

# EL PAPEL DE LAS IDEAS Y EL CAMBIO EN LA SOCIEDAD

Martín Krause<sup>1</sup>

## Abstract

Las instituciones cambian evolutivamente, pero ello no significa que lo hagan espontáneamente, en el sentido de que “nadie haga nada”. Hay actores que impulsan esos cambios, a los que llamamos “emprendedores institucionales”. La economía neoclásica tradicional, con su énfasis en una conducta maximizadora, en términos monetarios, del individuo, no logra captar esta función, ya que no se explica cómo un emprendedor realizaría los esfuerzos para promover su propuesta de cambio, si luego no puede hacerse de parte de los beneficios que estos cambios brindan a otros. En tal sentido, tendría un incentivo para ser free rider y de esa forma nadie se dedicaría a esa actividad. ¿Cómo se produce el cambio entonces, desde esta perspectiva? Pues el análisis no ha hecho mayor referencia a eso y se ha limitado a considerar que simplemente ocurre. Además, una visión basada en el concepto de equilibrio no deja lugar para la figura del emprendedor.

Pero si tomamos el concepto de equilibrio como una tendencia de los mercados, que se encuentran en desequilibrio, encontramos la función empresarial destacada por los economistas austriacos y, de ahí, una explicación para el emprendedor institucional. Existen destacados ejemplos históricos de estos emprendedores, que asumieron grandes riesgos en pro de una idea. En principio, su beneficio era no monetario. No obstante, también pueden obtenerse altas remuneraciones monetarias en el mercado de las ideas, lo cual promueve también su diversidad, ayudado esto por la tecnología. Por ejemplo, nunca como ahora se han publicado tantos libros.

---

<sup>1</sup> Profesor de Economía, Universidad de Buenos Aires

Esos emprendedores institucionales empujan al mercado de las ideas de un lado a otro. Generalmente vemos que la población se agrupa en un determinado consenso, pero este suele cambiar. En ello cumplen un papel importante las crisis: las mismas sacuden las visiones aceptadas y abren la puerta a nuevas interpretaciones. En tal sentido, las crisis facilitan los cambios, pero no aseguran su dirección ni tampoco si serán beneficiosos.

## El mercado de las ideas

Los más destacados economistas del siglo XX han señalado la importancia de las ideas para explicar las políticas aplicadas y la evolución de las sociedades. Famosa es la cita de John Maynard Keynes en las Notas Finales de su obra Teoría General:

“...las ideas de los economistas y filósofos políticos, tanto cuando son correctas como erróneas, tienen más poder de lo que comúnmente se entiende. De hecho, el mundo está dominado por ellas. Los hombres prácticos, que se creen exentos de cualquier influencia intelectual, son usualmente esclavos de algún economista difunto. Locos con autoridad, que escuchan voces en el aire, destilan su histeria de algún escritorzuelo académico de uno años antes. Estoy seguro que el poder de los intereses creados es vastamente exagerado cuando se lo compara con el gradual avance de las ideas. No, por cierto, en forma inmediata, pero luego de un cierto intervalo; porque en el campo de la economía y la filosofía política no hay muchos que sean influenciados por nuevas teorías luego de sus veinticinco o treinta años de edad, por lo que las ideas que los funcionarios públicos y políticos, y aun los activistas aplican a los eventos actuales no es probable que sean las últimas. Pero, tarde o temprano, son las ideas, y no los intereses creados las que son peligrosas para bien o para mal” (Keynes, 1936, p. 383).

Ludwig von Mises (1949) dedica todo un capítulo de su obra *Acción Humana* (cap. X) con el título “El Papel de las Ideas”, en el cual afirma que la sociedad es producto de la acción humana guiada por ideologías, entendiendo a éstas como la totalidad de las doctrinas relacionadas con la conducta individual y las relaciones sociales más

doctrinas sobre el “deber ser”, sobre los fines que el hombre debería perseguir. Es decir, el conjunto de teorías científicas respecto a los medios más una valoración respecto a los fines de la acción humana. Cualquier situación social es, para Mises, el resultado de ideologías desarrolladas previamente, que emergen y pueden reemplazar a otras existentes anteriormente y así transformar el sistema social, por lo que la sociedad es siempre la creación de “ideologías” temporal y lógicamente anteriores. La acción es siempre dirigida por ideas.

En el mismo año que Mises publicaba su obra magna, F. A. Hayek publicaba su artículo sobre los intelectuales y el socialismo (Hayek, 1949), que comienza así: “En todos los países democráticos, en los Estados Unidos aún más que en otros, prevalece una fuerte creencia de que la influencia de los intelectuales en la política es insignificante. Esto es en verdad cierto respecto al poder de los intelectuales para que sus opiniones particulares del momento influencien las decisiones, de la medida en la cual pueden influir el voto popular en cuestiones sobre las que difieren de las visiones actuales de las masas. Sin embargo, en períodos más largos probablemente nunca han ejercido una influencia tan grande como la que tienen hoy en esos países. Este poder lo ejercen moldeando la opinión pública” (p. 417).

Hayek define con la palabra “intelectuales” no ya a los autores originales de ciertas ideas sino aquellos que las reproducen, entre los cuales menciona a periodistas, maestros, ministros religiosos, publicistas, locutores de radio, escritores de ficción, de humor y todo tipo de artistas. En otros trabajos (Hayek, 1933 y 1954), describió el proceso de difusión de las ideas desde esos autores originales, pasando por los intelectuales hasta llegar a las grandes masas como gotas que caen en un estanque y generan círculos cada vez más amplios.

Finalmente, Milton & Rose Friedman (1989) presentan su versión de esta misma teoría en las siguientes palabras:

“...un cambio importante en la política social y económica está precedido por un cambio en el clima de la opinión intelectual, generado, al menos en parte, por circunstancias sociales, políticas y económicas contemporáneas. Este cambio puede comenzar en un país pero, si es duradero, termina por difundirse en todo el mundo. Al principio tendrá poco efecto en la política social y económica. Después de un intervalo, a veces de décadas, una corriente intelectual “tomada en su punto culminante” se extenderá al principio gradualmente,

luego con más rapidez, al público en general y a través de la presión pública sobre el gobierno afectará las medidas económicas, sociales y políticas. A medida que la corriente de acontecimientos alcanza su punto culminante, la corriente intelectual comienza a disminuir, compensada por lo que A. V. Dicey denomina las contracorrientes de opinión, que representan generalmente una reacción a las consecuencias prácticas atribuidas a la corriente intelectual anterior. Las promesas tienden a ser utópicas. Nunca se cumplen, y por lo tanto desilusionan. Los protagonistas iniciales de la corriente de pensamiento desaparecen y la calidad intelectual de sus seguidores y partidarios disminuye en forma inevitable. Hacen falta independencia y coraje intelectuales para iniciar una contracorriente que domine la opinión, y también, aunque en menor medida, para unirse a la causa. Los jóvenes emprendedores, independientes y valientes buscan nuevos territorios para conquistar y ello requiere explorar lo nuevo y lo no probado. Las contracorrientes que juntan sus fuerzas ponen en movimiento la próxima marejada, y el proceso se repite”.

Desde otra perspectiva, es conocida la visión marxista de Antonio Gramsci sobre la conquista del poder cultural como etapa previa a la del poder político mediante la acción concertada de los intelectuales llamados ‘orgánicos’ infiltrados en todos los medios de comunicación, expresión y universitarios.

Las ideas, entonces, cumplen un papel importante en el cambio social. Y cuando hablamos de cambio social nos referimos al cambio de las normas según las cuales la interacción social se produce. Pero, ¿cómo se produce el cambio de las normas?

#### *Evolución o Contrato*

Una norma se convierte en una norma general en tanto es aceptada por todos los miembros de una sociedad y esto permite coordinar sus acciones. Puede decirse que las personas han llegado a un “consenso” respecto de la norma. Buchanan llamaría a esto un “contrato” social. En algún punto la barrera que separa el concepto de consenso y el de contrato se vuelve borrosa, sobre todo cuando se interpreta la palabra contrato en sentido informal; o sea, no escrito.

Tomemos un conocido ejemplo que comenta Buchanan (2009, p. 47). Se trata de los indios “montanas”, en la península de Labrador, actual territorio de Canadá, ejemplo mencionado por Demsetz (1987) para explicar el origen de los derechos de propiedad privada. Esta población aprovechaba la piel de los castores, sobre los que existía un derecho colectivo basado en el control del territorio por parte de la tribu. Es decir: la tribu reclamaba y defendía el derecho de propiedad sobre cierto territorio, dentro del cual se encontraban los castores, pero cualquier miembro de la tribu podía cazarlos, no así los “extranjeros”. Con la llegada de los europeos comenzó el comercio de estas pieles y se originó la conocida “tragedia de la propiedad común”: cada miembro de esa sociedad tenía un incentivo para cazarlos y vender su piel, pero nadie lo tenía para limitarse y permitir su reproducción. Como resultado de esto, se habría producido el colapso y la extinción, si no hubiera sido porque desarrollaron derechos de propiedad “privada”, asignándose distintas parcelas entre sí, generando con ello el incentivo a proteger un activo valioso.

Buchanan llama a la aceptación de esta norma por parte de los labradores un “contrato”. Hayek lo hubiera calificado probablemente como el resultado de un proceso evolutivo, incluso no consciente. Tal vez la diferencia entre estos autores se encuentre en el grado de “raciocinio” que asignan a estos actores, aunque en ambos casos el cambio se produjo a partir de ciertas ideas. Según Hayek, estarían motivados por su interés personal y la comprensión del problema de depredación que enfrentaban, pero no de la generación de un “contrato” o la introducción de una nueva institución. Los individuos de Buchanan serían más racionalistas.

Cómo se produjo realmente el acuerdo no lo sabemos. Podemos especular sobre las posibilidades:

- Una autoridad de la tribu impuso la nueva norma (esto significa también que tal norma aceptada por el resto, puesto que fue cumplida).
- Esa misma autoridad propuso la norma y fue aceptada por el resto o por un grupo representativo del resto.
- Los miembros de la tribu o sus representantes se reunieron en asamblea, debatieron y adoptaron la nueva norma. Alguno propuso asignar derechos en forma privada.
- Unos, al ver que los castores más cercanos a su propio lugar estaban desapareciendo, comenzaron a vigilar la zona y a contro-

lar su caza; los demás lo aceptaron, haciendo lo propio en los lugares cercanos.

- Algún grupo pequeño o apartado de la tribu se relacionaba ya con su propio entorno como si fuera “privado” y los demás vieron que allí no había problemas de depredación.
- Surgió un sentido de posesión de los castores, que cuando amenaza la escasez se activa. Dada la primitiva existencia de la posesión, como vimos en el capítulo 1, incluso presente en los animales y en los antecesores del ser humano, la familia o un grupo de familias podrían ocupar una zona y poseerla, pero no preocuparse por limitar el acceso a los castores, ya que no eran escasos. Cualquiera podía cazarlos aunque supieran que eran de la “zona de A”. Ahora que son escasos, A formaliza la posesión e impide la caza depredadora.

Las tres primeras alternativas se asocian con la visión contractualista; las otras tres, con la evolucionista. Queda en manos de los historiadores determinar si fueron unas u otras, o tal vez otras diferentes. Tanto en uno como en otro caso, sin embargo, existe al menos un individuo que tiene la idea y lleva adelante la propuesta. Puede ser el líder o simplemente alguien que tiene la idea y la propone, o el primero que decide ejercer su derecho preexistente.

A estos, a los que consciente o inconscientemente quieren producir cambios, los llamaremos empresarios institucionales. Este es particularmente el caso de los autores que sostienen explícitamente el origen de las instituciones mediante actos creadores deliberados —especialmente un “contrato social”—, como Thomas Hobbes, J. J. Rousseau y entre los modernos John Rawls y James Buchanan.

Ahora bien, el primer problema que debemos considerar en relación con esta figura, teniendo en cuenta que el cambio social tiene características de “bien público” es cómo explicar esta función cuando el carácter “público” de la innovación institucional dice que prevalecería el incentivo a ser free rider o usuario gratuito del esfuerzo de otros en tal sentido, teniendo en cuenta que, dentro de cierta sociedad, no se puede excluir a nadie de los efectos de esos cambios .

Brennan y Buchanan (1987) señalan correctamente que el modelo económico tradicional del *homo economicus* no puede explicar esto. No es de extrañar, entonces, que según ese marco conceptual, los economistas proclives a encontrar “fracasos de mercado” por todas partes argumenten ya que la provisión de instituciones no puede

ser “abandonada al mercado” o a los órdenes espontáneos y se proponen como los primeros proveedores de propuestas institucionales. Sin embargo, al hacer eso, están mostrando precisamente una cierta iniciativa emprendedora. Por lo tanto, ¿cómo resultan ser tan activos haciendo propuestas de modificaciones y cambios institucionales, si no pueden apropiarse de los beneficios de dichos cambios? Para Coase (1994), esto es algo natural: los intelectuales actúan precisamente propugnando y divulgando ideas. Es más: Coase se pregunta por qué son tan firmes defensores de la libertad en el mercado de ideas, ya que defienden fervientemente su libertad de expresión y pensamiento, y no son igualmente firmes en la defensa de la libertad en el mercado de bienes y servicios.

Brennan y Buchanan se preguntan: Si las personas no se comportan según su propio interés, definido y medido objetivamente, ¿sobre qué base actúan? Según ellos el economista presenta una crítica “efectiva” a quienes tratan de producir un modelo alternativo con contenido predictivo. Pero el problema que aquí se nos presenta es que es el economista —con su modelo de individuo maximizador de su interés personal, económico y objetivo— el que no puede predecir, e incluso ni siquiera explicar, porqué alguien “haría el bien”. Para poder explicar esto introducen una distinción entre un periodo constitucional y otro posconstitucional. En el segundo, los costos relativos de promover cambios institucionales serían muy elevados, en relación con el incremento del “bienestar general” que pudiera obtenerse como resultado de dicha acción; pero en el primero, el constitucional, los costos serían significativamente reducidos por lo cual el individuo que persigue su estrechamente definido interés personal tendría un incentivo para actuar en pos de tal objetivo.

No obstante, la pregunta es entonces: ¿Cómo ocurren estos períodos constitucionales? ¿No son acaso resultado de las acciones de alguien? En tal caso, ¿cómo han sido motivados para actuar? ¿No son los esfuerzos para abrir un periodo constitucional un “bien público”? ¿Se encontraban ya en un periodo preconstitucional, donde los peligros de un Estado hobbesiano de naturaleza los estimulaban a actuar? ¿O se trataba de un periodo posconstitucional de algún tipo? ¿No deberíamos considerar que incluso dicho “estado de naturaleza” sería posconstitucional en cierto sentido, ya que al menos existiría un cierto tipo de “orden espontáneo”?

## El papel de las ideas

Luego, Brennan y Buchanan simplemente avanzan desde el ámbito positivo al normativo y llaman a sus compañeros académicos a construir una “religión cívica”, que es donde ellos creen que el proceso de cambio institucional debe originarse, “aceptando el dicho de Keynes sobre la influencia de los escribas académicos”; esto es, en el campo de las ideas. Pero antes de avanzar hacia el campo normativo, quedan cosas por decir en el ámbito del análisis positivo, donde puede encontrarse un puente entre la mano invisible de la evolución espontánea y la acción humana en pos de un objetivo. Y dicho puente sería la “mano visible” del emprendedor.

Pese al escepticismo de Brennan y Buchanan los procesos “inconscientes” y “no deseados”, involucran acciones en pos de objetivos, lo cual es claramente opuesto a reacciones “inconscientes” o “no deseadas”. Pero entonces, ¿acciones conscientes y deseadas por quién, dado que el carácter de “bien público” del cambio institucional garantizaría que todos fuéramos free riders de los supuestos esfuerzos de otros que no pueden excluirnos de los resultados que obtengan?

Debemos retornar al individuo que actúa con base en escalas de valores subjetivas, que intenta “hacer el bien” por una gran cantidad de razones. Curiosamente, este “hombre actuante” de Mises ha sido rechazado por muchos economistas como el resultado de un análisis tautológico, en el sentido de que el interés individual es todo lo que le interesa al individuo, pero parece poder explicar mucho más que el “maximizador objetivo”. Aquella visión permitiría explicar las acciones de personajes tales como Bin Laden, la Madre Teresa, Hernando de Soto, o los mismos académicos que son llamados a conformar esa religión cívica.

¿Por qué actuarían? O como dicen Brennan y Buchanan, ¿dónde está el equivalente de las ganancias empresariales en el mercado de las ideas? Pues hay algunas que pueden mencionarse: reputación, prestigio, libros impresos, el Premio Nobel, honorarios por conferencias, nombramientos en universidades y otras por el estilo. Y parecen ser un incentivo suficiente para promover la proliferación de textos académicos y de análisis y propuestas institucionales.

En este sentido, Brennan y Buchanan, y Hayek (1960), tienen la misma posición, cuando afirman que los esfuerzos deberían estar dirigidos en gran medida a la comunidad académica, debido a que

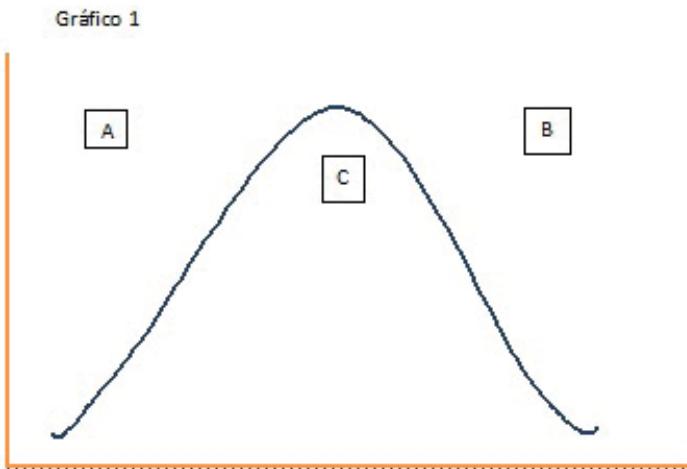
creen que las ideas se originan en ámbitos pequeños, como pueden ser los académicos, para luego extenderse. Hayek utilizó para ello la figura de una gota que cae en un estanque: así sucede con una nueva idea que primero se genera en un centro (puede ser Karl Marx escribiendo en el British Museum), para luego ir extendiéndose, como anillos cada vez más amplios. Milton Friedman utilizaba una metáfora similar, considerando la figura de una pirámide en cuya cima se originan las ideas, para luego ir descendiendo y abarcar franjas cada vez más amplias, hasta llegar a la base.

Douglass North, solía explicar el cambio institucional como una reacción de los individuos a cambios en los precios relativos, originados por circunstancias exógenas: por ejemplo, una peste que diezmaba a la población y tornaba escaso el trabajo. Pero con el paso de los años y el avance de sus investigaciones llegó a compartir la misma perspectiva de Mises, Hayek y Friedman en cuanto al papel que cumplen las ideas. Para North, las creencias e instituciones que los seres humanos han desarrollado solo pueden tener sentido como un esfuerzo para hacer frente a la incertidumbre, con la que nos confrontamos en un entorno físico y social evolutivo. Esa incertidumbre, con la que todos nacemos, se reduce con la experiencia, pero los seres humanos tendremos distintas interpretaciones de esas experiencias sobre el entorno, ya sea en diferentes culturas o en diferentes épocas. Por lo tanto, saber cómo forman los seres humanos sus ideas es esencial para comprender cómo hacen frente a la incertidumbre. Durante siglos se ha ido reduciendo la incertidumbre asociada al entorno físico con el progreso de las ciencias naturales, reduciéndose el ámbito de las explicaciones basadas en la brujería, la magia o las religiones, pero el entorno social se ha vuelto mucho más complejo y, si bien se ha avanzado mucho también en este sentido, no son menores las instancias de interpretaciones mágicas o con poco fundamento científico en el ámbito de las ideas sociales, del cual forma parte la economía. Ya vimos en el capítulo 4 el predominio de tales ideas en el ámbito de las decisiones políticas.

En síntesis, para North el proceso de aprendizaje parece ser función de la forma como los distintos sistemas de creencias y valores filtran la información que se obtiene de la experiencia y de las diferentes experiencias que las sociedades tienen en distintos momentos. De estas visiones se derivan las reglas, las normas informales y los mecanismos de control que forman la estructura institucional, que a su

vez determina el mejor o peor desempeño económico. Esa estructura institucional está compuesta por la estructura política del Estado, la estructura de derechos de propiedad y las normas y convenciones sociales que definen los incentivos informales en la economía. En palabras de North, los sistemas de creencias y visiones del mundo son la “representación interna”, mientras que las instituciones son la “manifestación externa”. La cultura, en este sentido, es la transferencia intergeneracional de normas, valores e ideas, o la transmisión de nuestro “stock acumulado de conocimiento”. (Hayek 1960, p. 27).

Podríamos graficar la distribución de una población en relación con esos valores y culturas como una distribución “normal” representada de esta forma, en la que el centro de la gráfica representa el “consenso” existente en determinada sociedad:



Puede relacionarse esto con creencias religiosas donde “C” representa el consenso actual en la materia, “A” sugiere una menor dedicación a la vida religiosa y “B” una mayor. O bien podríamos estar refiriéndonos a las preferencias con respecto al papel que cumple el Estado en la sociedad, con “A” significando una participación fuerte, “B” una muy menor, y el consenso de la sociedad en una posición intermedia. También podría ser esto en términos políticos, reflejando un continuo entre preferencias de izquierda y de derecha. Solamente que en el caso de la política, sin embargo, el único que puede llevar adelante sus propuestas es “C”, dado el carácter monopólico del Estado, ya que en relación con otras actividades la situación sería dife-

rente: Si “A” son los budistas, “B” los protestantes y “C” los católicos el gráfico muestra simplemente que hay una mayoría de católicos, pero tanto budistas como protestantes pueden dedicarse a sus respectivas creencias, mientras exista la libertad de cultos. De todas formas, por el momento, con el gráfico simplemente se trata de señalar que en todo “mercado de ideas” existen “empreendedores de las ideas”; es decir, individuos que ofrecen distintas interpretaciones del mundo, cuyas visiones están compitiendo entre sí por las preferencias de la gente. “A” y “B” compiten para obtener una mayor audiencia, mientras “C” defiende su situación e incluso puede aspirar a obtener más apoyo. Analizaremos más adelante la función de estos “empreendedores” y su paralelo con los que desarrollan emprendimientos en los mercados de bienes y servicios.

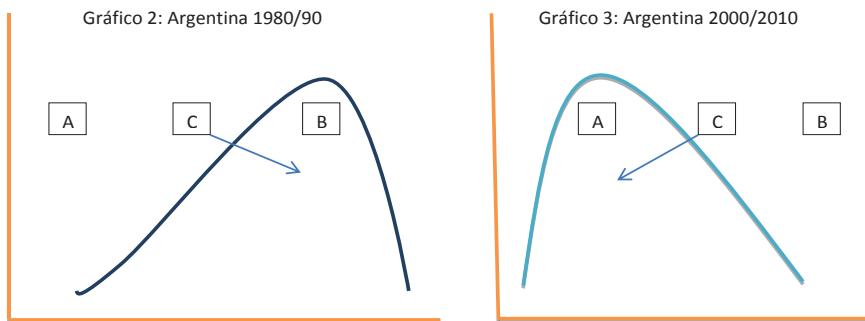
Los emprendedores institucionales pueden ser calificados en distintas categorías:

1. Emprendedores políticos: los que introducen las innovaciones políticas en el proceso de competir por cargos políticos.
2. Emprendedores de políticas: los que se esfuerzan por promover ciertas políticas, pudiendo ser desde organizaciones sectoriales (cámaras de productores, asociaciones de profesionales, sindicatos) a centros de estudios en políticas públicas (think tanks).
3. Emprendedores de ideas: los que tratan de participar en el debate público de ideas, más que nada a nivel intelectual, proponiendo visiones del mundo para interpretar lo que sucede.
4. Es cierto que las ideas cambian, aunque no radicalmente, pero ese consenso puede desplazarse tanto a la izquierda como a la derecha. Tomemos como ejemplo el caso de Argentina y su crisis hiperinflacionaria a finales de los años 80 primero y la profunda crisis económica de los años 2001/2002, que incluyó el default de la deuda externa, una profunda devaluación de su moneda y la peor depresión económica de su historia. En ambos casos existía una fuerte demanda de “visiones”, de interpretaciones sobre lo ocurrido y lo que había fracasado. Si tomamos como variable del eje horizontal —las preferencias por mayor o menor intervención estatal en la economía—, el gráfico de la izquierda nos muestra la situación al final de un periodo de elevada inflación, que deriva en hiperinflación en 1989. En ese entonces, la interpretación de la mayor parte de la sociedad fue que el Estado era un pesado paquidermo, ineficiente y grotesco. En términos de un análisis más técnico, lo que ocurrió fue que el Estado

financiaba un profundo déficit fiscal con emisión monetaria y esta había generado una caída de la demanda de moneda debido al descrédito respecto a la capacidad de la autoridad política y monetaria para generar una moneda confiable. En ese momento la opinión pública se trasladó hacia la posición “B”, que proponía profundas reformas del Estado. De esta manera se produjeron las privatizaciones de las más importantes empresas públicas (petróleo, electricidad, gas, navieras, etc.), políticas que en ese momento representaban el consenso de la mayoría.

Se dice que la política es “el arte de lo posible”, y lo es en el sentido de que con un sistema democrático de gobierno es necesario contar con el apoyo —o al menos no tener el rechazo— de la mayoría. “B” ha logrado ahora un consenso tras su visión del problema y del entorno (“C”, en la mejor tradición del político populista, interpreta este cambio y se ubica allí donde la mayoría está, circunstancialmente, sin mayores convicciones ideológicas).

Con la crisis de 2001/2002 se hace necesaria también una explicación y se enfrentan allí dos visiones principales: “B” sostiene que se trata de una profunda crisis fiscal, causada por el exceso de endeudamiento y gasto público, que terminará en una escalada del “riesgo país”, huida de capitales y corrida bancaria, al interpretarse que, si los bancos estaban llenos de bonos de la deuda pública y no era posible honrarla, no habría forma de que los bancos pudieran devolver los depósitos; teniendo en cuenta, además, que el sistema de convertibilidad impedía al Banco Central actuar como prestamista de última instancia, ya que no podría emitir moneda sin el respaldo de divisas; “B” sostiene que la crisis se debe al modelo “neoliberal”, a los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional, y más técnicamente al fenómeno del retraso cambiario que tornara en poco o nada competitiva a la industria local, llevando al cierre de numerosas fábricas que, con altos costos de producción, no podían hacer frente a la competencia externa en el marco de una economía abierta. La historia reciente nos muestra que la curva se traslada ahora hacia la izquierda: la población adopta mayoritariamente la interpretación “A”, que ahora representa el consenso y sus propuestas “políticamente posibles”. (Como antes, el político oportunista se traslada, aunque no necesariamente es siempre el que está en el medio; también hay trasladados desde “B” a “A”.



Según el gráfico de la izquierda, el votante medio se ha desplazado a la derecha (¿podría decirse que esto también ocurrió en muchos países por los años 90 con la caída del socialismo?) y en el de la derecha el votante medio se ha desplazado a la izquierda. Esos desplazamientos estarían impulsados por el debate en el mercado de ideas, propuestas por distinto tipo de emprendedores institucionales. Cuando el consenso se desplaza tanto a izquierda como a derecha, permite la implementación de ciertas políticas que en la situación anterior no eran posibles. Cuando se habla de países “estables” políticamente, quien lo hace se refiere en general a situaciones como las del gráfico 1, donde se mantiene un cierto consenso, incluso con la llegada de gobiernos de distinto símbolo político (caso, por ejemplo, de Chile con la Concertación, continuando el modelo económico del gobierno de Pinochet).

Acemoglu et al (2011) sostienen, no obstante, que en países con clara debilidad institucional existe un sesgo en la curva hacia la izquierda, lo que explicaría el predominio de gobiernos populistas en América Latina. Según su explicación, esto se debería a que los votantes temen que los políticos tengan una agenda “derechista” escondida que traten de imponer luego de ganar la elección o que sean cooptados por las élites. Teniendo en cuenta ese temor, los políticos harían esfuerzos para presentarse como candidatos de izquierda y aquellos que busquen ser reelectos incluso tratarían de convencer al electorado de que sus credenciales son auténticas. Hasta un político moderado buscaría ubicarse más hacia la izquierda, para no mostrarse como parte de la élite. Y los políticos con verdaderas convicciones de derecha enviarían también señales de “izquierda”.

Como indican los autores, el populismo se presenta como “defendiendo a los de abajo” contra las élites, y su éxito se explicaría por la acentuada diferencia en la distribución de ingresos. Por ejemplo, en América Latina las políticas populistas, basadas en vastos programas de redistribución y promoción del consumo masivo, terminan siempre en alguna forma de crisis económica, que perjudica a quienes se trató de favorecer. El político populista puede incluso ser consciente de esto, pero tratará, por supuesto, de que la crisis ocurra en un periodo siguiente. Como los líderes populistas declaman su favor por el pueblo, pero luego pueden vender su alma fácilmente a las poderosas élites, el votante confiará en aquel que presente credenciales de izquierda, e incluso el votante medio, que se encuentra en el centro del espectro político, terminaría votando por tales candidatos. Si bien parece ser cierto ese sesgo hacia la izquierda de cualquier político, los movimientos de las curvas se producen; incluso el populismo puede ser tanto de izquierda como de derecha, interpretado como una posición no ideológica que solamente busca obtener el poder, aumentarlo y mantenerlo, sin importar mucho el “contenido” de la política.

Son precisamente las crisis económicas que genera el populismo las que abren la puerta al desplazamiento de la curva de opiniones hacia la derecha, donde los emprendedores de esas ideas comienzan a prosperar cuando antes meramente subsistían. Veremos más adelante el papel que cumplen las crisis en el cambio de ideas y en el cambio institucional.

La evolución, entonces, no es “espontánea” en el sentido de que simplemente “sucede”, sino que es motorizada por los “emprendedores de ideas”. Esto es lo que la postura de Mises parece implicar cuando escribe sobre del origen de las ideas en la “cabeza de un individuo” como una “innovación” .

Los emprendedores de ideas compiten en el mercado de ideas, que se mueven desde el centro del círculo o desde la cima de la pirámide y pueden así llegar a influir en los eventos de la sociedad, empujándola en una dirección o en otra. No podemos predecir en qué dirección se producirá este cambio ni tampoco si se tratará de una mejora. No obstante, existe una cierta posibilidad de que pueda ser una mejora, y esto se debe al avance del conocimiento y de la ciencia, con la consiguiente reducción del error; pero tenemos que tener en cuenta, además, que los intereses sectoriales no prestarán atención a esos avances y tienen en muchos casos un interés especial en que el error continúe.

Estas posibilidades existen, además, porque el ámbito de la política, por medio del cual han de canalizarse las propuestas, no es “perfecto” como mecanismo para expresar las preferencias de los individuos, sino que tiene sus propias “fallas”.

## El emprendedor institucional

¿Podemos aplicar la figura económica del emprendedor a quien busca el cambio institucional? Primero, veamos el rol que cumple el emprendedor en la economía, aunque para ello sea necesario superar el modelo neoclásico predominante. En este, centrado en el análisis de situaciones de equilibrio y de estática comparativa, en la que el paso de una posición a otra se produce de forma mecánica, la figura del emprendedor no existe ni resulta necesaria. No es de extrañar que este enfoque tenga serios problemas para comprender el proceso dinámico de cambio.

¿Es la noción de equilibrio errada y no explica nada sobre el funcionamiento de los mercados? La respuesta es negativa: no es que no explique nada; lo que sucede es que sus supuestos limitan su capacidad de explicación a ciertas condiciones muy particulares y probablemente dejan sin explicar más de lo que aclaran. Es cierto que existen esas fuerzas que empujan hacia el equilibrio en el mercado; pero como se parte del supuesto de que ciertas variables son dadas e inmutables, nos ayudan a ver una foto, pero no podemos ver la película completa. Esas variables que el modelo del equilibrio supone como fijas, llamémoslas “variables subyacentes” (Kirzner 1997), y son las siguientes:

1. las preferencias de los consumidores
2. la dotación de los recursos
3. las posibilidades tecnológicas

Se abstrae de posibles cambios en ellas: los consumidores siguen prefiriendo el ocio al trabajo, la cerveza al vino, o el auto a la bicicleta, en las proporciones que lo hacen actualmente. Alguno podrá pasar de un lado al otro —del vino a la cerveza, por ejemplo—, pero será compensando la situación por otro que hace el cambio opuesto y el conjunto de las preferencias queda igual. Los recursos disponibles son los mismos: no se descubren nuevos pozos de petróleo, ni aumenta la cantidad de gente que quiere trabajar. Por último, la ciencia pura puede estar avanzando pero esto no genera aplicaciones a la producción

de bienes y servicios; tampoco hay nuevas teorías de management. En el ámbito de las ideas y de la política esto claramente no es así.

En ese contexto, las que llamaremos “variables inducidas” tienden inevitablemente al equilibrio. Estas variables son:

1. los precios de los productos y servicios
2. los métodos de producción
3. las cantidades y calidades de los productos

El modelo del equilibrio, entonces, sirve para explicar el funcionamiento de las “variables inducidas” en ese contexto. Su limitación proviene de la circunstancia de que las “variables subyacentes” están en permanente cambio. Cada vez que se modifican las preferencias de los consumidores, se descubren nuevos recursos o se desarrollan nuevas tecnologías, se ponen en movimiento las variables inducidas para acercar la situación al equilibrio. Fácil es comprender que esos cambios están sucediendo en forma permanente, y mucho más rápido aun en estos tiempos, por lo que la economía nunca está en equilibrio, sino siempre en un “proceso” de permanente adecuación a las nuevas circunstancias.

Aquí es donde surge el papel del emprendedor y las oportunidades de ganancias “empresariales”. Emprendedor, entonces, es aquel que percibe que dichos cambios han ocurrido antes que otros y, al actuar, pone en movimiento las variables inducidas, para que empujen ahora hacia el posible nuevo equilibrio que determinan las nuevas variables subyacentes. Es como disparar a un blanco, en relación con el que cada vez se va afinando más la puntería, para descubrir que luego el blanco cambia de lugar y es necesario volver a afinarla.

El “proceso de mercado”, entonces, es el proceso de descubrimiento de los cambios ocurridos y de las oportunidades ahora presentes; es un proceso equilibrante. No descarta esto, por cierto, el error, pues de otra forma no podríamos explicar las pérdidas. En esos intentos de aprovechar las oportunidades que se han abierto con motivo de los cambios en las preferencias, en la dotación de los recursos o en las posibilidades tecnológicas, suele haber errores, incluso algunos que nos alejan del equilibrio, pero esos errores, lo mismo que los intentos exitosos, generan información y contribuyen, a su manera, a encontrar el camino para satisfacer las nuevas circunstancias.

En el caso de las ideas y de la política, las variables serían similares: los precios de los productos y servicios podrían asimilarse a los impuestos y todo costo atribuible a la producción de bienes y servicios

por parte del Estado; los métodos de producción pueden incluir si su producción debería estar en manos del Estado o del sector privado, y las cantidades y calidades también se refieren a esos mismos bienes y servicios. El emprendedor institucional es aquel que descubre que se ha producido un cambio en las preferencias de los ciudadanos, que se ha modificado la dotación de recursos o que hay nuevas posibilidades tecnológicas, y elabora una “idea”, una “propuesta” de cambio sobre el marco institucional. En el mercado, el emprendedor consigue esa información por medios muy diferentes: cambios en los precios de los productos o insumos, estadísticas sobre la evolución del mercado, estudios sobre la conducta o preferencias de los consumidores, encuestas, y otros. Existen métodos muy sofisticados para detectar leves cambios en lo que los consumidores prefieren. En la política hay diferencias: no existen precios claros como en el mercado, y la revelación general de preferencias políticas se obtiene en una elección que solo tiene lugar cada cierto tiempo, no en forma continua, como en el mercado. Pero los políticos recurren a encuestas y otro tipo de estudios de opinión para saber qué es lo que está pasando entre los votantes. Cualquier elección —sea local, regional o nacional— será tomada como una señal de la que se puede desprender alguna conclusión sobre la evolución de las preferencias.

Además de las diferencias y puntos en común que puedan encontrarse dentro de la función empresarial en el mercado y en la política, en el mercado los emprendedores tienen que actuar también como emprendedores institucionales, sobre todo en muchos países emergentes, para que puedan surgir instituciones de mercado (Li et al 2006, p. 358).

### No sé lo que no sé

No obstante, el proceso de descubrimiento en el mercado no está constituido por actos deliberados de aprendizaje; esto es, aquellos que provienen de una situación en la que “sé lo que no sé” y por lo tanto conozco la forma de obtener dicho conocimiento, como cuando un emprendedor contrata a un asesor de seguros o a un contador. Si bien se requiere iniciativa para realizar esas contrataciones al iniciar un emprendimiento, no es esto lo que en concreto caracteriza la función del emprendedor. El tipo de conocimiento que se obtiene en el proceso de descubrimiento en el mercado es del tipo “no sé lo que no sé”, que se caracteriza por la falta de conciencia de la propia ignorancia.

Israel Kirzner (1997, p. 137), a quien seguimos en estos razonamientos, lo plantea con un ejemplo relacionado con la existencia de dos precios diferentes en el mercado: supongamos que existen dos verdulerías en un mismo barrio y alguien compra en una de ellas las manzanas a \$2 el kilo, mientras que en la otra la misma cantidad se vende a \$1. Podría haber comprado en el segundo lugar, pero simplemente desconocía la existencia de tal verdulería.

El modelo del equilibrio explicaría lo que sucede aquí de la siguiente forma: la información sobre la diferencia de precios se iría difundiendo por lo que los consumidores se trasladarían de una verdulería a otra, cayendo la demanda en la más cara y subiendo en la más barata. Incluso existiría una oportunidad para arbitrar, comprando barato al que vende a \$1 y vendiendo en el otro lugar a menos de \$2. Estas acciones tenderían a unificar el precio en el mercado. Pero, ¿cómo llega a difundirse esa información? Podría decirse que es el resultado de un esfuerzo deliberado; en este caso, que la gente sabe que puede haber diferencias de precios y, por lo tanto, camina para encontrarlas: es decir, “sabe lo que no sabe y asume el costo de obtener dicha información”. No obstante, en tal caso deberíamos preguntarnos: ¿Por qué esto no se hizo antes? La respuesta de Kirzner es que el inicio de este proceso de difusión de información se logra a través de descubrimientos espontáneos.

Y estos descubrimientos se producen por suerte en algunos casos, pero sobre todo por la perspicacia de algunos que están más atentos a estas diferencias y actúan en consecuencia. Es decir: el emprendedor ejerce su función en un mercado claramente en “desequilibrio”, ya que las oportunidades de negocios con que se topa son, precisamente, una confirmación de tal situación. Esas oportunidades están ahí presentes, pero no todos las ven, solamente los que tienen esa perspicacia emprendedora. Es el caso de todos aquellos que pasan por delante de un cuadro, pero solamente hay uno perspicaz que entiende que tiene delante una obra capaz de atraer al mercado. El emprendedor institucional que logra éxito, también, es aquel que ha sabido interpretar ese cambio ocurrido en la sociedad, y por ello su propuesta tiene más posibilidades de éxito.

Es importante en este punto que veamos cuál es la función del emprendedor y la diferencia que hay entre esta y la del capitalista. En muchos casos ambas funciones las cumple la misma persona, pero es necesario comprender que estamos hablando de dos cosas distintas,

pues muchas veces ocurre que alguien tiene una “idea” brillante y es otro el que pone el capital para llevarla a cabo. La función empresarial es la primera. En tal sentido, la función del empresario no es la de “economizar”, como lo hace cualquier participante del mercado según el modelo de equilibrio. En ese caso, toda la actividad económica consiste en asignar recursos escasos a fines múltiples, y todo lo que se requiere es tener la capacidad de hacerlo de la manera más “eficiente” posible. Pero esto parece más una cuestión de ingenieros que de emprendedores.

Sin duda que hace falta desarrollar los métodos más eficientes posibles y esta será una tarea de todo emprendedor, pero su contribución principal no es esa —para eso contrata a un buen ingeniero—, su función es la “creatividad”: la tarea de identificar los fines y los medios. Una vez que fines y medios se conocen, entra en acción el ingeniero para lograr la eficiencia. El consumidor tiene unos fines dados en relación con su consumo y trata de gastar sus ingresos de la forma más eficiente posible; el propietario de los recursos trata de obtener de ellos el mejor resultado.

La función empresarial, como tal, no demanda del emprendedor que tenga medios sino que reconozca las oportunidades: los productores pueden haber vendido a precios inferiores a los que podrían haber obtenido o los mismos recursos utilizados podrían haberlo sido en forma distinta para obtener productos que los consumidores necesitan en forma más urgente o intensa. Los compradores pueden haber pagado precios más altos de los que se podrían obtener.

Esto significa que hay dos tipos de funciones empresariales, que se relacionan con el funcionamiento del mercado, como se explicó antes: una es la empresarial pura; otra es la maximizadora. Pueden coincidir en la misma persona o ser algunas personas empresarios puros y otras maximizadores. Los maximizadores son aquellos que, conociendo las discrepancias que existen en el mercado, debido al cambio de las variables subyacentes, tratan de aprovecharlas de manera eficiente; los empresarios puros son los que “descubren” esas diferencias y las hacen evidentes. Como se dijo, estas funciones pueden estar presentes en la misma persona o darse en personas diferentes; o incluso en la misma persona, pero en proporciones muy distintas: existe aquel que tiene ideas geniales, pero luego es incapaz de llevarlas a la práctica en forma eficiente, al tiempo que existe quien no es precisamente creativo, pero es ordenado y sabe cómo organizar los procesos necesarios

para llevar adelante el emprendimiento. También implica esto una diferencia entre un “productor” y un “emprendedor”. Puede haber muchos “productores” que no necesariamente desarrollan una “función empresarial”, ya que no están innovando, no se mantienen alerta a los cambios en el mercado, se limitan simplemente a recibir los cambios que han generado los emprendedores y a responder a ellos en la forma más eficiente posible. El emprendedor es el motor del mercado, el que detecta los cambios e inicia el camino: el productor, como tal, no necesariamente cumple esa función, sino la de continuar por el camino que ya ha sido trazado.

El “producto” o “servicio” que el emprendedor institucional promueve es una reforma institucional, una plataforma política. Luego, además de la idea, necesitará estructurar una organización que le permita llegar a implementarlas, lo que requerirá una función gerencial, como también ocurre en el mercado. Estará asimismo especulando, tanto sobre el planteamiento de su propuesta como sobre de los resultados que se obtendrían.

### *El capitalista*

La otra gran función que debe estar presente en el mercado es la del capitalista. Es la de quien asume el riesgo de adelantar los fondos necesarios para desarrollar un emprendimiento y esperar su éxito o fracaso, ya que obtiene el resultado residual, que puede ser positivo (ganancias) o negativo (pérdidas).

Se trata de una función distinta, pero no menos importante. Como dijimos, tales funciones pueden coincidir en la misma persona, pero también pueden estar separadas: el emprendedor puede contratar a un gerente maximizador y obtener capital de un banco o de un venture capitalist, que asume el riesgo, pero no ha generado la idea ni la gerencia del negocio. En el caso de las emprendimientos pequeños y de las empresas familiares, tales funciones tienden a estar juntas, pero las grandes empresas generalmente empiezan como pequeñas iniciativas y luego reciben aportes de capital de los accionistas, hasta que finalmente, al crecer, la acción maximizadora queda en mano de los managers.

Los economistas franceses del siglo XVIII tenían una clara idea de esta función, de tal manera que la propia palabra es de origen francés: entrepreneur, celui qui entreprend; aquel que tiene iniciativa. Parece que la palabra fue utilizada por primera vez por Richard Cantillon (1680-1734), y el concepto fue utilizado más tarde por Anne-

Robert-Jacques Turgot (1719-1781) y después por Jean-Baptiste Say (1767-1832). Ellos tuvieron una visión mucho más completa de esta función que la que tuvieron los economistas británicos, Smith y Ricardo, quienes se referían a los factores de producción y a su remuneración, centrándose en lo que aquí hemos llamado la remuneración en carácter de propietarios, pero no de emprendedores.

El economista quizá más conocido en relación con estas cuestiones es el austriaco Joseph Schumpeter (1883-1950), de quien heredamos sobre todo aquella famosa frase de la “destrucción creativa”, vinculada al emprendedor que genera nuevas industrias que van reemplazando a otras antiguas. Schumpeter (2008, p. 84) pensaba que el emprendedor rompía el equilibrio a través de su innovación creadora, mientras que otro austriaco, Ludwig von Mises (1881-1973) y su alumno ya citado, Israel Kirzner, entendieron que la acción del emprendedor es equilibrante. La diferencia parecerá menor, pero no lo es, al menos para la economía, ya que su concepto llevaba a Schumpeter a atribuir al emprendedor la generación de los ciclos económicos, mientras que para Mises estos se originan en las políticas monetarias de los bancos centrales, dos lugares muy distintos hacia donde mirar.

Frank Knight (1885-1972) propuso una visión del emprendedor como aquel que asume riesgos que no pueden ser transferidos a un asegurador (como es el caso del incendio de una casa o el choque de un auto), pero el mismo Schumpeter le respondió con acierto que si el emprendedor obtuviera su capital de un inversionista a una tasa fija de interés, este tendría todavía que asumir el riesgo de que el proyecto fracasara y el préstamo no pudiera ser pagado. Si el riesgo queda en el inversor, ¿qué es lo que aporta el emprendedor?

Salvo las consecuencias mencionadas respecto a las causas de los ciclos, podríamos decir que la visión de Schumpeter y de Kirzner son similares en cuanto atribuyen a la función del emprendedor esa capacidad de ver lo que otros no ven, de tener iniciativa y creatividad. Habría, sin embargo, una diferencia adicional: para Schumpeter (1951, p. 82), esa habilidad está restringida a muy pocos, a esos innovadores revolucionarios que cambian el panorama por completo, mientras que para Kirzner esa misma perspicacia estaría presente en todos, solo que en distintas medidas.

## El emprendedor institucional y político

¿Cómo trasladar estos conceptos a la función de quien promueve los cambios institucionales? Según el enfoque de Kirzner, el emprendedor sería aquel que estaría alerta a que las condiciones han cambiado y encuentra allí una oportunidad para promover un cambio institucional. Un ejemplo ya clásico sería el de la lucha contra las Leyes de Granos en Inglaterra, encabezada por Richard Cobden y John Bright desde Manchester. En 1815, los propietarios de tierras habían logrado el cierre del libre comercio de granos y el precio del maíz había subido mucho, golpeando fuertemente el presupuesto de los sectores pobres. Ellos captaron la importancia de ese problema, crearon la Liga Anti-Leyes de Granos en 1838, resultaron electos al Parlamento y lograron la abolición de las leyes en 1846. Podría decirse algo similar, por ejemplo, de Juan Perón, que habría percibido que los años de aislamiento económico durante la Primera Guerra y la crisis de los años 30 habrían desarrollado un fuerte sector industrial local y con ello un numeroso sector obrero, en el que encontró una oportunidad para desarrollar su proyecto político y promover el cambio institucional.

Desde la perspectiva de Schumpeter, el emprendedor institucional es quien realiza una innovación que sacude al “mercado”. El caso de Carlos Marx pueda ser tal vez el que más impacto ha tenido, tiñendo toda la actividad política global durante el siglo XX. Su innovación, el “socialismo científico”, tuvo un éxito arrollador, y Marx no solamente cumplió aquí el papel del emprendedor que genera “destrucción creativa” (Schumpeter 2008, p. 83), sino también el de organizador del movimiento socialista internacional. Entre otros casos, se menciona como ejemplo el del reverendo Jerry Falwell, quien comenzó actuando como un pastor fundamentalista, pero incorporó una visión política conservadora a su actividad religiosa, conformando un movimiento llamado Mayoría Moral, que llegó a tener un fuerte peso en la política norteamericana. La “innovación” de Falwell fue que, a diferencia de otros pastores protestantes, abrió su movimiento a católicos, judíos y mormones conservadores (Duffy 2007). Algo similar podría decirse de quienes iniciaron el “Tea Party” en los Estados Unidos.

Otro ejemplo de empresarialidad institucional exitosa sería la llamada “Generación del ‘37” en Argentina, nombre asignado a un movimiento intelectual de jóvenes universitarios, que en 1837 fundaron en Buenos Aires el Salón Literario (en la librería de Marcos Sastre)

para discutir sobre literatura, teorías sociales, políticas y filosóficas principalmente de autores europeos y americanos. La creciente influencia del grupo y sus posiciones críticas y reformistas llevaron a que el autoritario gobernante en ese entonces, Juan Manuel de Rosas, disolviera el Salón, que pasó a la clandestinidad o el exilio en Uruguay, Chile, Bolivia u otras provincias del interior. En 1838 Esteban Echeverría, Juan Bautista Alberdi y Juan María Gutiérrez organizaron la Asociación de la Joven Generación Argentina (similar a la Joven Italia, inspirada por Mazzini), con el objeto de recuperar la tradición liberal de la Revolución Independentista de Mayo de 1810, promover el progreso y superar los enfrentamientos políticos hasta entonces. Hubo filiales de esta organización en todas las ciudades en que se encontraban los exiliados. La Asociación logró la adhesión de personalidades importantes de la vida política argentina (Domingo F. Sarmiento, Bartolomé Mitre, Mariano Fragueiro, Vicente F. López, José Mármol y Miguel Cané). Dos de ellos fueron presidentes, Sarmiento y Mitre; los otros fueron constituyentes y/o ministros. Alberdi fue el principal inspirador y redactor de la Constitución aprobada en 1853. Este grupo de “emprendedores”, entonces, tuvo un impacto notable y definió la estructura institucional del país al menos por los siguientes setenta años.

En otros términos, Schumpeter (2000, p. 222) llamaría “respuesta adaptativa” a esas nuevas condiciones que se han generado, y “respuesta creativa” cuando la innovación sale del ámbito de lo que se venía haciendo hasta el momento. En la política, como en el mercado, existirían ambos aspectos: algunos producen los cambios; otros ven que los cambios se han producido. Un enfoque que reconciliaría las visiones de Kirzner y Schumpeter sería aquella en que el emprendedor institucional tiene un componente “kirzneriano”, alerta al cambio de circunstancias, y un componente “schumpeteriano” en la creatividad para ofrecer la innovación.

La frecuencia de “respuestas creativas” depende, según Schumpeter, de la calidad del personal humano de la sociedad, la calidad relativa en ese ámbito particular de acción, y las decisiones individuales y pautas de conducta. Veremos aquí otros factores que influyen en la existencia de emprendedores, sea tanto en referencia a su cantidad como en referencia al tipo de actividades que promueven.

El “capitalista” sería aquel que tiene un capital “político” y está dispuesto a invertirlo en ciertas ideas y propuestas. Este podría ser

también el caso de algunos políticos que tienen éxito electoral y luego “invierten” ese capital en un cierto programa de gobierno, que es necesariamente el propio o algo en lo que no hubieran pensado mucho, pero perciben que es el camino a seguir. Tomemos, por ejemplo, el caso de Alberto Fujimori en Perú. Logró tener un capital importante, a punto que triunfó en las elecciones, pero no por ello tenía una visión clara sobre cómo salir de la profunda crisis económica en la que se encontraba ese país. Aun así tuvo la perspicacia de elegir un equipo de colaboradores y un rumbo económico de reformas de mercado que terminaron resolviendo la crisis e impulsando cambios que se han sostenido hasta hoy, incluso por otros gobiernos.

Uno de los elementos fundamentales es, por supuesto, el entorno institucional que influye en la existencia de oportunidades para el cambio. Baumol (1990, p. 893) señala que la proporción de emprendedores que se dedicarán a tareas productivas o a la búsqueda de rentas, e incluso al crimen organizado, variará según el marco de incentivos que la sociedad ofrezca. Esto significa que el tipo de actividades que el emprendedor intentará desarrollar dependerá de los incentivos brindados por la estructura institucional. Si la misma promueve la búsqueda de rentas, predominarán los emprendedores lobistas que buscan privilegios para sí mismos o para sus clientes. Pero veamos un problema que se presenta en relación con este argumento: si la estructura institucional determina el tipo de actividad emprendedora, ¿cómo habrá un emprendedor institucional intentando cambiar precisamente esas normas? Baumol no da una respuesta a esta pregunta.

El emprendedor de “políticas” o de “ideas”, como fueron clasificados antes, no necesariamente tiene que ser el que lleve adelante las reformas. Se requieren de todas formas las funciones del capitalista y del gerente, ya que todo esfuerzo en la elaboración de propuestas ha de ser financiado por alguien y su promoción demanda una actividad gerencial. Por cierto, igual que en el mercado, estas funciones pueden coincidir en una sola persona o estar separadas. Puede un inversor estar financiando un centro de investigaciones, investigadores elaborando las propuestas de reformas y un gerente promoviéndolas. El emprendedor “político” es el que compite para lograr el control del Estado, que le permita llevar adelante algún programa de acción.

¿Cuáles son las ganancias que motivan a los emprendedores institucionales? Pueden ser tanto monetarias como no monetarias. En el

caso de las segundas, es básicamente la satisfacción de llevar adelante una propuesta para alcanzar un tipo de sociedad o mejorar la existente de alguna forma que se entiende generará una mejor calidad de vida y conseguir que la estructura social concuerde con ciertos valores; en el caso de las monetarias, pueden ser tanto ventajas económicas para ciertos sectores como ventajas personales. Las grandes inversiones que se realizan en campañas electorales sugieren que estas últimas han llegado a ser importantes (Holcombe 2002, p. 155).

Algunas teorías tratan de explicar las motivaciones que movilizarían a estos emprendedores a buscar cambios en las regulaciones:

- La teoría de la “casilla de peaje”, según la cual los cambios en las regulaciones son impulsados por funcionarios políticos y gubernamentales de tal forma que puedan mejorar sus posibilidades de obtener rentas.
- La tradicional teoría del “interés público”, de Pigou, según la cual el funcionario busca promover el bien general y resolver problemas y fallas de mercado.
- La teoría del “interés particular”, desarrollada sobre todo por economistas de Chicago (Stigler, Pelzman, Becker), según la cual ciertos sectores promoverán cambios regulatorios que restrinjan la competencia, aunque incluso pueden favorecer la desregulación si los costos de las regulaciones son muy elevados.
- La teoría del “giro súbito”, asociada al gurú del management Edward Deming, según la cual los emprendedores políticos reaccionan ante cualquier crisis proponiendo el camino opuesto al que se siguiera antes. Si la regulación es restrictiva antes de la crisis, propondrían desregular, y, por el contrario, propondría regular, si fuera escasa. Sugiere que estos actores no tienen mayor idea de lo que sería una política adecuada a la circunstancia y simplemente reaccionan de esta forma.

## Crisis y cambio

La estructura institucional no solamente determina la cantidad y el tipo de emprendedores institucionales, sino que también influye mucho en las posibilidades que esos emprendedores tienen de ver implementados los cambios que han propuesto. Algunos autores (Schellenbach 2007; Wohlgemuth 2008) sostienen que distintas circunstancias restringen las posibilidades de cambio, entre las que destacan:

- El sistema institucional de división de poder, pesos y contrape-

sos de las democracias modernas que demanda altos niveles de consenso y, por lo tanto, vuelve poco probable el éxito de propuestas osadas de cambio;

- Los niveles de consenso en las visiones generales del entorno social;
- Las barreras al ingreso de competidores en el mercado político.

En el primer caso, el cambio institucional es más complejo por la existencia de numerosos actores con poder de veto a las iniciativas propuestas. En la segunda, esos modelos mentales compartidos dificultan el cambio ya que esas propuestas o atacan y debilitan el *status quo* o requieren elevados niveles de aceptación para avanzar. Si esto es así —y como vimos en los gráficos del capítulo 4 en relación con la unanimidad y la cantidad de individuos necesaria para tomar una decisión política— solamente aquellas propuestas que logran un alto consenso tienen posibilidad de éxito.

Una crisis sacude los modelos mentales predominantes, porque muestra que algo en ellos estaba fallando; muestra que el *status quo* es insostenible; demanda abrir la mente a nuevas interpretaciones y explicaciones. Esto es lo que hace más fácil el cambio en esas circunstancias. Una crisis genera incertidumbre entre un número de personas, que demandan una información que permita recuperar la confianza en el funcionamiento de las instituciones vigentes o nuevas propuestas. Cuando el número de individuos desencantados es muy grande y difícil generar esa información, se necesita un “shock de confianza”. No existe una forma específica de producir ese shock, pero lo cierto es que tiene que ser suficientemente poderoso para cambiar las expectativas de la gente, y seguramente deberá ser más poderoso cuanto más profunda y avanzada sea la crisis. Puede ser desde un simple anuncio, un gesto político, una devaluación, una liberación de precios o el cambio de un ministro hasta la salida misma de un gobierno. De ahí que el emprendedor institucional es el que está “alerta” ante el surgimiento de esa necesidad de un “shock de confianza” y que tenga en su carpeta la “innovación” que lo generaría.

La crisis, además, da lugar a una situación propicia al cambio, porque puede derrumbar los intereses creados que lo impedían, o también puede debilitarlos y llegar los interesados a comprender que sus privilegios ya no significan mucho en esa situación. Un ejemplo del primer caso es el resultado posterior a ciertas guerras: Alemania y Japón, derrotadas en la Segunda Guerra Mundial, crecieron en los años

de posguerra en tasas superiores a los de los vencedores en el conflicto. La razón podría encontrarse en que, aunque se destruyera su infraestructura, se habían destruido los grupos de presión e interés, cuyos privilegios constituían trabas al crecimiento económico. En el segundo caso, puede ser que la generalización de los privilegios acelere la crisis y cuando esta llega pierden su valor: gozar de una protección arancelaria es un privilegio, si uno la posee, pero no los demás, en particular los insumos que se necesitan; si todos gozan de esa protección, no hay tanta resistencia al cambio ni a la apertura para mantenerlos.

Por supuesto que una crisis no garantiza que se termine generando un cambio, y menos aún de que este sea positivo, tanto en el corto como en el largo plazo, pero las oportunidades de cambio son mayores, distintas propuestas competirán entre sí y será adoptada aquella que logre un nuevo consenso, como se mostró en los gráficos anteriores. El emprendedor institucional, sea político de políticas o de ideas, entiende, en el sentido de Kirzner, que las condiciones han cambiado y debido a esto se abre una oportunidad para sus propuestas.

Pero si bien la existencia de una crisis facilita el cambio, ya que los mismos ciudadanos lo están pidiendo, esto no define la dirección de ese cambio. Todo dependerá de la interpretación que se haga del origen de la crisis y sus causas, y, por lo tanto, sus remedios, como se analizó en referencia al caso argentino y la crisis del 2001/2002.

Esto ha llevado a algunos emprendedores institucionales, políticos o intelectuales, a desear que una crisis ocurra, para que surjan oportunidades para sus propuestas. No obstante, no solamente la dirección de ese cambio no está garantizada, como se dijo antes, sino que la crisis puede ser un costo muy alto y la propuesta triunfante puede no ser ninguna panacea.

## Resistencia al cambio

Los problemas de incentivos e información que hacen posible el éxito de las iniciativas de los lobbys es porque los beneficios están concentrados y los costos dispersos. Esto hace que los que esperan recibir un privilegio estén, en primer lugar, muy bien informados del tema en cuestión y de los procedimientos para obtenerlo, mientras que el votante en general está poco motivado para estarlo. El primero tiene un incentivo fuerte, ya que el privilegio suele ser económicamente muy rentable. El segundo enfrenta un costo relativamente menor cuando se analiza un privilegio en forma separada, aunque, por

supuesto, después tenga que cargar con el alto costo del conjunto de privilegios que cada grupo de interés ha conseguido.

Esta “ley” económica se revierte en el caso de que se promueva un cambio para eliminar o reducir esos privilegios. En este caso, los costos pasan a estar concentrados y los beneficios dispersos, lo que explica el alto grado de interés y movilización del sector afectado ante la posibilidad de que este cambio se produzca, y una mayor pasividad del lado de los potenciales favorecidos.

Pongamos un ejemplo. En muchos países los maestros del sector público han obtenido una serie de privilegios entre los cuales se encuentra la posibilidad de solicitar distinto tipo de licencias, lo que lleva en muchos casos a que muchos de ellos no estén trabajando sino haciendo uso de alguna de ellas. Terminan siendo necesarios varios maestros para un mismo cargo. Si un gobierno quiere reducir o eliminar estos privilegios, que no existen en otros empleos, se enfrentará con la fuerte resistencia de los maestros que, por ser afectados directamente, estarán muy informados del tema y dispuestos a resistir toda reforma. Los votantes en general, quienes se verían favorecidos por un sistema educativo más eficiente y menos costoso, lo que redundaría en mejor educación para sus hijos y menor carga impositiva en general, tienen una motivación más débil para estar informados y, al mismo tiempo, un menor incentivo para salir en apoyo del cambio propuesto.

Esto explica por qué los “intereses creados” suelen estar muy activos impidiendo muchos cambios. El ejemplo es, además, uno entre muchos, y tal vez no el más simpático, pero lo mismo ocurre con empresarios que ven amenazada la protección contra las importaciones, los legisladores que resisten perder o reducir sus jubilaciones de privilegio, y tantos otros. Como el Estado se ha convertido en la gran piñata de la cual todos buscan obtener su propio privilegio, entonces siempre hay grupos de interés dispuestos a resistir un cambio que los afecte. Como se mencionó antes en relación al papel de las crisis, solamente en una situación de crisis esta resistencia se reduce, porque en tales circunstancias ya no hay ni con qué pagar esos privilegios y queda, entonces, poco por defender.

## Conclusión

El cambio institucional va de la mano de las ideas y valores que predominan en un determinado momento en la sociedad. Estas compiten en un “mercado de ideas” donde emprendedores instituciona-

les, tanto sea de ideas como de políticas, compiten para satisfacer la demanda. Se encuentran en este mercado actores que tienen características similares a las de los emprendedores en los mercados de bienes y servicios.

Estos emprendedores encuentran que el tamaño del mercado aumenta en tiempos de crisis, los consumidores demandan ahora interpretaciones acerca de las causas que originaron la situación que les preocupa. En ese entorno, la competencia de ideas define el rumbo posterior que recorrerá la sociedad, pero la existencia de la crisis no determina el rumbo que se seguirá.

El objetivo del presente trabajo no pretende desarrollar una teoría completa del cambio institucional y el papel de los emprendedores, sino realizar un análisis introductorio acerca de las características de ese mercado de ideas y proponer ciertos caminos para desarrollar un proyecto de investigación que pueda tomar en cuenta todos los elementos en juego.

## REFERENCIAS

- Acemoglu, D., Georgy Egorov and Konstantin Sonin. 2011. "A Political Theory of Populism". Working Paper 11-21, Department of Economics, MIT, Boston.
- Baumol, William J. 1990. "Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive". *Journal of Political Economy* 98 (5), pt. 1.
- Buchanan, James M. 2009. *Los límites de la libertad: entre la anarquía y el Leviatán*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Brennan, Geoffrey y James Buchanan. 1987. *La razón de las normas: Economía Política Constitucional*. Madrid: Unión Editorial.
- Coase, R. H. 1994. "The Market for Goods and the Market for Ideas". En *Essays on Economics and Economists*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Demsetz, Harold. 1987. "Hacia una teoría de los derechos de propiedad". *American Economic Review* 57 (May 1967). Traducido y publicado en *Libertas* 6 (Buenos Aires: ESEADE).
- François, Abel. 2003. "The Political Entrepreneur and the Coordination of the Political Process: A Market Process Perspective of the Political Market". *The Review of Austrian Economics* 16 (2/3): pp. 153-168.
- Fu-Lai Yu, Tony. 2001. "An Entrepreneurial Perspective of Institutional Change". *Constitutional Political Economy* 12 (September): pp. 217-236.
- Hayek, F. A. 1960. *The Constitution of Liberty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Duffy, Michael. 2007. "Jerry Falwell, Political Innovator". *Time Magazine*, 15/5/07. <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1621300,00.html>.
- Henrekson, Magnus. 2005. "Entrepreneurship: A Weak Link in the Welfare State". *Industrial and Corporate Change* 14, n.o 3 (March): pp. 437-467.
- Holcombe, Randall G. 2002. "Political Entrepreneurship and the Democratic Allocation of Economic Resources". *The Review of Austrian Economics* 15 (2/3): pp. 143-159.
- Kirzner, Israel M. 1997. "El significado del proceso de mercado". *Libertas* (Buenos Aires: ESEADE) 27, Año XIV (octubre).
- Li, David Daokui, Junxin Feng and Hongping Jiang. 2006. "Institutional Entrepreneurs". *The American Economic Review* 96, n.o 2 (May).
- Mallaby, Sebastian. 2010. "The Politically Incorrect Guide to Ending Poverty". *Atlantic Magazine* (July-August).
- Méndez S., Carlos H. 2011. "The Politics of Bank Non-Lending Activities Regulation: A Cross Country and Time Dynamic Study of the Role of Government and Private Industry Groups". Dissertation. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1928799](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1928799).

- Menger, Carl. 1985. "El origen de la moneda". *Libertas* (Buenos Aires: ESEADE), n.o 2.
- Mises, Ludwig von. 1980. *La acción humana*. Madrid: Unión Editorial.
- . 2000. *Theory and History*. Auburn, AL: The Mises Institute.
- North, Douglass C. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Schnellenbach, Jan. 2007. "Public Entrepreneurship and the Economics of Reform". *Journal of Institutional Economics* 3 (2): pp. 183-202.
- Schumpeter, Joseph A. (1951). *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- . 2000. *Essays on Entrepreneurs, Innovations, Business Cycles and the Evolution of Capitalism*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- . 2008. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial Modern Thought.
- Wohlgemuth, Michael. 2008. "Political Entrepreneurship and Bidding for Political Monopoly". In *Political Economy of Entrepreneurship*, vol. II, edited by Magnus Henrekson ed. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review*, vol. 91 (diciembre), págs. 1369-1401.
- Armstrong, H. & R. Read (2003.) "The Determinants of Economic Growth in Small States"; *The Round Table* 368: 99—124.
- Bethell, Tom (1998), *The Noblest Triumph: Property and Prosperity through the Ages*, St. Martin's Griffin.
- Converse, Philip E. (2006 [1964]) "The nature of belief systems in mass publics", *Critical Review*, 18: 1-3, 1-74.
- De Soto, Hernando (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books.
- De Soto, Hernando (2002), *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*, Perseus Book Group.
- Diamond, Jared (1999), *Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Societies*; (New York: W.W. Norton & Co).
- Easterly, William y Ross Levine (2002), "Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development", NBER Working Paper 9106 (Cambridge,Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Easterly, W. & A. Kraay (2000), "Small States, Small Problems? Income, Growth, and Volatility in Small States"; *World Development* 28(11): 2013—2027.
- Friedman Milton & Rose D. Friedman (1989); "La corriente en los asuntos de los hombres", *Revista Libertas* VI: 11 (Octubre 1989).
- Fors, Heather Condon (2007), "Island Status, Country Size and

- Institutional Quality in Former Colonies", Working Papers in Economics Nº 257, School Of Business, Economics And Law, Göteborg University.
- Frankel, J. & Romer, D., 1999. Does trade cause growth?, American Economic Review 89, 379-99.
- Gallup, John Luke, and Jeffrey Sachs D. with Andrew D. Mellinger. "Geography and Economic Development." in Annual World Bank Conference on Development Economics 1998 (April), The World Bank: Washington, DC.
- Gwartney, James, Randall Holcombe & Robert Lawson (2004) "Economic Freedom, Institutional Quality and Cross-Country Differences in Income and Growth, Cato Journal, Vol. 24, No. 3.
- Hall, John A. (1985), Power and Liberties: The Causes and Consequences of the Rise of the West, University of California Press.
- Hayek, Friedrich A (1933); "The Trend of Economic Thinking", *Economica*, vol. 13, May 1933, pp. 121-137
- Hayek, Friedrich A (1949); "The Intellectuals and Socialism"; *The University of Chicago Law Review* (Spring 1949), pp. 417-420.
- Hayek, Friedrich A (1954); Capitalism and the Historians; (Chicago: Chicago University Press).
- Hofstede, Geert, Gert Jan Hofstede & Michael Minkov (2010); Cultures and Organizations: Software of the Mind, Third Edition; (McGraw-Hill).
- Jones, E.L. (1981), The European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia, Cambridge: Cambridge University Press.
- Keynes, John Maynard, (1936) The General Theory of Employment, Interest and Money, London: Macmillan.
- Krause, Martín (2008), Índice de Calidad Institucional 2008, (Londres: International Policy Network).
- Krause, Martín (2013), El Foro y el Bazar: economía, instituciones y políticas públicas (en publicación).
- Landes, D. S. (1998) The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich, and Some So Poor. New York: W. W. Norton.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer & Robert Vishny (1998), "The Quality of Government", Working Paper 6727, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, & Andrei Shleifer (2008), "The Economic Consequences of Legal Origins", *Journal of Economic Literature*, 46:2, 285-332
- Leighton, Wayne A. & Edward J. López (2013), Madmen, Intellectuals and Academic Scribblers: The Economic Engine of Political Change (Stanford, CA: Stanford University Press).
- Mehlum, Halvor, Karl Moene & Ragnar Torvik (2005), "Cursed by Resources of Institutions?" Working Paper Series Nº 10, Department