction cost economizing was little appreciated. Instead, most economists invoked monopoly explanations -- be it of the leverage, price discrimination, or entry barriers kinds--when confronted with nonstandard contracting practices (Coase, 1972). Donald Turner's views are representative: "I approach customer and territorial restrictions not hospitably in the common law tradition, but inhospitably in the tradition of antitrust." As discussed below, the research agenda and public policy toward business were massively influenced by that monopoly predisposition. The prevailing view of the firm as production function was centrally implicated in that situation.

1.2 Explication

Transaction cost economics poses the problem of economic organization as a problem of contracting. A particular task is to be accomplished. It can be organized in any of several alternative ways. Explicit or implicit contract and support apparatus are associated with each. What are the costs? Transaction costs of *ex ante* and *ex post* types are usefully distinguished. The first are the costs of drafting, negotiating, and safeguarding an agreement. This can be done with a great deal of care, in which case a complex document is drafted in which numerous contingencies are recognized, and appropriate adaptations by the parties are stipulated and agreed to in advance. Or the document can be very incomplete, the gaps to be filled in by the parties as the contingencies arise. Rather, therefore, than contemplate all conceivable bridge crossings in advance, which is a very ambitious undertaking, only actual bridge-crossing choices are addressed as events unfold.

Safeguards can take several forms, the most obvious of which is common ownership. Faced with the prospect that autonomous traders will experience contracting difficulties, the parties may substitute internal organization for the market. This is not, to be sure, without problems of its own. Moreover, *ex ante* interfirm safeguards can sometimes be fashioned to signal credible commitments and restore integrity to transactions. The study of "nonstandard" contracting is centrally concerned with such matters. Most studies of exchange assume that efficacious rules of law regarding contract disputes are in place and are applied by the courts in an informed, sophisticated, and low-cost way. Those assumptions are convenient, in that lawyers and economists are relieved of the need to examine the variety of ways by which individual parties to an exchange "contract out of or away from" the governance structures of the state by devising private orderings. Thus arises a division of effort whereby economists are preoccupied with the economic benefits that accrue to specialization and exchange, while legal specialists focus on the technicalities of contract law.

The "legal centralism" tradition reflects the latter orientation. It maintains that "disputes require 'access' to a forum external to the original social setting of the dispute [and that] remedies will be provided as prescribed in some body of authoritative learning and dispensed by experts who operate under the auspices of the state" (Galanter, 1981, p. 1). The facts, however, disclose otherwise. Most disputes, including many that under current rules could be brought to a court, are resolved by avoidance, self-help, and the like (Galanter, 1981). The unreality of the assumptions of legal centralism can be defended by reference to the fruitfulness of the pure exchange model. That is not disputed here. My concern is that the law and economics of private ordering have been pushed into the background as a consequence. That is unfortunate, since in "many instances the participants can devise more satisfactory solutions to their disputes than can professionals constrained to apply general rules on the basis of limited knowledge of the dispute" (Galanter, 1981).

The issues here are akin to those that were of concern to Karl Llewellyn in his discussion of contract in 1931 but have been systematically evaded since. But for the limitations of legal centralism, the *ex post* side of contract can be disregarded. Given the very real limitations, however, with which court ordering is beset, the *ex post* costs of contract unavoidably intrude. Transaction cost economics insists that contracting costs of all kinds be accorded parity. *Ex post* costs of contracting take several forms. These include (1) the maladaptation costs incurred when transactions drift out of alignment in relation to what Masahiko Aoki refers to as the "shifting contract curve" (1983), (2) the haggling costs incurred if bilateral efforts are made to correct *ex post* misalignments, (3) the setup and running costs associated with the governance structures (often not the courts) to which disputes are referred, and (4) the bonding costs of effecting secure commitments.

Thus suppose that the contract stipulates *x* but, with the benefit of hindsight (or in the fullness of knowledge), the parties discern that they should have done *y*. Getting from *x* to *y*, however, may not be easy. The manner in which the associated benefits are divided is apt to give rise to intensive, self-interested bargaining. Complex, strategic behavior may be elicited. Referring the dispute to another forum may help, but that will vary with the circumstances. An incomplete adaptation will be realized if, as a consequence of efforts of both kinds, the parties move not to *y* but to *y'*.

A complicating factor in all of this is that the *ex ante* and *ex post* costs of contract are interdependent. Put differently, they must be addressed simultaneously rather than sequentially. Also, costs of both types are often difficult to quantify. The difficulty, however, is mitigated by the fact that transaction costs are always assessed in a comparative institutional way, in which one mode of contracting is compared with another. Accordingly, it is the difference between rather than the absolute magnitude of transaction costs that matters. As Herbert Simon has observed, the comparison of discrete structural alternatives can employ rather primitive apparatus -- "such analyses can often be carried out without elaborate mathematical apparatus or marginal calculation. In general, much cruder and simpler arguments will suffice to demonstrate an inequality between two quantities than are required to show the conditions under which these quantities are equated at the margin" (1978). Empirical research on transaction cost matters almost never attempts to measure such costs directly. Instead, the question is whether organizational relations (contracting practices; governance structures) line up with the attributes of transactions as predicted by transaction cost reasoning or not.

1.3 The Larger Context

This book concentrates on transaction cost economizing, but the costs need to be located in the larger context of which they are a part. Among the relevant factors -- to which I sometimes (but not continuously) refer -- are the following:

1. Holding the nature of the good or service to be delivered constant, economizing takes place with reference to the sum of production and transaction costs, whence tradeoffs in this respect must be recognized.
2. More generally, the design of the good or service to be delivered is a decision variable that influences demand as well as costs of both kinds, whence design is appropriately made a part of the calculus.
3. The social context in which transactions are embedded -- the customs, mores, habits, and so on -- have a bearing, and therefore need to be taken into account, when moving from one culture to another.

4. The argument relies in a general, background way on the efficacy of competition to perform a sort between more and less efficient modes and to shift resources in favor of the former. This seems plausible, especially if the relevant outcomes are those which appear over intervals of five and ten years rather than in the very near term. This intuition would nevertheless benefit from a more fully developed theory of the selection process. Transaction cost arguments are thus open to some of the same objections that evolutionary economists have made of orthodoxy (Nelson and Winter, 1982), though in other respects there are strong complementarities.

5. Whenever private and social benefits and costs differ, the social cost calculus should govern if prescriptive treatments are attempted.

6

2. A Cognitive Map of Contract

The field of specialization with which transaction cost economics is most closely associated is industrial organization. A number of the leading approaches to the study of industrial organization and the relation that transaction cost economics bears to them are examined here. Industrial organization examines contract in terms of the purposes served. What are the parties trying to accomplish? Here as elsewhere in industrial organization, monopoly and efficiency purposes are usefully distinguished.

2.1 The Monopoly Branch

All of the approaches to contract, monopoly and efficiency alike, are concerned with the same puzzle: What purposes are served by supplanting classical market exchange -- whereby product is sold at a uniform price to all comers without restriction -- by more complex forms of contracting (including nonmarket modes of economic organization)? The monopoly approaches ascribe departures from the classical norm to monopoly purpose. The efficiency approaches hold that the departures serve economizing purposes instead. The four monopoly approaches to contract are grouped under two headings. The first examines the uses of customer and territorial restrictions, resale price maintenance, exclusive dealing, vertical integration, and the like in relation to buyers. The second is concerned with the impact of such practices on rivals.

The "leverage" theory of contract and the price discrimination interpretation of nonstandard contracting both focus on buyers. Richard Posner (1979) associates leverage theory with the (earlier) "Harvard School" approach and price discrimination with the "Chicago School" approach to antitrust economics. Leverage theory maintains that original monopoly power can be extended and that nonstandard contracting practices accomplish this. Although leverage theory is largely discredited among economists, it maintains an appeal to many lawyers and continues to find its way into legal briefs and court opinions.

The price discrimination approach to nonstandard contracting maintains that original monopoly power is unchanged. Price discrimination is merely a means by which latent monopoly power is actualized. This interpretation of nonstandard contracting has been advanced by Aaron Director and Edward Levi (1956) in conjunction with tie-in sales and by George Stigler (1963) in relation to block booking. Tie-in sales and block booking are purportedly devices by which sellers are able to discover underlying product valuation differences among consumers and to monetize consumers' surplus.

The other two monopoly approaches examine nonstandard contracting practices in relation to rivals. They are expressly concerned with the enlargement of monopoly power by large established firms in relation to smaller actual or potential rivals. The barriers to entry literature, which is prominently associated with the work of Joe Bain (1956), is in that tradition. The early work in the area has come under considerable criticism, much of it originating with the Chicago School. The main problems with the early work are that it was static and did not carefully identify the essential preconditions for entry barrier arguments to go through. The more recent literature on strategic behavior relieves many of the objections. Investment and information asymmetries are expressly introduced. Intertemporal attributes are recognized; and reputation effect features are developed. The use of nonstandard contracting as a means of "raising rivals' costs" (Salop and Scheffman, 1983) is an especially intriguing possibility.

The recent strategic behavior literature excepted, all the monopoly approaches to contract work within the neoclassical framework, where the firm is regarded as a production function. Inasmuch as the natural boundaries of the firm are therein defined by technology, any effort by the firm to extend its reach by

recourse to nonstandard contracting was presumed to have monopoly purpose and effect. This "applied price theory" approach to industrial organization was the prevailing postwar orientation. As Coase observed (1972), it informed both of the leading industrial organization texts—the one by Joe Bain (1958); the other by George Stigler (1968). The inhospitality approach to antitrust law enforcement, to which I referred in 1.1, was similarly oriented. Much of the strategic behavior literature, by contrast, is more closely associated with the governance structure conception of the enterprise (see Chapter 14). So as to highlight this important monopoly distinction, the dashed curve (denoted PF) in Figure 1-1 separates the earlier production function approaches from the more recent strategic conception of contract.

7

2.2 The Efficiency Branch

Most of what I refer to as the New Institutional Economics is located on the efficiency branch of contract. The efficiency branch of contract distinguishes between those approaches in which incentive alignments are emphasized and those which feature economies of transaction costs. The incentive alignment literature focuses on the *ex ante* side of contract. New forms of property rights and complex contracting are thus interpreted as efforts to overcome the incentive deficiencies of simpler property rights and contracting traditions. Ronald Coase (1960), Armen Alchian (1961; 1965), and Harold Demsetz (1967; 1969) are prominently associated with the property rights literature. Leonid Hurwicz (1972; 1973), Michael Spence and Richard Zeckhauser (1971), Stephen Ross (1973), Michael Jensen and William Meckling (1976), and James Mirrlees (1976) opened up the agency approach.

The property rights literature emphasizes that ownership matters, where the rights of ownership of an asset take three parts: the right to use the asset, the right to appropriate returns from the asset, and the right to change the form and/or substance of an asset (Furubotn and Pejovich, 1974). Upon getting the property rights straight, it is commonly assumed (often implicitly; sometimes explicitly) that asset utilization will thereafter track the purposes of its owners. This will obtain if (1) the legally sanctioned structure of property rights is respected and (2) human agents discharge their jobs in accordance with instructions.

Thus, whereas the monopoly branch of contract interprets nonstandard forms of exchange as having monopoly purpose and effect, the property rights literature would inquire whether mistaken property rights assignments were responsible for resource misallocations. Redescribing property rights, possibly in complex (nonstandard) ways, is what explains contractual irregularities. Put differently, discrete market contracting is supplanted by more complex forms of contracting, because that is the way residual rights to control can be placed in the hands of those who can use those rights most productively.

The agency literature, particularly the early agency literature, emphasizes that principals contract in full awareness of the hazards that contract execution by agents poses. Thus although the separation of ownership from control attenuates profit incentives, that is anticipated at the time separation occurs and is fully reflected in the price of new shares (Jensen and Meckling, 1976). The future therefore holds no surprises; all of the relevant contracting action is packed into *ex ante* incentive alignments.

Actually, as Michael Jensen's influential survey points out (1983), the agency literature has developed in two parts. He refers to the one branch as the positive theory of agency. Here, "capital intensity, degree of specialization of assets, information costs, capital markets, and internal and external labor markets are examples of factors in the contracting environment that interact with the costs of various monitoring and bonding practices to determine the contractual forms" (Jensen, 1983). The positive branch repeatedly asserts that natural selection processes are reliably efficacious (Fama, 1980; Jensen, 1983; Fama and Jensen, 1983)—Armen Alchian's classic but highly nuanced and very cautious statement of the evolutionary approach to economics (1950) being cited as the main authority.

Jensen refers to the second type of agency literature as that of "principal-agent" (1983). This relatively mathematical literature features *ex ante* incentive alignments in superlative degree. It has come to be known more recently as the mechanism design approach. This line of research is akin to the earlier contingent claims contracting literature but moves beyond it by admitting contracting complications in the form of private information. Complex problems of incentive alignment are posed (which the contingent claims contracting literature had ignored) if full and candid disclosure of private information cannot be assumed. In

other respects, however, the mechanism design and contingent claims contracting literatures are very similar: Both resolve all the relevant contracting issues in a comprehensive ex ante bargain; and both assume that court ordering is efficacious. Again, efficiency rather than monopoly purposes drive the argument. The transaction cost literature also maintains the rebuttable presumption that nonstandard forms of contracting have efficiency purposes. Greater attention is shifted, however, to the contract execution stage. The transaction cost approach is split into a governance branch and a measurement branch. Of the two, this book places greater emphasis on the former. Both, however, are important and in fact are interdependent.

In common with the property rights literature, transaction cost economics agrees that ownership matters. It furthermore acknowledges that ex ante incentive alignments matter. But whereas the property rights and mechanism design approaches work within the tradition of legal centralism, transaction cost economics disputes that court ordering is efficacious. Attention is shifted instead to private ordering. What institutions are created with what adaptive, sequential decision-making and dispute settlement properties? To ownership and incentive alignment, therefore, transaction cost economics adds the proposition that the ex post support institutions of contract matter.

James Buchanan has argued that "economics comes closer to being a 'science of contract' than a 'science of choice' [on which account] the maximizer must be replaced by the arbitrator, the outsider who tries to work out compromises among conflicting claims" (1975). The governance approach adopts the science of contract orientation but joins the arbitrator with an institutional design specialist. The object is not merely to resolve conflict in progress but also to recognize potential conflict in advance and devise governance structures that forestall or attenuate it.

Transaction cost economics maintains that it is impossible to concentrate all of the relevant bargaining action at the ex ante contracting stage. Instead, bargaining is pervasive -- on which account the institutions of private ordering and the study of contracting in its entirety take on critical economic significance. The behavioral attributes of human agents, whereby conditions of bounded rationality and opportunism are joined, and the complex attributes of transactions (with special reference to the condition of asset specificity) are responsible for that condition.

The measurement branch of transaction cost economics is concerned with performance or attribute ambiguities that are associated with the supply of a good or service. The Alchian-Demsetz (1972) treatment of technological nonseparabilities (team organization) is an example. The issues have since been addressed by William Ouchi (1980b) in the context of work organization and Yoram Barzel (1982) with respect to the organization of markets. A recent interesting application is the study by Roy Kenney and Benjamin Klein (1983) of what they refer to as "oversearching." They take exception with Stigler's view that block booking has monopoly (price discrimination) purposes and argue instead that it serves to economize on measurement costs.

As indicated, this book deals mainly with the governance branch of transaction cost economics. Measurement aspects are also treated, however -- as indeed they must be, as governance and measurement are interdependent.

3. The World of Contract

The world of contract is variously described as one of (1) planning, (2) promise, (3) competition, and (4) governance (or private ordering). Which of these descriptions is most applicable depends on the behavioral assumptions that pertain to an exchange and on the economic attributes of the good or service in question.

As developed more fully in Chapter 2, the study of economic organization turns critically on two behavioral assumptions. What cognitive competencies and what self-interest seeking propensities are ascribed to the human agents engaged in exchange? Transaction cost economics assumes that human agents are subject to bounded rationality, whence behavior is "intendedly rational, but only limitedly so" (Simon, 1961), and are given to opportunism, which is a condition of self-interest seeking with guile. Transaction cost economics further maintains that the most critical dimension for describing transactions is the condition of asset specificity. Parties engaged in a trade that is supported by nontrivial investments in transaction-specific

assets are effectively operating in a bilateral trading relation with one another. Harmonizing the contractual interface that joins the parties, thereby to effect adaptability and promote continuity, becomes the source of real economic value.

But for uncertainty, problems of economic organization are relatively uninteresting. Assume, therefore, that uncertainty is present in nontrivial degree and consider the ramifications for contract of differences in bounded rationality, opportunism, and asset specificity. Assume, in particular, that each of these conditions can take on either of two values: Either it is present in significant degree (denoted +) or it is presumed to be absent (denoted o). Consider the three cases in which only one of these factors is presumed to be absent and then that in which all three are joined. The four conditions can be compared as well as the contracting model that is associated with each.

9

The case where parties are opportunistic and assets are specific but economic agents have unrestricted cognitive competence essentially describes the mechanism design literature (Hurwicz, 1972; 1973; Myerson, 1979; Harris and Townsend, 1981). Although the condition of opportunism requires that contracts be written in such a way as to respect private information, whence complex incentive alignment issues are posed, all the relevant issues of contract are settled at the *ex ante* bargaining stage. Given unbounded rationality, a comprehensive bargain is struck at the outset, according to which appropriate adaptations to subsequent (publicly observable) contingent events are fully described. Contract execution problems thus never arise (or defection from such agreements is deterred because court adjudication of all disputes is assumed to be efficacious (Baiman, 1982). Contract, in the context of unbounded rationality, is therefore described as a world of planning.

Consider alternatively the situation where agents are subject to bounded rationality and transactions are supported by specific assets, but the condition of opportunism is assumed to be absent, which implies that the word of an agent is as good as his bond. Although gaps will appear in these contracts, because of bounded rationality, they do not pose execution hazards if the parties take recourse to a self-enforcing general clause. Each party to the contract simply pledges at the outset to execute the contract efficiently (in a joint profit maximizing manner) and to seek only fair returns at contract renewal intervals. Strategic behavior is thereby denied. Parties to a contract thus extract all such advantages as their endowments entitle them to when the initial bargain is struck. Thereafter contract execution goes efficiently *ttes* is assumed to be efficacious (Baiman, 1982). Contract, in the context of unbounded rationality, is therefore described as a world of planning.

Consider alternatively the situation where agents are subject to bounded rationality and transactions are supported by specific assets, but the condition of opportunism is assumed to be absent, which implies that the word of an agent is as good as his bond. Although gaps will appear in these contracts, because of bounded rationality, they do not pose execution hazards if the parties take recourse to a self-enforcing general clause. Each party to the contract simply pledges at the outset to execute the contract efficiently (in a joint profit maximizing manner) and to seek only fair returns at contract renewal intervals. Strategic behavior is thereby denied. Parties to a contract thus extract all such advantages as their endowments entitle them to when the initial bargain is struck. Thereafter contract execution goes efficiently to completion because promises of the above-described kind are, in the absence of opportunism, self-enforcing. Contract, in this context, reduces to a world of promise.

Consider, then, the situation where agents are subject to bounded rationality and are given to opportunism, but asset specificity is presumed to be absent. Parties to such contracts have no continuing interests in the identity of one another. This describes the world where discrete market contracting is efficacious, where markets are fully contestable, and where franchise bidding for natural monopoly goes through. Inasmuch as fraud and egregious contract deceipts are deterred by court ordering, contract, in this context, is described by a world of competition.

Each of the three devices fails when bounded rationality, opportunism, and asset specificity are joined. Planning is necessarily incomplete (because of bounded rationality), promise predictably breaks down (because of opportunism), and the pairwise identity of the parties now matters (because of asset specificity). This is the world of governance. Since the efficacy of court ordering is problematic, contract execution falls

vertical son contempladas dentro de esta literatura como soluciones eficientes a los problemas complejos que enfrentan los empresarios en diversas condiciones competitivas. Aunque este trabajo es valioso, deja de lado el intento principal del presente ensayo: ¿por qué las economías se comportan en forma tan distinta a través del tiempo y en la actualidad?

¿Cómo alcanza una economía a comportarse en mercados eficientes y competitivos en el enfoque anterior? Las restricciones económicas formales o derechos de propiedad están especificados y puestos en vigor mediante instituciones políticas que la literatura supone simplemente son datos del problema. Sin embargo, la historia económica ha sido en su mayor parte el relato de economías que no lograron producir un conjunto de reglas económicas del juego (con aplicación efectiva) a fin de inducir el crecimiento económico sostenido. La cuestión central de la historia económica y del desarrollo económico es dar cuenta de la evolución de instituciones políticas y económicas que dan lugar a un ambiente económico inductor de productividad creciente.

2. Las instituciones que logran capturar los beneficios comerciales

Nos resulta familiar la idea de que la historia económica es el tiempo como una serie de etapas escalonadas. Las economías tempranas practicaban un intercambio local dentro de un pueblo (e incluso dentro de un coto de caza o de una sociedad recolectora). En forma gradual, el comercio se expande más allá del pueblo: en primer término, a la región, tal vez como un área de mercadeo como un bazaar, después a una mayor distancia, mediante caravanas o caminos de acceso, y eventualmente a la mayor parte del mundo. En cada etapa, hay una especialización creciente de la economía y una división del trabajo en aumento que cada vez produce tecnología más productiva. Este relato de una evolución gradual de la autarquía local a la especialización y división del trabajo se debe a la escuela histórica alemana. Empero, el presente trabajo no implica que necesariamente la evolución histórica real de las economías haya sido paralela a la sucesión de etapas descripta aquí³.

Comencemos con el intercambio en un pueblo o incluso en una simple sociedad cazadora-recolectora, en la cual las mujeres recolectan y los hombres cazan. La especialización en ese mundo es rudimentaria y la auto-suficiencia caracteriza a casi todos los hogares individuales. El comercio a pequeña escala del pueblo puede existir dentro de una red social “densa” de restricciones informales que facilitan el intercambio local, con bajos costos de transacción. (Aunque los costos básicos de organización tribal y del pueblo pueden ser altos, no se verán reflejados en costos adicionales del proceso de hacer transacciones.) La gente se entiende bien unos con otros, y la amenaza de violencia

heavily on the institutions of private ordering. This is the world with which transaction cost economics is concerned. The organizational imperative that emerges in such circumstances is this: Organize transactions so as to economize on bounded rationality while simultaneously safeguarding them against the hazards of opportunism. Such a statement supports a different and larger conception of the economic problem than does the imperative "Maximize profits!"

³ En el artículo “Location Theory and Regional Economic Growth,” (Journal of Political Economy, June 1955, LXIII) North señaló que varias economías regionales evolucionaron desde sus comienzos como economías de exportación y construyeron su desarrollo en torno al sector exportador. Ello contrasta con la teoría de la historia formulada por la escuela histórica alemana, en la cual la evolución siempre tiene lugar desde la autarquía local mediante una evolución gradual de la especialización y de la división del trabajo.

constituye una fuerza continua que tiende a preservar el orden debido a sus implicancias para los restantes miembros de la sociedad⁴. Sin embargo, a medida que el comercio se va extendiendo más allá del pueblo, empiezan a aumentar las posibilidades de conflicto. Aumenta el tamaño del mercado y los costos de transacción crecen rápidamente debido a que la densa red social está siendo reemplazada; de ahí que sean necesarios más recursos para medir y ejecutar los contratos. De no haber un estado que obligue a su cumplimiento, usualmente preceptos religiosos imponían estándares de conducta a los jugadores. No es necesario apuntar que su efectividad en reducir los costos de transacción era muy variable, dependiendo del grado en que estos preceptos eran considerados vinculantes.

El desarrollo del comercio a gran distancia, mediante caravanas o largos viajes en barco, produce una ruptura de las características de la estructura económica. Implica una especialización sustancial del intercambio de individuos cuyo sustento proviene del comercio y del desarrollo de centros comerciales, que pueden ser temporarios lugares de concurrencia (como las ferias tempranas de Europa) o pueblos o ciudades más permanentes. Este mundo está caracterizado por algunas economías de escala – por ejemplo, en la agricultura de las grandes plantaciones. La especialización geográfica comienza a surgir como característica importante, como así también alguna especialización del empleo. Hay dos problemas de costos de transacción distintos que plantea el crecimiento del comercio a grandes distancias. Uno de ellos es el problema clásico de la agencia⁵, que fue resuelto históricamente utilizando a familiares o parientes en el comercio a grandes distancias. Es decir, un mercader sedentario enviaría a un pariente con el cargamento para negociar su venta y obtener un cargamento de regreso. El resultado de estos arreglos dependía del costo de medir lo realizado, de la fuerza del parentesco y del precio de defecionar. Con el crecimiento del comercio en tamaño y volumen, los problemas de agencia se transformaron en un dilema importante⁶. El segundo problema era negociar y hacer cumplir un contrato en lugares extranjeros del mundo, donde no existe una manera fácilmente disponible de lograr un acuerdo y hacerlo cumplir. Hacer cumplir significa no solamente que el acuerdo se lleve a cabo dentro de sus términos, sino además que haya protección de los bienes y servicios transportados de piratas, bandidos, etc. Este segundo problema fue resuelto mediante fuerzas armadas de protección al barco o a la caravana o por el pago de peajes o dinero de protección a grupos locales coactivos. La negociación y la ejecución del contrato⁷ en el extranjero implicaban típicamente desarrollar pesos y medidas estándar, unidades de cuenta, un medio de cambio, escribanos, cónsules, tribunales de leyes mercantiles, y enclaves de mercaderes en el exterior protegidos por medio de principios a cambio de dinero. Al reducirse los costos de

⁴ Para un resumen excelente de la literatura antropológica que trata del comercio en las sociedades tribales, ver Elizabeth Colson, *Tradition and Contract: The Problem of Order*. Chicago: Adeline Publishing, 1974.

⁵ El problema de principal-agente o dilema de la agencia trata de las dificultades que surgen bajo condiciones de información incompleta y asimétrica, en ocasión en que un principal subcontrata a un agente, de tal manera que los dos pueden no compartir los mismos intereses, dado que el principal presumiblemente contrata al agente para maximizar los intereses propios.

⁶ Los comerciantes judíos del océano Mediterráneo del siglo XI “resolvieron” el problema de agencia de resultados de las relaciones de comunidad cerradas que mantenían entre ellos que redujeron los costos de información y les permitieron actuar como grupo, aislando y tomando represalias contra los agentes que violaban sus códigos comerciales. Ver Avner Greif, “Reputation and Economic Institutions in Medieval Trade: Evidences from the Geniza Documents,” *Journal of Economic History*, 1989.

⁷ Sobre problemas de ejecución de contratos, v. John M. Toth, Contract Enforcement Considerations, 2006.

transacción y facilitar así incentivos para el cumplimiento de los contratos este complejo de instituciones, organizaciones, e instrumentos permitió realizar transacciones y emprender el comercio a grandes distancias. Una mezcla de cuerpos voluntarios y semi-coactivos, o al menos de cuerpos que podían aislar a los mercaderes que no cumplían con sus acuerdos, hizo posible el comercio a grandes distancias⁸. Esta expansión del mercado involucró productores más especializados. Las economías de escala resultan al principio de las organizaciones productivas jerárquicas, con trabajadores de tiempo completo en un lugar céntrico o en un proceso de producción en secuencia. Surgen pueblos y algunas ciudades centrales, y ahora la asignación de la población muestra adicionalmente un aumento sustancial de la participación de la fuerza laboral en la industria y los servicios, si bien continúa la preponderancia tradicional en el sector agropecuario. Estos estadios evolutivos reflejan también un cambio sustancial de urbanización de la sociedad.

12

Pero estas sociedades requieren la ejecución de contratos impersonales y efectivos, porque los vínculos personales, las restricciones voluntarias y el aislamiento ya no son efectivos al surgir formas más complejas e impersonales de intercambio. No se trata de que las alternativas sociales y personales hayan dejado de ser importantes; aún lo son dentro del mundo interdependiente de hoy en día. Pero si no hay contratos impersonales efectivos, hay ganancias suficientes por “defecionar” como para impedir el desarrollo de complejos intercambios. Esto es ilustrado con la creación de un mercado de capitales y con la interacción entre instituciones y tecnología empleada.

Un mercado de capitales entraña seguridad de los derechos de propiedad a través del tiempo y sencillamente no lo habrá si los gobernantes pueden confiscarlos arbitrariamente o alterar su valor de forma significativa. Establecer un compromiso creíble de que los derechos de propiedad están asegurados a través del tiempo requiere, o bien un gobernante que se abstenga de usar la fuerza de coacción, o bien que el poder del gobernante sea constreñido con el fin de evitar una confiscación arbitraria de activos. La primera alternativa no fue muy exitosa por largos períodos cuando había amplias crisis fiscales de los gobernantes⁹. La segunda entrañó una reestructuración profunda de la política como sucedió en Inglaterra a consecuencia de la Revolución de 1688, que terminó con la supremacía parlamentaria sobre la corona¹⁰.

La tecnología asociada con el crecimiento de la industria entrañó capital fijo en planta y equipo de producción, producción ininterrumpida, una fuerza de trabajo disciplinada, y una red de transporte desarrollada: en resumen, mercados de productos y factoriales efectivos. Derechos de propiedad seguros apoyan a tales mercados, entrañando un sistema político y judicial que hace posibles bajos costos de contratación, leyes flexibles que permiten una amplia gama de estructuras organizativas, y la creación de estructuras de

⁸ La obra de Philip Curtin *Cross Cultural Trade in World History* (1984, Cambridge: Cambridge University Press, 1984) si bien resume buena parte de la literatura, no hace un análisis suficiente de los mecanismos esenciales para que funcionara la estructura de este comercio. The Cambridge Economic History, Volume III (1966), tiene detalles más útiles sobre la organización de este comercio.

⁹ Cabría agregar el caso de Argentina, por el mal manejo de las finanzas públicas.

¹⁰ Douglass C., North and Barry R. Weingast, en “The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England,” (*Journal of Economic History*, November 1989, 5) cuentan la historia y analizan las instituciones políticas de Inglaterra en el siglo XVII que condujeron a la Revolución de 1688 y sus consecuencias para el desarrollo del mercado de capitales de Inglaterra.

gobierno complejas que ponen coto a los problemas de agencia de una estructura jerárquica¹¹. En el último estadio, que es el observado en las sociedades modernas, aumentó la especialización, la agricultura requirió una pequeña parte de la fuerza laboral, y los mercados se extendieron a nivel de la nación y mundial. Las economías de escala implican la organización a gran escala, no sólo en la industria sino también en la agricultura. Cada cual vive emprendiendo una función especializada y descansando en la vasta red de partes interconectadas para facilitar la multiplicidad de bienes y servicios que le son necesarios. La distribución por ocupación de la fuerza laboral se ha ido trasladando gradualmente de la industria eventualmente a los servicios. Las sociedades son en su mayor parte urbanas.

13

Es entonces que la especialización requiere una proporción creciente de recursos sociales comprometidos en las transacciones, de modo que este sector pase a tener una proporción elevada dentro del producto bruto interno. Lo cual sucede porque la especialización comercial, financiera, bancaria, de seguros, así como la mera coordinación de la actividad económica, requiere una proporción *in crescendo* de la fuerza laboral¹². Por consiguiente, surgen formas muy especializadas de organizaciones de transacción. La especialización internacional y la división del trabajo requiere de instituciones y organizaciones para proteger los derechos de propiedad a través de las fronteras internacionales, de tal forma que los mercados de capital (así como otras formas de intercambio) tengan lugar mediante un compromiso creíble de parte de los jugadores.

Estas etapas muy esquemáticas parecen superponerse entre sí dentro de una cooperación creciente. ¿Es así? ¿Existe una conexión necesaria que lleva a que los jugadores se trasladen de formas menos complejas a formas más complejas de intercambio? Lo que está en juego en esta evolución no es sólo si los costos de información y las economías de escala en conjunto con el desarrollo de una mejor ejecución de los contratos permitirá y alentará formas más complejas de intercambio, sino también si las organizaciones tienen el incentivo de adquirir conocimiento e información que las inducirá a evolucionar en una dirección socialmente más productiva. En realidad, la historia demuestra que no existe una razón necesaria para que esto ocurra. En la práctica, la mayoría de las tempranas formas organizativas ya mencionadas aún existen en distintas partes del mundo: todavía hay sociedades tribales primitivas; los Suq¹³ son economías-bazaar que aún son

¹¹ Ver Douglass North, *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981, en particular el capítulo 13; y Alfred Chandler, *The Visible Hand*. Cambridge: The Belknap Press, 1977. En [Background and Study Points: Alfred Chandler, The Visible Hand](#) se encontrará un resumen de este libro. El ensayo de Joseph Stiglitz “Markets, Market Failures, and Development” (*American Economic Review*, 1989, 79) detalla algunas cuestiones teóricas.

¹² El sector de transacciones (proporción de los costos de transacción que fluía a través del mercado y que es, por consiguiente, medible) de la economía de los U.S. era 25% del PIB en 1870 y 45% del PIB cien años después. (John J. Wallis and Douglass C. North, “Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870–1970.” in Engermann, Stanley, and Robert Gallman, eds., *Income and Wealth: Long-Term Factors in American Economic Growth*. Chicago: University of Chicago Press, 1986) En 2000, esta participación alcanzó en Argentina sólo un 9.2%, tomando al conjunto del sector Servicios como un todo.

¹³ Los suq son barrios comerciales de una ciudad árabe o bereber. A menudo el término es utilizado para indicar una ciudad arabizada o musulmán. También se refiere a los mercados semanales de pueblos pequeños en los cuales la neutralidad entre tribus permite el intercambio. En árabe moderno se refiere a mercados tanto en sentido físico como en sentido económico abstracto (por ejemplo, un árabe podría estar

florecentes en distintas partes del mundo; y la desaparición de las caravanas – como así también la de las otras dos formas de intercambio “primitivo” – reflejó fuerza externas más que evolución interna. En oposición, el desarrollo del comercio a larga distancia europeo inició un desarrollo sucesivo hacia formas de organización más compleja.

En la sección siguiente se analizarán en primer término algunas formas de intercambio aparentemente primitivas cuya evolución se detuvo, y luego la evolución de la Europa moderna en sus inicios. Se concluye tratando de enunciar por qué algunas sociedades e instituciones de intercambio evolucionan y otras no lo hacen, aplicando esta estructura analítica al contexto del desarrollo económico del hemisferio occidental en los s. 18 y 19.

3. Cuándo no evolucionan las instituciones

En todo sistema de intercambio, los actores económicos tendrán incentivos a invertir tiempo, recursos y energía en adquirir conocimiento y capacidades que mejoren su nivel material. Pero en algunos contextos primitivos, el conocimiento y la capacidad que valgan la pena no darán como resultado la evolución institucional hacia una economía más productiva. Podemos ejemplificarlo mediante tres tipos de intercambio: la sociedad tribal, una economía regional con comercios de bazaar y el comercio a larga distancia mediante caravanas, que es improbable que evolucionen por sí mismos. Como se dijo previamente, el intercambio en una sociedad tribal descansa en un denso entramado social. Colson¹⁴ describe a este entramado de la siguiente forma: *Las comunidades en las cuales vivía toda esta gente estaban gobernadas por un balance delicado de poder, siempre en peligro y que nunca podía ser considerado como firme: cada cual estaba permanentemente tratando de proteger su propia posición en situaciones en las que debía demostrar que tenía buenas intenciones. Los usos y costumbres parecen flexibles y fluídos cuando a uno se lo tiene que juzgar si hizo una acción buena o una mala según el caso considerado... Pero esto sucede porque lo que se está juzgando es al individuo y no al crimen. En semejantes condiciones, un estándar “flotante” aceptado es equivalente a un alegato de poder ilegítimo y se transforma en parte de la evidencia en contra de uno.* Lo que implica el análisis de Colson así como el de Richard Posner¹⁵ sobre su rendición de cuentas de las instituciones primitivas es que todo desvío e innovación son vistos como amenazas para la supervivencia del grupo.

Hay otra forma de intercambio que existió durante miles de años, y que aún existe en África del Norte y el Medio Oriente, que es de los Suq, en los cuales hubo un amplio intercambio, relativamente impersonal, pero con elevados costos de transacción¹⁶. Sus características básicas son una multiplicidad de empresas de pequeño tamaño con cerca de un 40/50% de la fuerza laboral del pueblo incorporada al proceso de intercambio; bajos costos fijos en términos de renta y maquinaria; una división del trabajo muy finamente

refiriéndose al suq de la parte vieja de la ciudad y también al suq de petróleo, y estaría hablando de un concepto de mercado libre). Ver wikipedia.

¹⁴ Elizabeth Colson, Tradition and Contract: The Problem of Order. Chicago: Adeline Publishing, 1974.

¹⁵ Richard Posner, “A Theory of Primitive Society, with Special Reference to the Law,” Journal of Law and Economics, April 1980, XXIII.

¹⁶ Hay una literatura extensa sobre los Suq. Un análisis sofisticado sobre el que se basó North está concentrado en Sefrou, Marruecos, incluído en C. Geertz, H. Geertz, and L. Rosen, Meaning and Order in Moroccan Society. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

establecida; una enorme cantidad de pequeñas transacciones cada una más o menos independiente de las demás; contratos cara a cara; y bienes y servicios no homogéneos. No existen instituciones dedicadas a juntar y distribuir información del mercado; esto es, no hay cotizaciones, información sobre los productos, agencias de empleo, guías para el consumidor, etc. Los sistemas de pesos y medidas son intrincados y no se encuentran estandarizados de manera completa. La capacidad de negociación es elaborada en grado sumo, y es el determinante primario de quién prospera en el bazaar y quién no. Se regatea sobre cualquier aspecto o condición de intercambio, en forma omnipresente, agotadora e incesante. Comprar y vender son dos actividades virtualmente sin diferenciar; el comercio implica una búsqueda continua de socios específicos, no la mera oferta de bienes al público en general. La regulación de las disputas implica el testimonio de testigos confiables por cuestiones de hecho, no la ponderación de principios competitivos jurídicos. El control de los gobiernos sobre la actividad de los mercados es marginal, descentralizado y en gran parte retórico. Resumiendo, las características centrales de los Suq son (1) elevados costos de medición; (2) esfuerzos continuos por la clientelización (el desarrollo de relaciones de intercambio repetidas con otros socios, aunque sean imperfectas); y (3) una negociación intensa en cada margen. Esencialmente, el juego consiste en hacer más altos los costos de realizar transacciones para la contraparte del intercambio. Se gana dinero teniendo mejor información que la que tiene el adversario.

15

Resulta sencillo entender por qué la innovación puede amenazar la supervivencia en una sociedad tribal, pero es más difícil entender por qué estas formas “ineficientes” de comercio continúan entre los Suq. Pero ésta es precisamente la cuestión. Lo que falta en los Suq son los puntales de instituciones fundamentales que den lugar a organizaciones viables y rentables. Entre éstas, según North cabe incluir una estructura legal efectiva y un sistema de tribunales para hacer cumplir los contratos que a su vez dependen del desarrollo de instituciones políticas que crean la infraestructura necesaria. En su ausencia, no existen incentivos para cambiar el sistema.

La tercera forma de comerciar es la caravana, que ilustra las restricciones informales que hicieron posible el comercio en un mundo en el cual era esencial la protección y no existían estados organizados. Geertz y otros (1979, obra citada) facilitan una descripción del comercio mediante caravanas en Marruecos hacia fines del siglo 19: *En sentido estricto, una zettata (palabra que proviene del bereber “tazettat”, “pequeño trozo de paño”) es un pago por peaje, un dinero pagado a algún poder local... para tener su protección al pasar por una localidad donde ejerce su poder. Pero de hecho es, o más correctamente fue, algo más que un simple pago. Para entrar al mundo tribal físicamente, el comerciante en tránsito (o al menos sus agentes) también tenía que entrar culturalmente. Era parte de todo un complejo de rituales morales, costumbres con fuerza de ley y el peso de la santidad, centrado en torno a las relaciones invitado-anfitrión, cliente-patrón, peticionante-peticionado, exilado-protector, suplicante-divinidad – de todas las cuales hay un poco en el Marruecos rural. Pese a la variedad de formas particulares por medio de las cuales se manifestaron, las características de la protección en las sociedades bereber del Atlas Alto y Medio son claras y se mantuvieron constantes. La protección es personal, sin calificaciones, explícita, y concebida como el vendaje que un hombre otorga a la reputación de otro. La reputación puede ser política, moral, espiritual, o aún idiosincrática, o, a menudo, todo junto. Pero la transacción esencial es que un hombre*

16

que cuenta “se levanta y dice” (quam wa qal, según el dicho clásico) a aquellos para los que cuenta: “este hombre es mío; si ustedes lo hieren me están insultando; si ustedes me insultan responderán por ello.” La bendición (el famoso baraka), la hospitalidad, el santuario y el paso seguro son parecidos a algo así: dependen acaso de una noción paradojal de que aunque la identidad personal es radicalmente individual tanto en sus raíces como en sus expresiones, no es incapaz de ser sellada sobre el yo de otra persona. Si bien los caciques tribales hallaban rentable proteger a los mercaderes de caravanas no tenían ni la capacidad militar ni la estructura política para extender, desarrollar y hacer aplicar en forma permanente los derechos de propiedad.

4. Evolución institucional en la Europa temprana

En contraste con diversos sistemas primitivos de intercambio, el comercio de larga distancia en la Europa moderna temprana desde el siglo 11 al 16 fue la historia de una organización crecientemente compleja que finalmente condujo al nacimiento del mundo occidental. Primeramente serán descriptas las principales innovaciones y luego serán exploradas sus fuentes principales¹⁷.

Innovaciones Las innovaciones que redujeron los costos de transacción consistían de cambios organizativos, instrumentos, y técnicas específicas y características de ejecución que bajaban los costos de realizar intercambios a lo largo de grandes distancias. Estas innovaciones tuvieron lugar en tres márgenes de costo: (1) las que aumentaron el grado de movilidad del capital, (2) las que disminuyeron los costos de información, y (3) las que distribuyeron los riesgos. Obviamente, estas categorías se superponen en cierta medida, pero ofrecen una manera útil de distinguir los factores de reducción de costos de las transacciones. Todas las innovaciones tuvieron lugar desde muy temprano; en su mayoría fueron tomadas de las ciudades estados italianas o bizantinas medievales y luego reelaboradas. Entre las innovaciones que mejoraron la movilidad del capital se encuentran las técnicas y métodos que evolucionaron para evadir las leyes de usura. La variedad de formas ingeniosas en que el interés fue disfrazado en los contratos de préstamo va desde “penalidades por pago tardío”, a la manipulación de los tipos de cambio¹⁸ y a las primeras formas de préstamos



De la Usura, de *Stultifera Navis* (*La Nave de los Locos*) de Brant, grabado en madera atribuido a Albrecht Dürer

¹⁷ Una descripción mucho más detallada y un análisis de la evolución del comercio europeo pueden ser apreciados en James Tracy, *The Rise of Merchant Empires*. Cambridge: Cambridge University Press, especialmente Volumen II. Para un análisis estratégico de un aspecto de este resurgimiento del comercio ver P. R. Milgrom, D. C. North, and B. R. Weingast, “[The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Medieval Law Merchant](#),” *Economics and Politics*, March 1990, 11.

¹⁸ Lopez, Robert S., and Irving W. Raymond, *Medieval Trade in the Mediterranean World*. New York: Columbia University Press, 1955.

hipotecarios; pero todas aumentaban los costos de contratar. Lo costoso de las leyes de usura era que hacían que los contratos fueran difíciles de redactar mediante el disfraz de intereses complejos y torpes, sino también que la ejecución de esos contratos fue más problemática. Al aumentar la demanda de capital y generalizarse la evasión, las [leyes de usura](#) terminaron fracasando y el cobro de tasas de interés fue permitido. Esto hizo que bajaran los costos de contratación y de su ejecución¹⁹.

En el mismo sentido obró una segunda innovación, la evolución de la [letra de cambio](#) (es decir una orden de pago fechada, p.ej. a 120 días de ser emitida por un vendedor a cuenta de bienes entregados), y en particular el desarrollo de técnicas e instrumentos que permitieron su negociabilidad así como el desarrollo de métodos de descuento. Su carácter negociable y su descuento, a su vez, dependían de la creación de instituciones que permitieran su uso y el desarrollo de centros en que tales eventos pudieran tener lugar: primero en las ferias, como las [ferias de Champagne](#) que desempeñaron un papel prominente en el intercambio económico en Europa en los siglos 12º y 13º; a continuación por medio de los [bancos](#); y finalmente a través de [entidades financieras](#) especializadas en el descuento. Lo que hizo posible estos desarrollos fue la escala de la actividad económica. Naturalmente, estos desarrollos institucionales fueron función del volumen creciente de la actividad económica. En forma adicional a las economías de escala necesarias para el perfeccionamiento de las letras de cambio, también resultaron críticos una mejor ejecución de los contratos y la interrelación entre el desarrollo de la contabilidad y de los métodos de auditoría y su utilización como evidencia en el cobro de deudas y la ejecución de los contratos fue un factor importante del proceso²⁰.

Aún nos queda por mencionar una tercera innovación que afectó la movilidad del capital asociada con el problema de mantener el control de los agentes a larga distancia. La solución tradicional del problema, en la época medieval y en la temprana modernidad fue utilizar a los parientes y a las relaciones de familia para mantener asociados estrechamente a los agentes con los principales. A medida que los imperios mercantiles fueron creciendo, extender el control de la conducta discrecional a otros que no fueran familiares del principal requirió el desarrollo de procedimientos contables más elaborados para monitorear la conducta de los agentes. Los desarrollos más importantes en el área de los costos de información fueron la impresión de los precios de los diversos bienes, así como de manuales que facilitaban información sobre pesos, medidas, aduanas, derechos de almacenamiento, sistemas postales, y, en particular, el complejo sistema de tipos de cambio entre las diferentes monedas europeas y el mundo con el que se comerciaba. Es obvio que estos desarrollos fueron primariamente función del volumen del comercio internacional y, por consiguiente, una consecuencia de las economías de escala.

La innovación final fue transformar a la incertidumbre en riesgo. [Incertidumbre](#) es una situación en la que no puede ser evaluada la probabilidad de un evento y por consiguiente no se puede llegar a una forma de asegurarse contra esa ocurrencia. Por el otro lado, [riesgo](#)

¹⁹ Ver Enrique A. Bour, Tratado de Microeconomía, [Capítulo VIII, Sección 1](#).

²⁰ Cf. Yaney, B. S., "Scientific Bookkeeping and the Rise of Capitalism," Economic History Review, Second Series, 1949, II; R. Watts and J. Zimmerman, "Agency Problems, Auditing, and the Theory of the Firm: Some Evidence," Journal of Law and Economics, October 1983, XXVI. Para una breve historia de la contabilidad y su relación con el desarrollo económico, ver Enrique A. Bour, Tratado de Microeconomía, 2009, [capítulo X](#).

implica la capacidad de establecer una determinación actuarial de cuán verosímil es un evento y, por consiguiente, de asegurarse contra el mismo. En el mundo moderno, el seguro y la diversificación de la cartera son los métodos usados para convertir la incertidumbre en riesgos, logrando reducir, mediante la provisión de una cobertura contra la variabilidad, los costos de transacción²¹. En el mundo medieval y moderno temprano, precisamente tuvo lugar la misma conversión. Por ejemplo, los seguros marítimos fueron evolucionando desde contratos individuales esporádicos que cubrían pagos parciales por pérdidas a contratos emitidos por firmas especializadas. Como describió De Roover²²: “En el siglo XV el seguro marítimo quedó establecido sobre una base firme. La letra de las pólizas quedó estereotipada y cambió muy poco en los siguientes 300 o 400 años... En el siglo XVI ya era una práctica común utilizar formularios impresos con algunos espacios en blanco para el nombre del barco, el nombre del contramaestre, el monto asegurado, la prima y otros pocos ítems que podrían cambiar según el tipo de contrato.”

Otro ejemplo de desarrollo del riesgo discernible actuarial se dio en la organización comercial que distribuyó el riesgo mediante la diversificación de su cartera de inversiones en instituciones que permitieron que muchos inversores emprendieran actividades riesgosas. Por ejemplo, la commenda tenía como fin establecer la cooperación entre un socio que viajaba, llamado *tractator*, y otro que invertía y quedaba en tierra, llamado *stans*. Estas figuras contractuales, que servían para un solo viaje, promovían la asociación voluntaria entre un suministrador de capitales y un socio que aportaba su trabajo, compartiéndose y reduciéndose así los riesgos y obteniéndose una mejor información. El denominado *commendator* o *socius stantus* realizaba el aporte en un 100%, es decir proveía el capital o las mercaderías o el buque; mientras que el *tractator* o *commendatario* utilizaba dichos bienes para efectuar la expedición marítima. La distribución de los dividendos era en un 75% para el *commendator* y el resto para el *commendatario*. Sin embargo, el *socius stantus* asumía todo el riesgo de la empresa, ya que si la expedición fracasaba él soportaba todas las pérdidas. Este, a su vez, no se daba a conocer frente a los terceros, solo se tenía conocimiento del *tractator*. La *commenda* permitió múltiples combinaciones, reagrupamiento de socios capitalistas o recaudación por parte de los socios mercaderes de fondos entre prestamistas. De esta forma, un hombre de negocios puede convertirse, al mismo tiempo, en socio capitalista y en socio mercader y frente a la misma persona. Este tipo de contratos evolucionó a partir de sus orígenes judíos, bizantinos y musulmanes²³ por su utilización en manos de italianos, hasta llegar a la sociedad de responsabilidad limitada, lo que permite apreciar la historia de la institucionalización del riesgo.

Estas innovaciones e instrumentos evolucionaron por el juego conjunto de dos fuerzas económicas fundamentales: las economías de escala asociadas con el volumen creciente del comercio, y el desarrollo de mejores mecanismos para ejecutar los contratos a costos más bajos. Hubo causalidad en ambos sentidos, esto es el volumen creciente del comercio de larga distancia elevó la tasa de rendimiento de los mercaderes de encontrar un mecanismo efectivo para ejecutar los contratos. A su vez, el desarrollo de estos mecanismos redujo los

²¹ Ver Enrique A. Bour, Tratado de Microeconomía, 2009, [Capítulo IX](#).

²² F. E. De Roover, “Early Examples of Marine Insurance,” Journal of Economic History, November 1945, 5.

²³ Abraham Udovitch, “At the Origins of the Western Commenda: Islam, Israel, Byzantium?” Speculum, April 1962, XXX VII.

costos de contratar y significó que el comercio fuera más rentable, y por esa vía hizo aumentar su volumen.

El proceso de desarrollar nuevos mecanismos de ejecución llevó mucho tiempo. Aunque había muchos tribunales para dirimir las disputas contractuales, lo significativo fue el desarrollo de mecanismos de ejecución por los mismos mercaderes. La ejecución parece haber comenzado con el desarrollo de códigos internos de conducta de las órdenes hermanas de las guildas mercantiles; los que eran incapaces de aplicarlas sufrían la amenaza del ostracismo. Otro paso adicional fue la evolución de las leyes mercantiles. Los mercaderes se llevaban en sus viajes de larga distancia códigos mercantiles de conducta, de tal manera que las leyes de Pisa se trasladaron vía marítima como códigos de Marsella; Oleron y Lubeck proporcionaron leyes al norte europeo, Barcelona al sur de Europa; y de Italia provino el principio legal del seguro y las letras de cambio²⁴. El desarrollo de métodos contables más sofisticados y de registros notariales proveyó de evidencia para establecer los hechos en las disputas. La mezcla gradual de estructura voluntarista de ejecución de los contratos mediante las organizaciones mercantiles internas con la ejecución por el estado constituye un episodio importante de la evolución para aumentar la ejecución contractual. El estado fue un jugador importante en todo el proceso, y siempre existió una interrelación continua entre las necesidades fiscales del estado y su credibilidad en cuanto a sus relaciones con los mercaderes y con la ciudadanía en general. En particular, la evolución de los mercados de capital recibió una influencia crítica de las políticas estatales, ya que desde el momento en que el estado estaba limitado por compromisos a no confiscar activos o a no utilizar su poder coercitivo a fin de aumentar la incertidumbre del intercambio, se hizo posible la evolución de instituciones financieras y la creación de mercados de capital más eficientes. La constricción de la conducta arbitraria de los dirigentes y el desarrollo de reglas impersonales que limitasen con éxito tanto al estado como a las organizaciones voluntarias fue una pieza clave de todo el proceso. El desarrollo de un proceso institucional por el que la deuda gubernamental puede circular deviene parte de un mercado de capital normal, y el ser financiado mediante fuentes regulares de tributos también fue una parte crítica²⁵. Fue en Holanda, más precisamente en Amsterdam, donde estas diversas innovaciones e instituciones se combinaron para crear un precedente del sistema moderno de mercados eficientes que hicieron posible el surgimiento del crecimiento y el comercio. La política de inmigración abierta atrajo a la gente de negocios. Fueron desarrollados métodos eficientes para financiar el comercio a largas distancias, así como casas financieras que redujeron los costos de practicar el underwriting de este comercio²⁶. El desarrollo de técnicas para distribuir riesgos y cambiar la incertidumbre en riesgos actuariales y discernibles así como la creación de grandes

²⁴ William Mitchell, [An Essay on the Early History of the Law Merchant](#). New York: Burt Franklin Press, 1969, p. 156.

²⁵ James Tracy, *A Financial Revolution in the Hapsburg Netherlands: Renters and Rentiers in the Country of Holland, 1515-1565*. Berkeley: University of California Press, 1985; Douglass C. North and Barry R. Weingast, "The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England," *Journal of Economic History*, November 1989, 5, 172-200.

²⁶ No existe en castellano un término que traduzca adecuadamente el significado del *underwriting* el cual, en su significación más amplia se refiere a la compra de una emisión de títulos valores a un precio fijo garantizado con el propósito de vender esta emisión entre el público.

mercados que permitieron reducir los costos de información, y el desarrollo de instrumentos negociables de deuda del gobierno constituyeron parte de esta historia²⁷.

5. Historias contrastantes de estabilidad y cambio

En estas historias opuestas de estabilidad y cambio subyace el enigma de explicar los cambios de las condiciones económicas. En el primer caso, la actividad de maximización de los actores no induce un incremento del conocimiento y de la capacidad que modifique la estructura institucional como para inducir una mayor productividad. En el segundo caso, la evolución es una historia consistente de cambios incrementales inducidos por los beneficios privados que serán realizados mediante cambios organizativos e institucionales.

¿Cuál era la diferencia entre el contexto institucional de Europa occidental y de los otros ejemplos? La respuesta tradicional de los historiadores económicos ha sido la competencia entre las unidades políticas fragmentadas acentuada por los cambios de la tecnología militar que obligó a los gobernantes a buscar más ingresos (negociando con sus electores) con el fin de sobrevivir²⁸. Con seguridad, ésta es parte de la respuesta, ya que la competencia política por sobrevivir en Europa moderna temprana era más aguda que en otras partes del mundo. Pero sólo es parte de la respuesta, ya que no da cuenta de los resultados contrastantes en la propia Europa occidental. ¿Por qué se produjo el gran declive de España, la gran potencia del siglo 16º europeo, mientras que Holanda e Inglaterra se desarrollaron?

Para comenzar a responder – sólo para comenzar – es necesario calar más profundo en dos partes clave (y vinculadas entre sí) del rompecabezas: la relación entre el contexto institucional básico, con su consiguiente estructura organizativa, y el cambio institucional; y la naturaleza del cambio económico que depende del camino seguido como consecuencia de los rendimientos crecientes característicos de una estructura de instituciones. En la rendición de cuentas institucional que propone North, la dirección y la forma adoptada por la actividad económica reflejaba oportunidades reveladas por la estructura institucional de las costumbres, los preceptos religiosos y las reglas formales (incluyendo la efectividad de la aplicación). Si examinamos la organización del comercio entre los Suq o en las ferias de Champagne, en cada caso el comerciante se sentía restringido por el contexto institucional, así como por las restricciones tradicionales comunes de la teoría económica.

En todos los casos invertía en adquirir conocimiento y capacidad a fin de aumentar su riqueza. Pero en el primer caso, la mejora del conocimiento y de la capacidad implicaba mejor información sobre las oportunidades y mejores capacidades de negociación que otros mercaderes, dado que las oportunidades de rentabilidad provenían de una mejor información y de una mejor capacidad de negociación que otros mercaderes. Ninguna de

²⁷ Violet Barbour, “Capitalism in Amsterdam in the Seventeenth Century,” Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science, Volume LXVIII. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1949.

²⁸ Douglass C. North and Robert Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973 (puede consultarse extracto en Douglass C. North and Robert Paul Thomas, [The Rise of the Western World: A New Economic History](#)); E. L. Jones, *The European Miracle: Environments, Economies, and Geopolitics in the History of Europe and Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981; Nathan Rosenberg and L. E. Birdzell, *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*. New York: Basic Books, 1986.

esas actividades involucraba alterar el contexto básico institucional. Por otra parte, si bien un mercader de una feria medieval europea obtendría un beneficio en adquirir semejante información y capacidad, también lo haría buscando la forma de establecer vínculos con sus colegas mercaderes, estableciendo tribunales mercantiles, induciendo a los príncipes a que protegieran los bienes del bandolerismo a cambio de un pago, o diseñando esquemas para descontar las letras de cambio. Su inversión en conocimiento y capacidad terminaría en forma gradual e incremental de alterar el contexto institucional básico. Obsérvese que la evolución institucional no sólo involucró a organizaciones voluntarias que expandieron el comercio e hicieron que el intercambio resultara más productivo, sino además al estado para tomar a su cargo la protección y aplicación de los derechos de propiedad a medida que el intercambio impersonal significaba que la aplicación de los contratos se hacía crecientemente costosa para las organizaciones voluntarias que carecían de un poder coactivo efectivo. Obsérvese que otro aspecto esencial de la evolución institucional entraña una restricción de la conducta arbitraria del estado sobre la actividad económica.

21

La dependencia del camino es más que el proceso incremental de evolución institucional en el cual el contexto institucional de ayer da lugar al conjunto de oportunidades de hoy de las organizaciones y empresarios individuales (políticos o económicos). La matriz institucional consiste de una red interdependiente de instituciones y de las consiguientes organizaciones políticas y económicas caracterizadas por rendimientos crecientes masivos²⁹. Esto significa que las organizaciones deben su existencia a las oportunidades brindadas por el contexto institucional. Hay externalidades de red que surgen porque hay costos de montaje inicial (como p.ej. la nueva creación de la Constitución de los U.S. en 1787), efectos de aprendizaje como los descriptos anteriormente, efectos de coordinación mediante contratos con otras organizaciones, y expectativas adaptativas que surgen porque prevalecen los contratos basados en las instituciones existentes.

Por tanto, cuando las economías evolucionan, no hay nada dentro del proceso que asegure el crecimiento económico. El caso común ha sido cuando la estructura de incentivos provista por el contexto institucional básico crea oportunidades para que evolucionen las organizaciones subsiguientes, pero la dirección del desarrollo no siempre ha sido promover las actividades que aumentan la productividad. Más bien, la rentabilidad privada ha sido mejorada por medio de la creación de monopolios, la restricción a la entrada y a la movilidad factorial, y organizaciones políticas que establecieron derechos de propiedad tendientes a redistribuir más que a aumentar el ingreso. Las historias contrastantes de Holanda e Inglaterra por un lado, y de España por el otro, reflejaron los distintos conjuntos de oportunidad de los actores en cada caso. A fin de apreciar la importancia de la dependencia del camino, podemos extender la versión histórica de España e Inglaterra a

²⁹ El concepto de dependencia del camino fue desarrollado por Brian Arthur (ver W. Brian Arthur, "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics." In Anderson, Phillip W., Kenneth J. Arrow, and David Pines, eds., *The Economy as an Evolving Complex System*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1988; W. Brian Arthur, "Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events," *Economic journal*, 1989, 99, 116-31; W. Brian Arthur, "[Positive Feedbacks in the Economy](#)," *Scientific American*, 262, 92-99, Feb. 1990.) y Paul David ("[Clio and the Economics of QWERTY](#)," *American Economic Review*, 1985, 75, 332-37.) a fin de explorar el sendero que adopta el cambio tecnológico. También puede ser aplicado con semejante poder explicativo en materia de cambio institucional. En ambos casos los rendimientos crecientes son clave de la dependencia del camino, pero este último caso es más complejo por el rol crucial de las organizaciones políticas en el proceso.

la historia económica del Nuevo Mundo y observar los marcados contrastes en la historia de las áreas al norte y al sur del Río Grande. En Norteamérica, las colonias inglesas se formaron en siglos durante los cuales el Parlamento y la corona estaban haciendo crisis. La diversidad religiosa y política de la madre patria tuvo su paralelo en las colonias. El desarrollo general en dirección al control político local y el aumento de las asambleas no presentaba ambigüedades. De manera similar, los colonos aplicaron derechos de propiedad seguros en otros factores y mercados de productos. La guerra con los franceses y los indios de 1755-63 es un punto conocido de la historia americana. Los intentos británicos de imponer una tasa muy modesta sobre los sujetos de las colonias, así como una migración hacia occidente, produjeron una reacción violenta que culminó con medidas de los individuos y de organizaciones, que condujeron a la Revolución, la Declaración de Independencia, los artículos de la Confederación, [la Reglamentación del Nordeste](#), y la Constitución, una secuencia de expresiones institucionales que conformaron un patrón de evolución consistente a pesar de lo precario del proceso. En tanto que la Revolución creó a los Estados Unidos, la historia post-revolucionaria sólo es inteligible en términos de la continuidad de restricciones formales e informales que provenían de antes de la Revolución y se modificaron de modo incremental³⁰.

Ahora volvamos nuestra atención al caso español (y portugués) de América Latina. En las Indias hispánicas, la conquista llegó al mismo tiempo que declinaba la influencia de las cortes castellanas (parlamento) y que la monarquía de Castilla, sede del poder de España, se afianzaba firmemente estableciendo el control burocrático centralizado sobre España y sobre las Indias españolas³¹. Los conquistadores impusieron una religión uniforme así como una administración burocrática uniforme sobre una sociedad agrícola pre-existente. La burocracia detalló cada aspecto que debía ser cumplido por la política y la economía. Hubo crisis recurrentes alrededor de los problemas de agencia. La maximización de la riqueza de las organizaciones y de los empresarios (políticos y económicos) entrañó el control de – o la influencia sobre – la maquinaria burocrática. En tanto que las guerras de independencia del siglo 19º de América Latina constituyeron una lucha por el control de la burocracia y la consiguiente política entre el control de las colonias y el control imperial, a pesar de ello la lucha estuvo imbuida por los dejos ideológicos que surgían de las revoluciones americana y francesa. La independencia trajo aparejada la creación de constituciones inspiradas en la de Estados Unidos, pero con resultados radicalmente diferentes. En contraste con los de Estados Unidos, los esquemas federales y esfuerzos de descentralización latinoamericanos tuvieron una cosa en común luego de las revoluciones: ninguno funcionó. Hubo una vuelta, país por país, al control burocrático centralizado que caracterizó a América Latina en el siglo 19º³². Los caminos divergentes que Inglaterra y

³⁰ Hughes, J. R. T., “A World Elsewhere: The Importance of Starting English.” In Thompson, F. M. L., ed., Essays in Honor of H. J. Habakkuk. Oxford: Oxford University Press, 1989.

³¹ La historia subsiguiente de crecimiento y declinación de España puede ser consultada en North and Thomas (1973, ob. cit.).

³² Un resumen de la experiencia latinoamericana se encuentra en Claudio Véliz, The Centralist Tradition of Latin America. Princeton: Princeton University Press, 1980; o W. P. Glade, The Latin American Economies: A Study of Their Institutional Evolution. New York: American Book, 1969. Pueden leer un comentario de Mario Vargas Llosa al primer libro en “[La tradición centralista](#)”, El País, 30 de enero de 1981, donde sostiene: “La argumentación más prolífica, documentada y apasionada del libro... está encaminada a demostrar que durante la conquista y la colonia se echaron las bases de un sistema *centralista* que la emancipación no alteró en absoluto; por el contrario, bajo toda la retórica de liberación del yugo colonialista de la época, desde

España establecieron en el Nuevo Mundo no lograron converger pese a que mediaron factores de influencias ideológicas comunes. En el primer caso, hubo una evolución de los factores institucionales que hizo posibles complejos intercambios impersonales que resultan necesarios para la estabilidad política así como para capturar los beneficios económicos potenciales de la tecnología moderna. En el último caso, las relaciones “personalistas” aún son clave para gran parte del intercambio político y económico. Son consecuencia de un esquema institucional en evolución que produjo un crecimiento económico errático de América Latina, sin estabilidad política ni económica ni la realización de las potencialidades de la tecnología moderna.

Todo el esquema comparativo anterior suscita más preguntas que respuestas sobre las instituciones y sobre el rol que desempeñan en la performance de las economías. ¿Bajo qué condiciones un camino podrá revertirse, como sucedió con la renovación de España en tiempos modernos? ¿Qué hay en las restricciones informales que les otorga una influencia tan dominante sobre las características de largo plazo de las economías? ¿Cuál es la relación entre las restricciones formales y las informales? ¿Cómo hace una economía para desarrollar restricciones informales que llevan a los individuos a limitar su comportamiento de tal forma que hacen que los sistemas políticos y judiciales sean fuerzas efectivas para lograr la ejecución de terceros? Está claro que tenemos que recorrer un largo camino para obtener respuestas completas, pero el estudio moderno de las instituciones ofrece la promesa de una nueva comprensión dramática de los resultados y del cambio económico.

6. ¿Por qué son importantes las instituciones?³³

Una política de desarrollo exitosa requiere comprender la dinámica del cambio económico si se desea que las políticas aplicadas tengan las consecuencias buscadas. Un modelo dinámico de cambio económico involucra como parte integral de ese modelo un análisis político ya que éste especifica y hace aplicar las reglas formales. Aunque aún estamos lejos de haber alcanzado un modelo de tales características, ha habido una evolución dentro de la nueva economía institucional que, aunque es incompleta, sugiere políticas de desarrollo radicalmente diferentes que las de los tradicionales economistas del desarrollo o las de los economistas ortodoxos neoclásicos. Los economistas del desarrollo típicamente trataron al estado en forma exógena o como un actor benigno del proceso de desarrollo. Los economistas neoclásicos han supuesto que las instituciones (económicas tanto como políticas) no revisten mayor importancia y que el análisis estático incorporado en los modelos de eficiencia en la asignación de recursos deberían ser la guía de las políticas; esto es, que “deben fijarse los precios correctos” eliminando los controles de cambio y de precios. De hecho, el estado nunca puede ser tratado como un actor exógeno en la política de desarrollo y fijar los precios correctos sólo consigue las consecuencias deseadas si se tienen funcionando derechos de propiedad y de ejecución que entonces producirán las condiciones competitivas que resultarán en mercados eficientes.

el primer momento las flamantes repúblicas acentuaron y robustecieron sistemáticamente la tradición centralista inaugurada bajo el dominio hispánico y portugués, perfeccionándola hasta convertirla en su naturaleza, en un sentido casi ontológico.”

³³ En este punto comienza el segundo artículo de North (“Institutions Matter”)

La clave de un mercado eficiente es que los costos de transacción sean bajos. Los costos de transacción son los costos involucrados en medir lo que se intercambia y de hacer aplicar los acuerdos. Los bienes y servicios o la conducta de los agentes tienen múltiples atributos valiosos y la capacidad de medir esos atributos a bajo costo es condición necesaria para capturar los beneficios del comercio que eran el factor clave para Adam Smith en su *Wealth of Nations*. Pero, adicionalmente, la condición suficiente es que los contratos que incorporan el proceso de intercambio puedan ser ejecutados a costo despreciable. Estas condiciones no se dan en los países del 3º mundo, y por consiguiente no existen mercados o éstos son acosados por elevados costos de transacción. Como los costos de transacción influyen sobre la tecnología empleada, tanto los costos de transacción y de transformación serán más altos en los mercados factoriales y de producto de esas economías. La imposibilidad de reducir los costos de especificación de los atributos intercambiados y de ejecución de los acuerdos en los mercados económicos es, en última instancia, función de los mercados políticos de esas economías porque la política especifica los derechos de propiedad y facilita los instrumentos y recursos para ejecutar los contratos.

24

Una cosa es definir las características de los mercados eficientes en un momento del tiempo y otra muy distinta es modelar cómo los mercados evolucionan a través del tiempo. Para eso, debemos explorar la interacción entre instituciones y organizaciones a lo largo del tiempo. Antes de seguir adelante es esencial distinguir claramente instituciones de organizaciones. Las instituciones son las reglas del juego de una sociedad – más formalmente, las restricciones impuestas por los seres humanos para estructurar la interacción humana. Están compuestas por reglas formales (estatutos, códigos, regulaciones), restricciones informales (convenciones, normas de conducta, y códigos de comportamiento auto-impuestos), y las características que las hacen ejecutables. Por otro lado, las organizaciones también especifican restricciones que estructuran la interacción humana dentro de la organización, pero además son grupos de acción. Están compuestas por individuos ligados entre sí por un propósito en común de alcanzar objetivos. Incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el senado, el consejo de una ciudad, un organismo de regulación); cuerpos económicos (empresas, sindicatos, granjas familiares, cooperativas); cuerpos sociales (iglesias, clubs, asociaciones atléticas); y cuerpos educativos (escuelas, colegios, universidades, centros de entrenamiento vocacional). Al perseguir sus objetivos las organizaciones son la fuente primaria de cambio institucional. Estas definiciones dan lugar a cinco proposiciones que definen las características esenciales del cambio institucional:

1. La interacción prolongada de instituciones y organizaciones en un estado económico de escasez y por consiguiente de competencia es clave para el cambio institucional.
2. La competencia obliga a las organizaciones a invertir continuamente en capacidad y conocimientos para sobrevivir. Los tipos de habilidades y de conocimiento que adquieran los individuos y sus organizaciones darán forma a las percepciones en evolución sobre oportunidades, y por lo tanto sobre las elecciones que alterarán en forma incremental a las instituciones.
3. El contexto institucional dictará los tipos de capacidades y de conocimientos que serán percibidos como prometiendo el máximo pago.
4. Las percepciones derivan de las construcciones mentales de los jugadores.

5. Las economías de gama [scope], las complementariedades, y las externalidades de red de una matriz institucional hacen que el cambio institucional sea mayormente incremental y dependiente del camino.

Elaboremos un poco estas proposiciones. El cambio económico es un proceso ubicuo, en curso e incremental que es consecuencia de las elecciones, de individuos y de empresarios de organizaciones, que son hechas todos los días. Aunque en su mayoría estas decisiones son cuestión de rutina (Nelson and Winter, 1982, obra citada) algunas implican alterar los “contratos” existentes entre los individuos y las organizaciones. Hay veces que tal recontratación puede tener lugar dentro de la estructura existente de los derechos de propiedad y las reglas políticas; pero a veces hay nuevas formas de contratación que requieren cambios de las reglas. Frecuentemente el intercambio es guiado por normas informales de conducta, pero a veces estas normas serán gradualmente modificadas o se marchitarán. En ambos casos las instituciones tendrán una modificación gradual. Las modificaciones se producen porque los individuos se dan cuenta de que podrían estar mejor reestructurando el intercambio (político o económico). El cambio de las percepciones puede ser exógeno a la economía – p.ej. cuando cambia de un precio o una calidad de producto competitivo en otra economía que altera las percepciones de los empresarios de cierta economía sobre sus oportunidades rentables. Pero la fuente fundamental de cambio es mediante el aprendizaje de los empresarios de organizaciones. Puede ser que haya algún aprendizaje como consecuencia de la curiosidad ociosa, pero en general la tasa de aprendizaje reflejará la intensidad de la competencia entre organizaciones. La competencia es una consecuencia ubicua de la escasez y de ahí que múltiples organizaciones de una economía deben aprender a fin de sobrevivir. Si la competencia es anulada por el poder monopolístico este incentivo se reducirá.

La tasa de aprendizaje determina la velocidad del cambio económico, y el tipo de aprendizaje determina qué dirección tomará. El tipo de aprendizaje es función de los pagos esperados de distintos tipos de conocimiento y por lo tanto reflejará los modelos mentales de los jugadores, e inmediatamente en el margen la estructura de incentivos incorporada en la matriz institucional (que consiste de la estructura de instituciones interconectadas que constituyen en conjunto las reglas formales de una economía). Si la matriz institucional premia a la piratería (o, más generalmente, a las actividades redistributivas) más que a la actividad productiva, luego el aprendizaje tomará la forma de aprender a ser un mejor pirata.

Es típico que el cambio sea incremental, reflejando percepciones evolutivas en curso ubicuas de los empresarios de organizaciones en el contexto de una matriz institucional caracterizada por externalidades de red, complementariedades y economías de gama entre las organizaciones existentes. Como las organizaciones existen porque hay una matriz institucional, habrá un grupo de intereses en curso a fin de asegurar la perpetuación de esa estructura institucional – asegurando así la dependencia del camino. Empero, habrá revoluciones cuando emergan organizaciones con diferentes intereses (típicamente como consecuencia de la insatisfacción con el rendimiento de las organizaciones existentes) y el conflicto fundamental entre organizaciones sobre cambio institucional no pueda ser mediatisado a través del contexto institucional existente.

7. Remedios para las ineficiencias

Una cosa es describir las características del cambio económico, y otra bastante diferente es administrar la medicina correcta para mejorar el resultado de las economías. Simplemente ignoramos cómo transformar a una economía renqueante en una economía exitosa, pero hay algunas características fundamentales de las instituciones que sugieren algunas pistas.

1. Las instituciones están constituidas por reglas formales, normas informales y las características que las tornan ejecutables, y lo que determina el resultado económico es la mezcla de reglas, normas y características de ejecución. Mientras que las reglas formales pueden ser cambiadas repentinamente, las normas informales cambian solamente en forma gradual. Como las normas son las que “otorgan legitimidad” a todo conjunto de reglas formales, el cambio revolucionario nunca puede ser tan revolucionario como lo desearían sus partidarios, y los resultados serán distintos de los anticipados. Más aún, las sociedades que adopten las reglas formales de otra sociedad (como los países latinoamericanos que adoptaron una constitución similar a la de Estados Unidos) tendrán resultados muy distintos que los del país original, porque las normas informales y las características de aplicación serán distintas. La implicancia es que transferir las reglas políticas y económicas de las economías de mercado occidentales exitosas al 3º mundo y a los países orientales de Europa no es una condición suficiente para lograr un buen resultado. La privatización no es una panacea para resolver un rendimiento económico pobre.
2. Lo que formaliza los resultados económicos es la política, porque define y hace aplicables las reglas económicas del juego. Luego, en el núcleo de toda política de desarrollo deben existir políticas que creen y hagan cumplir derechos de propiedad eficientes. Desafortunadamente, empero, la investigación de la nueva economía política (la nueva economía institucional aplicada en política) se ha concentrado casi exclusivamente en los Estados Unidos y en otros países desarrollados. Aunque se sabe mucho sobre las características de la política en los países del 3º mundo, se carece de una teoría acerca de esa política. Menos aún se sabe sobre las consecuencias de modificar radicalmente la estructura institucional de las sociedades europeas orientales. Empero, lo que se ha dicho previamente acerca de las instituciones sugiere ciertas implicancias:
 - a. Las instituciones políticas (esto es, las reglas que especifican la estructura y el modo de toma de decisiones de la política) serán estables sólo si están apoyadas en organizaciones interesadas en que se perpetúen. Por consiguiente, un aspecto esencial de la reforma político/económica es la creación de tales organizaciones. Estas organizaciones políticas tendrán poder coactivo para especificar y hacer ejecutar las reglas económicas.
 - b. Resulta esencial tanto el cambio de las instituciones como de los sistemas de creencias para una reforma exitosa, dado que serán los modelos mentales de los actores los que formalizarán las elecciones. Por consiguiente, el sistema de creencias y la manera en que evolucionan serán los determinantes de última instancia de la matriz institucional.

- c. La evolución de las normas de conducta que sostengan y otorguen legitimidad a las nuevas reglas es un proceso largo, y si se carece de tales normas que las refuercen las políticas tenderán a ser inestables.
 - d. Aunque el crecimiento económico pueda tener lugar en el corto plazo en régímenes autocráticos, el crecimiento económico de largo plazo involucra el desarrollo del estado de derecho y, probablemente, la protección de las libertades civiles y políticas.
 - e. Las restricciones informales – como las normas de comportamiento, convenciones, y códigos de conducta – constituyen una condición necesaria (pero no suficiente) para lograr buenos resultados económicos. Las sociedades con normas favorables al crecimiento económico a veces pueden prosperar aún bajo reglas políticas adversas o inestables. Lo que es clave es el grado de aplicación de las reglas políticas adversas. Se sabe poco sobre la evolución de los sistemas de creencias y de las restricciones informales consiguientes, aunque las religiones fueron claramente un componente básico de los sistemas de creencias.
3. Entender la interacción entre instituciones cambiantes, las consecuencias para el bienestar de grupos diversos de participantes de una sociedad, las percepciones resultantes de esos grupos, el grado de acceso de los distintos grupos a expresarse políticamente, y por consiguiente las repercusiones políticas de las instituciones transformadas que conducirán al cambio institucional subsiguiente requiere de una modelización dinámica de estos cambios a través del tiempo. Pensar en tales términos dinámicos en lugar del enfoque “one shot analysis” resulta esencial para hacer buena política. Hasta que tales modelos sean desarrollados en el contexto de un conocimiento íntimo de las características (dependientes del camino) de las economías individuales no tendremos éxito en alcanzar los resultados deseados.
4. La dependencia del camino significa que los grados de libertad que tiene el tomador de decisión para cambiar la dirección de las economías están restringidos por la matriz institucional y el sistema de creencias de los jugadores. De todas las implicancias del análisis institucional de políticas ésta es la más importante. Resulta esencial disponer de un íntimo conocimiento de la estructura institucional y de la forma en que evoluciona para comprender qué sería posible. El supuesto implícito de la teoría neoclásica de que las instituciones no importan y que pueden ser ignoradas en la receta de políticas es de por sí una receta para el desastre.
5. Es la eficiencia adaptativa más que la eficiencia asignativa la que debería guiar a las políticas. La eficiencia asignativa es un concepto estático dentro de un conjunto dado de instituciones; la clave para una continua buena performance es una matriz institucional flexible que se vaya ajustando con la evolución de los cambios tecnológicos y demográficos así como con los shocks al sistema. La característica esencial es crear una política estable con normas complementarias. Los sistemas político-económicos exitosos evolucionaron tales características a lo largo de grandes lapsos de tiempo. Por ejemplo, el mundo occidental evolucionó hacia instituciones políticas y económicas estables a lo largo de cientos de años. Se sabe muy poco acerca de cómo crear tales sistemas en el corto plazo, e incluso si ello sea tal vez posible. Empero, es dudoso que las políticas que dan lugar a eficiencia

asignativa sean siempre las más recomendables para las economías renqueantes. Las políticas que sean percibidas como inequitativas engendrarán reacciones políticas que pueden paralizar e incluso revertir las reformas efectivas.