Documento de Trabajo

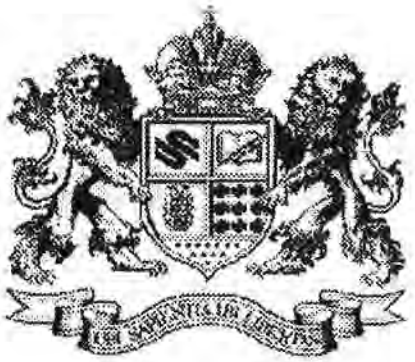
NIEVES SAN EMETERIO MARTÍN

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN EL NEOINSTITUCIONALISMO

UNIVERSIDAD EUROPEA-CEES
Departamento de Fundamentos del Análisis Económico

Documentos de Trabajo
6 / 97

UNIVERSIDAD EUROPEA DE MADRID
CEES



NIEVES SAN EMETERIO MARTÍN

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN EL NEOINSTITUCIONALISMO

UNIVERSIDAD EUROPEA-CEES
Departamento de Fundamentos del Análisis Económico

Documentos de Trabajo
6 / 97

UNIVERSIDAD EUROPEA-CEES
Documentos de Trabajo 6 / 97
Los derechos de propiedad en el Neoinstitucionalismo
Villaviciosa de Odón (Madrid), julio de 1997

© 1997 Nieves San Emeterio Martín
© 1997 Universidad Europea-CEES Ediciones

Diseño de la colección y dirección editorial:
Departamento de Publicaciones e Intercambio Científico
de la UEM-CEES

ÍNDICE

1. Resumen 4

2. La Nueva Economía Institucional 5

2.1. El estado de la cuestión: la tradición pigouviana 6

2.2. Un cambio de perspectiva. La Nueva Economía Institucional 9

2.3. Los costes de transacción 13

3. Las instituciones económicas 19

4. La nueva historia económica 25

5. Conclusiones 30

Notas del lector 31

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN EL NEOINSTITUCIONALISMO

NIEVES SAN EMETERIO MARTÍN
Universidad Europea-CEES
Departamento de Fundamentos del Análisis Económico

1. RESUMEN

Hace tres décadas y, más concretamente, desde la aparición del artículo de Ronald Coase, "El problema del coste social", surgió la escuela del pensamiento económico del Neoinstitucionalismo. Aunque muchos de sus autores manejan una terminología aún no suficiente precisa, pues nombran de manera diferente las mismas cosas, todos comparten los mismos supuestos de partida: la utilización del modelo de elección racional de la microeconomía tradicional; la introducción en sus modelos de la información imperfecta *o, lo que es su consecuencia, la existencia de costes de transacción en los intercambios; y, por último, la incorporación de una variable que es clave para esta escuela: los derechos de propiedad.*

Este trabajo revisará la literatura de los principales autores de esta escuela, al mismo tiempo que pondrá de manifiesto algunas de las aplicaciones de conceptos como costes de transacción *en otras áreas, como la Historia Económica o la Economía de la Empresa.*

En primer lugar, se repasará brevemente el contenido de la obra de los pioneros de esta escuela —Couse a la cabeza— y se analizará cómo venían a rebatir la posición intervencionista del Estado en la actividad económica. Por tanto, se revisará el estado de la cuestión antes de que estos autores expusieran sus ideas, y en qué sentido lo modificaron. Interesará especialmente analizar hasta qué punto los autores del neoinstitucionalismo llevan o no razón cuando abogan por la no intervención pública si se siguen fielmente sus argumentos.

En segundo lugar, se comentará la reciente incorporación del concepto de costes de transacción a la teoría de las instituciones.

Para terminar, se analizará una última aplicación de la teoría de los derechos de propiedad en la Historia Económica.

2. La Nueva Economía Institucional

Si tuviéramos que enunciar el obstáculo principal con que se encuentra el investigador que pretende adentrarse en el estudio de la Nueva Economía Institucional, lo primero destacable sería la imprecisión terminológica: no hay consenso en cuanto a cómo llamarse. Unos autores hablan de Neoinstitucionalismo; otros, de la Escuela de los Derechos de Propiedad, de la Nueva Economía Institucional o de la Escuela *Chivirla* —acróstico de Chicago, Virginia y Los Ángeles, lugares de procedencia de los autores principales—. En adelante, me referiré a ella como NEI, siglas de Nueva Economía Institucional. Esta imprecisión quizá se deba a que son varias las disciplinas de las que proceden sus principales autores, y en las que se han aplicado la mayor parte de sus teorías: la escuela de la elección pública, el Análisis Económico del Derecho, la Nueva Historia Económica y la economía de la empresa son algunas de las ramas de procedencia de los representantes de la NEI.

En cuanto a sus fuentes, se consideran herederos del análisis neoclásico; en este sentido se puede decir que comparten el "núcleo duro" de la microeconomía tradicional, siendo éste el conjunto de supuestos de partida respecto del comportamiento del agente económico, a saber: preferencias estables y elección racional. Es justamente por este motivo por el que rompen con los institucionalistas americanos, pues en ningún momento estos intentaron construir una teoría económica microfundamentada. Sin embargo —y esto constituye su principal innovación—, la NEI no acepta el *cinturón protector*[1] de la microeconomía estándar. En concreto, el nuevo enfoque incorpora un nuevo tipo de restricciones sobre los derechos de propiedad e introduce el supuesto de costes de transacción positivos. Modificado el modelo, estos autores reinterpretan muchas de las prác-

[1] La diferenciación entre el núcleo duro y el cinturón protector pertenece a Lakatos, y la aplica Eggertsson a la NEI en su libro *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 (trad. esp.: *El comportamiento económico y las instituciones*, Madrid, Alianza, 1995).

ticas hoy comunes en la economía real, como las ventas combinadas o las campañas publicitarias. También darán respuesta al porqué de la contaminación, a los problemas de extinción de los caladeros o incluso a la decadencia de España en el siglo XVII. Es cierto que con esta nueva teoría se pueden entender organizaciones un tanto inexplicables si utilizamos el típico modelo microeconómico (básicamente con supuestos de costes de transacción nulos y total información), pero también es verdad que el trabajo empírico se ve dificultado; justamente porque las instituciones económicas son complejas, no es fácil que se presten a una medida cuantificable. Aún así, son muchos los autores que están afrontando investigaciones por el lado empírico.

En principio, la NEI se centró fundamentalmente en la teoría de la Hacienda; en concreto, su foco de atención se localizó en la teoría de los "fallos del mercado" para justificar la intervención pública. Todos los autores pertenecientes a esta escuela no dudan en nombrar a Ronald Coase como su fundador. Su artículo "The Problem of Social Cost" (1960)[2] se ha convertido desde entonces en la referencia obligada. Sin embargo, no se debería omitir a Stephen Cheung, de la Universidad de Washington, y a los profesores Armen Alchian y Harold Demsetz, de Los Angeles, como precursores de la Escuela. La aportación de todos ellos se enmarca dentro de la rama de estudio de los derechos de propiedad en sentido estricto, aunque sus avances han ido a la par con las contribuciones de la teoría de la elección pública. No cabe duda de que lo escrito por James Buchanan y por Gordon Tullock comparte la metodología y los supuestos del análisis de los derechos de propiedad. Las diferencias entre ambas ramas es bastante tenue, mientras que los seguidores de Coase se dedican a enjuiciar la teoría de los "fallos del mercado" como mecanismo que legitima la intervención pública, la rama de la elección pública se ocupa de fundamentar los "fallos del Estado".

2.1. El estado de la cuestión: la tradición pigouviana

Uno de los rasgos de la Escuela de Economía de Cambridge, fundada por Alfred Marshall y continuada por Arthur Pigou y John Maynard Keynes, es la consideración de la economía no sólo como la ciencia que intenta explicar el comportamiento económico, sino en gran parte dedicada a obtener reglas de política económica. En este sentido, la aportación de Keynes no es la única que

[2] R. H. Coase, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* (October 1960), pp. 1-44 (trad. esp. en la recopilación de artículos de Coase, *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza, 1994).

ha dejado una profunda huella en el pensamiento político de este siglo. La contribución de Pigou también ha tenido una gran relevancia a la hora de favorecer la intervención del sector público en la economía.

La principal aportación de Pigou fue el desarrollo de la teoría de las externalidades, formulada por Alfred Marshall, su antecesor en la cátedra de Economía Política de Cambridge y su maestro. De este modo, Pigou elaboró la teoría "neoclásica" de los fallos del mercado. En su libro *The Economics of Welfare*[3] concluye que cuando los costes privados y sociales, o los beneficios privados y sociales, no coinciden —en caso de externalidad negativa o positiva—, la toma de decisiones por los agentes privados a través del mercado llevaría a una mala asignación de recursos. Uno de los corolarios que se podía extraer del análisis de Pigou era, por tanto, la legitimidad del Estado para intervenir en la economía y corregir estas externalidades. Esto equivalía a crear un sistema de impuestos o subsidios que garantizase que tanto costes privados como beneficios privados coincidieran con sus valores sociales.

Para los autores de la NEI, esta explicación parece no ser suficiente. Según señalan, el razonamiento pigouviano significaba, en la práctica, que todo tipo de intervención pública —desde los controles en materia de contaminación a las subvenciones a las artes; desde los controles de las frecuencias radiofónicas a la protección de la agricultura— estaba justificado. Pero, es más, dada la omnipresencia de los efectos externos en la vida económica, la misma teoría daba cabida a una intervención sin límites. Como señala John Burton, criticando la teoría de Pigou, "un paseo por la calle nos enfrentaría con un amplio número de efectos externos: la agradable contemplación de un jardín bien cuidado; el ruido de juegos infantiles; los excrementos de perros y gatos [...]. La fórmula, llevada a sus últimas conclusiones lógicas, implica, pues, que la Administración debería intervenir a cada segundo, para corregir esta infinidad de externalidades que nos rodean sin cesar"[4]. Queda fuera de toda lógica que el sector público pueda o haya intentado siquiera inmiscuirse en estas facetas de la vida social; como Burton dice, tal esfuerzo consumiría la riqueza económica y "no quedaría mercado que corregir". Además —señala—, cabe la posibilidad de que la misma actividad correctora fuera la que más tarde originase una nueva externalidad.

Otro de los fallos que encuentran estos autores en el sistema de impuestos-subsidios es la dificultad para identificar el tipo de externalidad que se está

[3] A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, London, MacMillan, 1920 (trad. esp.: *La economía del bienestar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973).

[4] J. Burton, "¿Por qué expoliamos la Naturaleza?", pról. a S. Cheung, *Externalidades, derechos de propiedad y política económica*, Madrid, Unión Editorial, 1980, p. 15.

produciendo; es decir, no está claro cuándo se ha de aplicar un impuesto o un subsidio del tipo propuesto por Pigou. Muchas de las actividades de la vida económica —dicen— provocan al mismo tiempo costes y beneficios a una tercera parte. El ejemplo del colegio que produce ruidos molestos de juegos pero mejora las oportunidades educativas del vecindario es un ejemplo de Burton en el que la corrección de los efectos colaterales entraña una elevada dificultad. Pero el problema de fondo de la intervención del tipo pigouviana en el que hace hincapié la crítica neoinstitucional es el de información. Al establecerse un sistema de penas y premios (impuestos y subsidios) a los causantes y damnificados de la externalidad, aparecen fuertes incentivos para que los agentes falseen la información que será más tarde recogida por el organismo administrativo. Es muy posible que, debido a esto, los costes de adquirir información fiable para llevar a cabo la intervención exceda a la ganancia social de hacer desaparecer la externalidad[5].

La última objeción al sistema pigouviano es la dada por los representantes de la rama de la elección pública. El análisis pigouviano consideraba a los agentes políticos de la administración como meros "eunucos económicos": consideraba que su único objetivo consistía en maximizar la eficiencia económica al margen de su propia utilidad. Los trabajos de Gordon Tullock y de William A. Niskanen[6] tratan de demostrar que los burócratas poseen sus propias funciones de utilidad y que éstas no les conducen precisamente a maximizar el bienestar social de los votantes.

Antes de revisar el cambio de enfoque de la NEI al explicar y dar nuevas soluciones a los efectos externos, hemos visto la crítica apuntada por los representantes de la escuela neoinstitucional a los fundamentos de la tradición marshaliano-pigoviana. Al problema de la dificultad que el organismo administrativo pertinente tienen de obtener información, se une la posibilidad de que los burócratas actúen en contra de los objetivos de la eficiencia económica. Pero el escollo principal es otro: es cierto que esta teoría justificaba la intervención pública, pero no explicaba la razón por la que, siguiendo sus pautas, los gobernantes en algunos casos la debían llevar a la práctica (en los problemas de industrias contaminantes, por ejemplo) y en otros no (por qué no subsidiar a la

[5] En relación con la dificultad de los organismos públicos para captar información fiable, pero en el marco del socialismo real, dentro de la NEI destaca el trabajo de S. Pejovich, *The Economics of Property Rights: Towards a Theory of Comparative Systems*, Klumer Academic Publishers, 1990, con un análisis comparado de los sistemas capitalista y socialista.

[6] G. Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965; W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Goverment*, Chicago, Aldine-Atherton Press, 1971.

gente que se ducha y perfuma). En ambos ejemplos se produce una externalidad que, desde el punto de vista tradicional, legitima la intervención del Estado. Es erróneo creer que la simple existencia de una externalidad haga necesaria su internalización, pero —y es lo que ponen de manifiesto la NEI— también lo será entonces justificar la intervención pública por el simple hecho de que ésta exista.

2.2. Un cambio de perspectiva. La Nueva Economía Institucional

Tras revisar la crítica de la NEI a la lógica de los argumentos neoclásicos, expondré las aportaciones de esta nueva escuela. La característica principal de la NEI es la construcción de una teoría económica de los derechos de propiedad. Detrás de la incorporación de los derechos dentro del análisis económico subyace la idea de que existe un conjunto de normas sociales que pueden maximizar la riqueza. Del mismo modo que una combinación determinada de factores productivos, unida a una cierta tecnología, conduce a una situación óptima paretiana, siempre será posible encontrar un conjunto de derechos de propiedad que conduzca a los recursos hacia sus usos más valiosos. No obstante, un sistema de derechos de propiedad que pretenda alcanzar la eficiencia económica tiene que cumplir ciertos requisitos: en primer lugar, ha de ser *universal*, es decir, todos los recursos han de ser propiedad de alguien; en segundo lugar, el derecho de propiedad debe ser entendido como el derecho a *excluir* de su disfrute a quien no lo posee, y, por último, ese derecho tiene que poder *transferirse libremente* para ser guiado hacia su uso más eficiente[7].

Estos tres principios —universalidad, exclusividad y transferibilidad— no se dan en todos los sistemas de propiedad: es difícil que los recursos muy abundantes, como el aire que entra en nuestros pulmones, sean de propiedad de alguien, o que se excluya con facilidad del disfrute del alumbrado a quien no paga los impuestos. Hay, por tanto, claras excepciones a este perfecto sistema de propiedad.

Sin embargo, los autores de la NEI tratarán de discernir qué ocurriría si se cumplieran tales requisitos. El objetivo sería entonces construir un modelo económico dentro del cual se considerara a los derechos de propiedad como una variable adicional; además, se supone que estos son, como hemos dicho, universales, totalmente exclusivos y libremente transferibles. Con estos irreales supuestos, las externalidades no tienen cabida en la economía. Baste mencionar

[7] R. A. Posner, *Economic Analisis of Law*, 2ª ed., Boston-Toronto, Little Brown and Company, 1977, pp. 29-30.

como ejemplo uno de los problemas típicos que han estudiado los autores de esta escuela: la contaminación. ¿Qué ocurriría si alguien poseyera el derecho a tener el aire limpio? Está claro que se tendría que pagar un precio por contaminar, computable como un coste añadido de nuestro proceso productivo (algo parecido al pago del arriendo por cultivar patatas en un terreno). Puede que aún así se contaminara, pero en este caso todo apunta, en el ejemplo, a que la introducción de un sistema de precios raciona el hecho de contaminar y que, en el equilibrio, la cantidad de productos tóxicos vertida a la atmósfera sería menor. La propiedad privada sobre el aire obligaría a pagar por su disfrute y, por tanto, el precio por contaminar dejaría de ser cero. En este mundo ideal no hay lugar para que aparezcan externalidades: no existe un coste social diferente al resultante de la suma de los costes privados.

La introducción de los derechos de propiedad rompe totalmente con la tradición neoclásica. El Estado no debe intervenir la actividad económica. Antes podía estar legitimada su intervención por la existencia de externalidades, pero en el mundo "ideal coasiano" éstas no aparecen por ningún sitio.

Según Coase, el fracaso en el desarrollo de una teoría adecuada para tratar el problema de los efectos perjudiciales surge de un concepto defectuoso de factor de producción: "éste suele considerarse como una entidad física que el empresario adquiere y usa (un acre de tierra, una tonelada de fertilizantes), en lugar de considerarlo como un derecho a realizar ciertas acciones físicas"[8]. Si se consideran los factores de producción como derechos, el coste de su utilización implica una pérdida en otra parte como resultado de ejercer ese derecho. Esto significa que el decidir construir una casa sobre un terreno de mi propiedad, no sólo descarta la posibilidad de arrendarlo para la producción de patatas, sino que también eliminaría la opción de que las vacas de mi vecino atraviesen mi parcela o que éste pueda disfrutar de una vistas magníficas. En este sentido, indica Coase, "el derecho a hacer algo que tiene un efecto perjudicial es también un factor de producción".

Bajo esta perspectiva, la propia noción de la economía se convierte en el estudio de los derechos de propiedad sobre los recursos escasos. A este respecto, Armen Alchian señala que "la asignación de los recursos escasos en una sociedad es la asignación de los derechos a usar estos recursos [...]. La cuestión principal en la economía, o de cómo se determinan los precios, es la cuestión de cómo se definen e intercambian los derechos de propiedad y en qué términos"[9].

[8] Coase, "El problema del coste social", en *La empresa...*, p. 163.

[9] Alchian, *Pricing and Society*, Wertminster, The Institute of Economic Affair (Ocassional Paper nº 17), 1967, pp. 2-3 (cit. por Furuboth y Pejovich, "Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature", *Journal of Economic Literature*, IX, nº 4 [1972]).

Dentro del mundo "ideal coasiano", el comportamiento maximizador de la utilidad individual garantiza la eficiencia social. Sólo con que los derechos estén definidos y protegidos por el Estado, el funcionamiento del mercado logrará maximizar el *output* de la sociedad. Básicamente, ésta es la consecuencia del famoso Teorema de Coase[10].

La realidad económica dista mucho de parecerse siquiera a este mundo. Todos los estudiosos de esta escuela tendrán muy en cuenta cuándo se cumplen las condiciones para ese perfecto sistema de propiedad y cuándo no. Ésta es, sin duda, su mayor aportación metodológica. Con todo, no existe consenso sobre cómo definir cada caso. Unos autores distinguen entre información perfecta e imperfecta; otros, entre costes de transacciones positivos y ausencia de tales costes, pero en definitiva se refieren básicamente a los dos supuestos de arriba, esto es, a una primera situación en que consideramos un sistema de derechos de propiedad perfecto (universal, de total exclusión y transferible), y a un segundo análisis donde algunos de estos principios se dejan de cumplir.

Antes de estudiar qué es lo que cambia cuando relajamos los primeros supuestos, no hay que dejar pasar una primera objeción al Teorema de Coase: los efectos distributivos de la riqueza. Aunque el teorema dice que la composición del *output* es independiente de si el individuo que crea la supuesta deseconomía soporta la responsabilidad de los daños causados a otros, como si no es así (es decir, es independiente de a quién se le conceda el derecho inicialmente) la renta queda en manos distintas, dependiendo de que B incurra en un coste cuando paga a A para producir una unidad adicional, o de que B obtenga una cantidad de A diseñada para inducir a B a que limite su producción. En ambos casos, el resultado es que a B le resulta más costoso producir —suponiendo que éste fuera el resultado eficiente en el mundo coasiano—; no obstante, el reparto de la renta en un caso o en otro es importante porque afecta a la demanda futura de bienes (incluida aquella que puje por captar nuevos derechos). Según esto, la asignación

[10] No es nada nuevo en la historia del pensamiento económico. El mundo "ideal cosiano" no es sino una reinterpretación de la doctrina smithiana de la "mano invisible". Lo que cambia en este nuevo enfoque es que se restringe el buen funcionamiento del mercado a unas determinadas circunstancias: un mundo con un sistema perfecto de propiedad. Tanto es así que, en su discurso de recepción del Premio Nobel, Coase indica que "una de las misiones de los economistas desde la publicación de *Wealth of Nations* ha sido formalizar esta proposición de A. Smith", es decir, la "mano invisible", y que su trabajo consiste exactamente en eso. (Coase, "Estructura institucional de la producción", *La empresa...*, p. 208). No deja de ser significativo a este respecto la patente admiración que Coase siente por Smith, a quien llega a considerar el más grande economista de todos los tiempos (cfr. "Adam Smith's View of Man", en *Essays on Economics and Economist*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, p. 95).

inicial de los derechos condiciona una distribución de la riqueza diferente, y ésta, a su vez, afecta a los posibles intercambios de los derechos entre las partes para que queden en manos de quien más los valora[11].

Las consecuencias que puede tener la distribución de la renta en la asignación de recursos es determinante. La renta de los individuos condiciona el valor de las pujas. El precio máximo que es capaz de pagar un indigente por un medicamento que le salve la vida puede ser de unos cuantos miles de pesetas y, sin embargo, un hombre acaudalado podría pujar en términos de miles de millones. Aunque el deseo por el bien sea el mismo, el valor del recurso es muy diferente para ambas personas. El mismo argumento puede aplicarse al ejemplo de la industria contaminante. Una fábrica puede muy bien adquirir el derecho a contaminar en un barrio suburbial y no hacerlo con tanta facilidad en una zona residencial de clase alta[12]. Simplemente, el derecho de propiedad de contaminar es más barato en la primera zona que en la segunda.

Si profundizamos en este tema nos encontramos con uno de los problemas fundamentales de la teoría sobre los derechos de propiedad. ¿Qué criterios se siguen para la asignación inicial de los derechos de propiedad?

Podemos imaginarnos un sistema de subastas al modo walrasiano, de forma que el derecho se quede en manos de la mayor de las pujas. Como en el ejemplo del mendigo y el multimillonario, el reparto de la riqueza subyacente condicionará el resultado (con seguridad se lo quedará el segundo). Esto no significa que no se obtenga una solución eficiente. Los economistas sabemos que la existencia de un sistema de precios no garantiza que la distribución de la riqueza entre las personas sea satisfactoria. En este caso, como en otros muchos, el problema ético no entra en consideración. Interesa si la distribución de los recursos contribuye a la eficiencia, y hay razones para estimar que así lo hace.

Si es el Estado el que asigna el derecho al declarar responsable a una de las partes en un litigio, tendremos que preguntarnos por los criterios que sigue para tomar su decisión, porque ésta no es baladí. El mismo Coase afirma que "un cambio en el criterio de la asignación de la propiedad de los recursos previamente *no reconocidos* puede llevar a variaciones en la demanda que, a su

[11] Algunas interpretaciones del teorema de Coase restringen su cumplimiento a una situación en la que no existe el "efecto renta": básicamente en el caso de que los individuos posean preferencias cuasilineales. Cfr. Varian, *Microeconomía intermedia*, 3ª ed., Barcelona, Antoni Bosch, 1995, pp. 573-5; también en Eggertsson, *El comportamiento económico....*, pp. 108-10.

[12] Los temas relacionados con la localización de industrias contaminantes constituyen uno de los campos donde se observa cómo afecta la distribución de la renta en la asignación de los recursos. Es común descubrir cómo las industrias más contaminantes abandonan los países más desarrollados para instalarse en zonas deprimidas.

vez, conduzcan a una diferente asignación de recursos"[13] (la cursiva es mía). Por consiguiente, el Estado no es neutral cuando sólo se limita a definir los derechos y a dirimir disputas. En ningún momento consideramos aquí que los tribunales estén influidos por grupos de presión o que una vez asignado el derecho inicialmente no se pueda transferir; es decir, seguimos en el mundo coasiano de costes de transacción nulos. Estamos abriendo la posibilidad de que el Estado afecte a la distribución de la renta cuando declare responsable a una de las partes de un litigio y, de esta forma, dé lugar a una asignación diferente a la que podría haberse conseguido de haber otorgado el derecho a la parte contraria. Con todo, la asignación seguiría siendo eficiente de cualquier modo.

En resumen, desde el punto de vista de la eficiencia, el teorema de Coase se sigue cumpliendo porque el derecho de propiedad continúa en manos de quien más lo valora. Pero de quién sean estas manos dependerá en gran medida de la asignación inicial del derecho por los tribunales. Es obvio que las preferencias de los individuos influirán en los intercambios posteriores de los derechos, pero una situación de partida determinada puede perpetuar la desigualdad en el reparto de recursos.

Hasta aquí se ha discutido sobre cuál es el funcionamiento de un mundo donde los intercambios de los derechos de propiedad conducen a los recursos hacia sus usos más valiosos. La "mano invisible" del mercado, en ausencia de costes de transacciones, logra la eficiencia sin que el Estado se preocupe de corregir su funcionamiento. Con todo, es perfectamente viable que este resultado sea compatible con aire fresco y hermosas vistas para unos, y con un elevado nivel de contaminación para otros.

2.3. Los costes de transacción

Retomemos el enfoque de la intervención pública antes de la introducción de la NEI. El paradigma neoclásico que formulara Pigou tomaba como supuestos del análisis económico un mundo de información perfecta y ausencia de costes de transacciones. Acabamos de ver que estos supuestos son muy parecidos a los que la NEI considera necesarios para que el mercado funcione correctamente, y de ahí precisamente proviene el fracaso de la teoría de los "fallos del mercado".

En realidad, hablaba más de supuestos de información perfecta y costes de transacción nulos que de un perfecto sistema de propiedad; pero era decir lo mis-

[13] Coase, "Notas sobre el problema del coste social", en *La empresa...*, p. 177.

mo, pues un sistema de derechos de propiedad perfecto era aquél que cumplía los principios de exclusividad, universalidad y transferibilidad y equivalía a decir que nos encontrábamos en un mundo de información perfecta y ausencia de costes de transacción. El razonamiento es el siguiente: si no existe incertidumbre en nuestros intercambios y estos no son costosos, podemos transferir libremente nuestros derechos; podemos excluir sin dificultad a quienes se benefician y no pagan por el disfrute de un bien porque, en un mundo de completa información, les conocemos, y tampoco nos resulta difícil poner precio a aquellos bienes que, como el aire, aún no lo tienen, porque no lo tienen por un simple problema de exclusión.

Por tanto, abrir el modelo a un entorno de información imperfecta y costes de transacción positivos tiene el mismo significado que romper con alguno de los principios de nuestro sistema de propiedad ideal. Justo ahora que nos alejamos de los supuestos del modelo tradicional microeconómico nos encontramos con los famosos "fallos del mercado", aunque sería necesario cambiarles el nombre; lo propio sería llamarlos "efectos de los costes de transacción".

El primer autor en dar una formulación precisa de los costes de transacción fue de nuevo Coase, en un artículo[14] que explicaba por qué existen las empresas, y concluía que éstas estaban especialmente diseñadas para eludir los "costes de utilizar el mecanismo de precios", esto es, los *costes de transacción*. La incorporación de los costes de transacción ha dado sentido a muchas de las organizaciones económicas que conocemos, al mismo tiempo que ha mostrado otra explicación de las externalidades o los bienes públicos. Empezaré por exponer esto último, dejando para más tarde el análisis de algunas de las instituciones del sistema capitalista.

Comúnmente se cree que la naturaleza de los costes de transacción es únicamente la incertidumbre, pero no es sólo una cuestión de falta de información. Según Cheung, la diferencia entre los costes de información y los costes de transacción se aprecia con claridad si comparamos una economía crusoniana con una de mercado; en la primera aparecerían los costes de información, pero no los de transacción[15]. Sólo cuando existe el intercambio podemos hablar de costes de transacción en sentido estricto. Es cierto que se derivan de la falta de información, pero ésta no es suficiente para que los costes de transacción aparezcan.

---

[14] "La naturaleza de la empresa", *Economica*, n, s., 4 (noviembre 1937). Este artículo es uno de los más citados de la segunda mitad del siglo, no sólo por la introducción de los *costes de transacción*, sino también por su contribución a la teoría de la empresa. La trad. esp., en Coase, *La empresa...*

[15] S. Cheung, *El mito del coste social*, Madrid, Unión Editorial, 1980, p. 94.

Son muchos los costes que se integran dentro de los llamados costes de transacción; no obstante, en resumen los forman: los costes de adquirir información; los costes de negociar un precio; los costes de cobrar el uso de un recurso, y los costes de excluir a quien disfruta del recurso sin pagar por él, es decir, los costes de excluir al *free-rider*. Los tres primeros afectan directamente al principio de transferibilidad de los derechos de propiedad, mientras que el último rompe con el principio de total exclusividad.

Por otra parte, las causas por las que los costes de transacción pueden ser elevados son varias. Por lo general, se admite que la existencia de un gran número de individuos en una transacción contribuye a aumentar la dificultad de llegar a un acuerdo en los intercambios. Los problemas de la contaminación normalmente adolecen de altos costes de transacción en la medida en que las partes implicadas pueden ser muchas; si es así, entonces puede ser materialmente imposible poner de acuerdo a todo un vecindario para comprar el derecho a tener el aire limpio. Posner también subraya que una situación donde "haya los suficientes elementos como para que se dé el *monopolio bilateral*, eleva la cuantía de los costes en una transacción con *dos individuos*. Esto es, en una situación en la que ninguna de las dos partes tiene otras alternativas lo suficientemente buenas, los costes de transacción pueden ser bastante elevados"[16] (la cursiva es mía). A esto hay que añadir que los costes de transacción dependen fuertemente de las características de los recursos: en muchos casos, su propia naturaleza provoca que los costes de transacción sean muy altos. Generalmente es lo que ocurre con los bienes públicos en que, como el alumbrado o la defensa, es difícil aplicar la exclusión de quien no es su propietario.

Es hora de volver al Teorema de Coase: ¿Qué sucede con los derechos de propiedad en un entorno de costes de transacción positivos? La respuesta es fácil de descubrir: la eficiencia económica no está garantizada. La reacomodación de derechos de propiedad se llevará a la práctica sólo cuando "el aumento en el valor de la producción que de ella se obtiene sea mayor que los costes implicados en alcanzarla"[17]. Es decir, se tendrán que descontar los costes de transacción de las pujas por los derechos. En este caso, lo que un individuo está dispuesto a pagar por un derecho no recoge únicamente su valoración individual; en consecuencia, el criterio de eficiencia deja de servir de guía que regule el intercambio. Cabe la posibilidad de que los costes de transacción puedan llegar a ser tan altos que no aparezca ningún postor, de tal modo que el precio máximo para

[16] Posner, *Economic Analysis of Law*, p. 45.
[17] Coase, "El problema...", p. 135.

su disfrute sea de cero (en el caso de los bienes públicos por ejemplo). Siendo extremos, los costes de transacción influyen también en qué bienes son producidos. Si el coste que implica realizar un intercambio es mayor que el beneficio que proporciona, "entonces una transacción no tendría lugar y la mayor producción que se derivara de la especialización no se alcanzará"[18]. Por tanto, no sólo no es posible comparar el valor que el consumidor otorga a los bienes bajo distintos supuestos de costes de transacción nulos y positivos; tampoco los bienes que interesarían producir serían los mismos.

El papel de los tribunales cambia drásticamente en este entorno. Como las transacciones son costosas, la delimitación inicial de los derechos bien puede ser la última, y por tanto las decisiones judiciales tienen una mayor transcendencia en la actividad económica. Sería deseable, por tanto, que "los juzgados comprendieran las consecuencias económicas y las tuvieran en cuenta al decidir, en la medida en que ello fuese posible, sin crear demasiada incertidumbre sobre la situación legal misma"[19].

En resumen, si los individuos libremente no conducen los recursos hacia sus usos de mayor valor, esta misión tendrá que encomendarse a una tercera parte. Los problemas se complican si tenemos en cuenta que la distribución inicial del derecho puede ser definitiva. Según Demsetz, cuando las transacciones son costosas, el Estado actúa como un intermediario entre las partes. Añade que el problema de ser intermediario es que sus estimaciones pueden ser incorrectas porque los agentes económicos tienen incentivos a exagerar sus posturas[20].

Detengámonos en comparar este resultado con aquél que obteníamos en el mundo coasiano. En ausencia de costes de transacción estaba claro que la eficiencia se alcanzaba independientemente de las sentencias de los tribunales, pero lo que sí dependía de estas sentencias era la distribución de la renta. Cuando los supuestos del modelo cambian, el sistema de precios deja de ser una guía fiable para alcanzar la eficiencia.

Puede que Demsetz tenga razón cuando dice que las estimaciones que hace el Estado no son lo suficientemente exactas, pero no es lo más importante aquí. Aun suponiendo que los individuos declarasen a los tribunales el valor exacto que para ellos tiene un determinado recurso, y que los jueces, al estilo salomónico, dictaran sentencias lo más objetivamente posible, la decisión tomada por estos no tendría razón para ser eficiente (o por lo menos eficiente al estilo del

[18] Coase, "La estructura institucional de la producción", en *La empresa...*, p. 212.
[19] *Ibid.*, p. 138.
[20] Harold Demsetz, "Some Aspects of Property Rights", *Journal of Law and Economics*, Nº 9 (1966), pp. 64-5.

mundo coasiano), porque el precio que los individuos estuvieran dispuestos a pagar está afectado por los costes de transacción. La naturaleza del recurso —su capacidad de excluir al *free-rider*, por ejemplo— está constantemente condicionando el precio para el individuo (¿qué precio está dispuesto a pagar alguien por la defensa?).

Cuando aplicamos el concepto de costes de transacción en sentido estricto, la ruptura con el criterio de eficiencia es más profunda de lo que señalan algunos autores de esta escuela. Demsetz parece no percatarse de este hecho, cuando señala que la eficiencia económica deja de utilizarse como guía en el análisis de las externalidades porque los dictados de la soberanía del consumidor no son detectables sin valores revelados del mercado[21]. Es decir, el problema que él plantea es que no existe un mercado que capte la externalidad. Esto claramente es verdad; en un mundo con costes de transacción el sistema de propiedad no es universal (el aire que entra por nuestros pulmones sigue sin ser propiedad de nadie). Pero aún existiendo un mercado, la información que nos proporciona, al estar afectada por los costes de transacción, no garantiza una eficiencia comparable a la que obtendríamos en ausencia de costes de transacción.

Es necesario aclararlo más detenidamente. El valor que un consumidor da a un recurso depende del conjunto de derechos que consigue con su adquisición, esto es, se entiende que adquiere el derecho a usarlo, a cambiar su forma o a transferir todos sus derechos (mediante la venta) o sólo algunos (por ejemplo, por el arriendo). Todo este conjunto de derechos guarda relación con la naturaleza del activo. Por ejemplo, es difícil imaginar que yo ejercite el derecho a usar una manzana —comiéndomela, se entiende— y pueda al mismo tiempo arrendarla. Del mismo modo que quien posee un terreno en Alicante sabe que no puede trasladarlo al Caribe, la gente sabe (al menos algunos) que la propiedad de una pistola no le capacita para que pueda pegar tiros indiscriminadamente. En resumen, todo derecho de propiedad implica restricciones: unas se derivan de la naturaleza misma del recurso (nunca podremos trasladar nuestra parcela de lugar) y otras las impone el sistema legal; en este último caso los autores de la NEI dicen que el derecho está "atenuado". Un derecho está atenuado cuando el Estado previamente, por medio de la ley, ha utilizado su capacidad administrativa para dirimir conflictos entre usos alternativos de los derechos[22].

Si somos absolutamente fieles al mundo coasiano, donde todos los derechos tienen un valor y el Estado no los atenúa, abrir el modelo a los costes de

[21] *La competencia. Aspectos económicos, jurídicos y políticos*, Madrid, Alianza, 1986, p. 62.

[22] El ejemplo de la pistola es clave: existe un conflicto entre el derecho que le confiere a una persona el poseer una pistola y mi derecho de estar vivo. ¿Qué mayor externalidad que le maten a uno?

transacción significaría trasladarnos a un sistema de propiedad restringido. En concreto, implicaría cambios en las expectativas del propietario sobre el uso que pueda tener su activo, sobre el valor del activo para el propietario y para el resto y, en consecuencia, sobre los términos de intercambio. Por el lado de la oferta, significaría añadir nuevos costes a los tradicionales costes de los factores; de este modo, la provisión de bienes que se producirían en ausencia de costes de transacción, ya no sería rentable con los nuevos supuestos. Por tanto, si en el mundo real no podemos averiguar qué bienes se producirían de no existir incertidumbre en los intercambios, si desconocemos los precios a los cuales los individuos demandarían esos bienes, ¿por qué tomar como rasero la eficiencia conseguida en ese mundo ideal para justificar las actuaciones en el mundo de los mortales?

En conclusión, dos supuestos de partida —costes de transacción nulos y costes de transacción positivos— conducen a dos sistemas de precios diferentes (nos enfrentaríamos a dos universos paralelos). Cuando Coase dice que en el primero de ellos se logra la eficiencia, está dando razones para entender que el segundo no lo hará (o por lo menos, sería impensable que se plantease siquiera alcanzar la misma eficiencia que en el mundo coasiano). Pero tal conclusión es demasiado peligrosa, porque entonces, si el Estado continuara con el criterio de "eficiencia coasiana", estaría justificada una intervención pública sin reparos.

Particularmente me niego a considerarlo así. Los supuestos del mundo coasiano se me antojan demasiado extremos y la labor de los tribunales simplemente será cual la de dioses, si se atienen al criterio de eficiencia en el mundo de costes de transacción positivos.

El Teorema de Coase corre el peligro de vaciarse de significado. Me explico: el objetivo de Coase era rebatir las ideas de Pigou en el sentido de que no tenía que ser precisa la intervención del Estado ante una externalidad, porque ésta se podía autocorregir. Esto era cierto en un mundo de costes de transacción cero, pero no tiene por qué ser así en el mundo real; por tanto, estamos en el punto de partida: la intervención pública es pertinente en la resolución de los problemas de efectos externos, y el Teorema de Coase deja de tener utilidad una vez abierto el modelo. En realidad, el único fallo de la teoría pigouviana estaba en no haber tenido en cuenta el supuesto de costes de transacción positivos al hablar de externalidades del mercado, y considerar que en un modelo de competencia perfecta podían producirse[23].

[23] R. D. Cooter, "Teorema de Coase", en *The New Palgrave: Dictionary of Economics*, London, The Macmillan Press, 1987, p. 457, señala la posibilidad de considerar el Teorema como falso o como una mera tautología en el sentido de que la ausencia de costes de transacción no es más que una construcción teórica absolutamente comparable al supuesto de competencia perfecta.

Llevar hasta el límite las conclusiones lógicas de un modelo con ausencia de costes de transacción resulta igual de ingenuo que pretender justificar la intervención pública siempre que aparece una externalidad (como vimos que señalaba Burton). Bajo el supuesto de costes de transacción nulos desconocemos qué es lo que se produciría allí y cuál sería su precio. No tendrían cabida las instituciones económicas y todas las transacciones requeridas para alcanzar la eficiencia se adelantarían a esta fracción de segundo[24].

Parece que el Teorema de Coase no pasa de ser una mera construcción teórica que, en definitiva, no cumple el cometido que se había propuesto Coase cuando escribió su artículo: atacar la intervención estatal propuesta por Pigou. Esto no es cierto. En la realidad, se ha dado una nueva orientación a la intervención pública. La regulación estatal antes de Coase consistía en la internalización de los costes sociales mediante un sistema de impuestos para conseguir la eficiencia. Después de Coase, el Estado debe intervenir para reducir los costes de transacción y facilitar así las soluciones privadas a las externalidades, teniendo en mente que no todas tienen por qué ser resueltas.

3. Las instituciones económicas

La microeconomía tradicional en pocas ocasiones se ha preocupado de analizar el papel de las instituciones en el análisis económico, y parece lógica esta carencia ahora que conocemos la aportación de los economistas de la escuela neoinstitucionalista. Antes de la publicación en 1937 del artículo de Ronald Coase, "La naturaleza de la empresa" (cfr. n. 14), el concepto de coste de transacción no se había tenido en cuenta. Es decir, dentro del mercado cualquier tipo de transacción se podía llevar a cabo en el mismo instante que el individuo dispusiera. A partir de este artículo, los costes de transacción se integran en el pensamiento económico, lo que es un paso decisivo para explicar la función de las instituciones en la economía.

De nuevo podemos hacer una abstracción para pensar cómo actuarían los agentes económicos cuando prescindimos de los costes de transacción. Al

[24] Coase, "La empresa, el mercado, la ley", en *La empresa...*, p., 19, menciona este último caso, y dice: "Otra consecuencia de suponer nulos los costes de transacción, no siempre advertida, es que cuando no existen los costes para llevar a cabo las transacciones no cuesta nada acelerarlas, de tal forma que la eternidad se puede experimentar en una fracción de segundo".

suponer que estos son cero, no cabe ninguna institución dentro del sistema económico, porque funciona solo. El sistema de precios coordina todo, y "la sociedad se convierte no en una organización, sino en un organismo"[25]. La oferta encuentra instantáneamente a su demanda guiada por la gran "mano invisible". En palabras de Demsetz, se trata de un mundo de *descentralización perfecta*, no sólo porque las instituciones económicas no estén presentes, sino también por "la ausencia completa de control consciente por parte de nadie sobre los planes del resto"[26]. Cada agente económico se ve privado de cualquier tipo de poder que influya en la elaboración de los precios, reaccionando tan sólo "mediante ajustes en las cantidades a los precios telegrafiados por el «gran hacedor impersonal de precios», el mercado"[27].

Este es básicamente el modelo del funcionamiento del mercado desde Adam Smith hasta Walras. Tal abstracción del mundo real no ha sido en vano, ya que nos ha dado idea de cómo es posible la coordinación inconsciente del "organismo" económico. Pero ha dejado de lado toda organización económica cuyo origen se encuentra en la existencia de incertidumbre y de transacciones costosas. (Hemos visto las células microscópicas del organismo viviente, pero no nos hemos ocupado de estudiar la función específica de los órganos)[28].

¿Cuál es el papel de las instituciones como el Estado o la empresa en la economía? La respuesta es simple: las instituciones están diseñadas para reducir los costes de transacción, esto es, los costes de efectuar el intercambio en un mercado con información imperfecta.

Cuando redactó su artículo, Coase no dio un nombre preciso a estos costes, si bien los describió perfectamente. Según él, la empresa está diseñada para economizar recursos que son derrochados en el intercambio de mercado: "El funcionamiento del mercado cuesta algo y al formar una organización y permitir a una autoridad (el empresario) dirigir los recursos, se ahorran algunos costes para operar en el mercado. El empresario debe realizar su función a un menor coste, teniendo en cuenta que puede obtener factores de producción a un precio más bajo que las transacciones mercantiles que evita"[29]. Sin embargo, las

[25] Coase, "La naturaleza de la empresa", en *La empresa...*, que recoge esta idea de Hayek, "The Trend of Economic Thinking", *Economica* (mayo 1933).

[26] Demsetz, *La competencia...*, p. 17.

[27] *Ibid.*, p. 19.

[28] Hablando de metáforas, Coase parafrasea el libro de Robertson, *Control of Industry*, refiriéndose a la figura de la empresa dentro del sistema económico como "islas de poder consciente en este océano de cooperación inconsciente, como trozos de mantequilla coagulada en un cazo de leche cortada". Los órganos de mi organismo sería la "nata" de Robertson ("La naturaleza de la empresa", p. 35).

[29] *Ibid.*, p. 38.

instituciones —en este caso la empresa— también poseen costes de gerencia; de no ser así, no habría justificación alguna a que la economía en su conjunto se convirtiera en una empresa única. Llegará un momento en que nos topemos con "rendimientos decrecientes de la gerencia"; en otras palabras, con costes de organización crecientes con el tamaño de la empresa[30].

El papel del Estado se puede entender como algo parecido a una empresa. Lo primero que se ha de hacer es matizar la naturaleza misma de los bienes que se intercambian en el mercado. De nuevo la aportación de Coase es decisiva. Para él, "lo que se intercambia en el mercado no son, como suelen suponer los economistas, entidades físicas, sino los derechos para realizar ciertas acciones; y los derechos de los individuos son establecidos por el sistema legal"[31]. En este sentido, el Estado como institución reduce costes de transacciones, pero una determinada clase de costes: los costes de definir y aplicar los derechos que se intercambian en el mercado.

Si la alternativa de la empresa es el intercambio directo del mercado entre los factores productivos y los consumidores, ¿cuál será la alternativa del Estado? Si no existiera un Estado que definiera y asegurase los derechos de propiedad, esta tarea tendría que llevarse a cabo privadamente, es decir, cada individuo aisladamente defendería sus bienes e incluso su más valiosa propiedad, su vida, de intrusos que intentaran apropiárselos. Parece que esta situación nos da la imagen de un individuo armado hasta las uñas que protege sin descanso sus posesiones; una situación de todos contra todos, un *estado de naturaleza*. El Estado en este contexto juega una función primordial: si los derechos ya no han de ser protegidos por individuos aislados, sino que esta función está delegada, nuestro individuo abandonará las armas para dedicarse a tareas productivas —a cultivar sus tierras, por ejemplo—. Además, como señala North, esta opción es la más ventajosa económicamente, puesto que el Estado posee ventaja comparativa en la coacción y la violencia, esto es, puede obligar a respetar los derechos coercitivamente mejor que lo pudiera hacer cada individuo conforme extiende el área geográfica sobre la que aplica su poder[32].

El paralelismo con la empresa como institución continúa: el Estado, o mejor dicho, sus gobernantes, no pueden ejercer su poder ilimitadamente. De ser así, el mundo estaría regido por un organismo supranacional. Este hecho nos

[30] A partir de este punto, se puede delimitar una rama importante de la NEI que se dedica exclusivamente a estudiar la empresa como institución y los costes de su funcionamiento. Entre los autores más destacados cabe resaltar a O. Williamson, A. Alchian y H. Demsetz.

[31] Coase, "La estructura institucional de la producción", en *La empresa...*, p. 212.

[32] D. C. North, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza, 1994, p. 36.

confirma que el Estado también posee sus costes y justo porque estos llegado a un punto se curvan hacia arriba, existe un tamaño óptimo para cada uno. Existen por tanto límites al funcionamiento y extensión de un Estado, no podrá actuar de un modo despótico debido a que (al menos en teoría) se enfrenta a una competencia externa, es decir, unos gobernantes pueden ser sustituidos por otros; además, han de soportar los costes de controlar la provisión de servicios públicos y recaudación de impuestos por parte de sus funcionarios y los costes de medir sus ingresos fiscales[33].

En resumen, las instituciones tienen asignada la función de reducir costes de transacciones; sin embargo, la existencia de información imperfecta provoca que cada institución se enfrente tarde o temprano con costes derivados de esta incertidumbre, bien sea porque los trabajadores de una empresa se dediquen al escamoteo a espaldas de sus jefes, bien porque sean los funcionarios los que intenten evadirse de sus deberes. El resultado de todo esto es que no existe una única empresa o un único Estado que se dedique a la organización de las tareas productivas o defina y aplique los derechos de propiedad de los individuos.

Dentro de la teoría de las instituciones, merece la pena hacer una mención especial al dinero. Del mismo modo que ocurría en la empresa, parece que el dinero no tenía cabida en el marco analítico de la economía con información perfecta. Según Eggertsson, "en una economía donde la información es gratuita, una sucesión de transacciones no tendría sentido debido a que los agentes pueden establecer sus cantidades a través de una cámara de compensación multilateral. En otras palabras, el agente A podría transferir el bien X al agente B, y recibir a cambio el bien Y del agente C, quien de este modo paga su deuda a B"[34]. No obstante, los costes de información positivos hacen del dinero un mecanismo de poderosa importancia, hasta el punto de que el intercambio de mercado pocas veces se llega a realizar con su alternativa, el trueque. Es evidente que el dinero es una institución cuya función es la de reducir los costes de transacción vinculados a la incertidumbre. Pero a lo largo de la historia ha habido periodos en que el dinero en circulación ha sido sustituido por el intercambio directo de los bienes. Todo nos hace sospechar que el intercambio monetario tiene sus costes de transacción y que puede llegar un momento en que sea óptimo utilizar el trueque directo. Esto ocurre con facilidad en épocas de conflicto bélico, donde se recurre a la emisión descontrolada de dinero legal, y en general cuando el público carece de información sobre el ejercicio futuro de los responsables de su suministro.

[33] T. Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 324.
[34] *Ibid.*, p. 234.

Del mismo modo que unas instituciones aparecen en un momento dado de la historia para disminuir los costes de transacción, mientras que otras se quedan obsoletas y desaparecen —como en el caso de la propiedad común—, lo más normal es que éstas evolucionen para hacer frente a nuevas situaciones. En nuestros tres ejemplos anteriores, la presencia de costes en el funcionamiento de cada institución insta la creación de nuevos mecanismos.

Digamos que las tres instituciones hasta aquí expuestas son comparables a importantes órganos de nuestro organismo viviente, pero existen otros de menor importancia que ya no pueden llamarse instituciones propiamente dichas. Aunque su misión sigue siendo la misma —adaptar el organismo a la presencia de costes de transacción— dentro de esta categoría cabe hablar de organizaciones, acuerdos institucionales o simplemente de avances técnicos. La publicidad, las diversas formas de organización industrial, los descodificadores de los canales de la televisión de pago, son algunos de estos dispositivos especialmente "creados" para resolver alguna externalidad[35], o lo que es lo mismo, para eludir costes de transacción (en adelante me referiré a ellos como acuerdos institucionales para simplificar)[36].

La comparación con la biología no es fortuita. En concreto, la tarea de la sociobiología es justificar el paralelismo entre el ser viviente y el ser social (en nuestro caso, el ser social no se refiere al *homo oeconomicus*, sino al sistema económico completo). En este punto, las ideas de la NEI coinciden completamente con las mantenidas por Hayek. Acabo de decir que los acuerdos institucionales son "creados" para disminuir los costes de transacción, pero he de matizar el entrecomillado. Según Hayek, el orden social no es fruto de proyecto intencionado alguno, sino "en gran medida consecuencia de la supervivencia de las más eficaces instituciones sociales, a lo largo de un proceso competitivo"[37]. Es éste justamente el sentido que la NEI da a las instituciones y a esos pequeños acuerdos institucionales; surgen espontáneamente para adaptarse a cambios en el eco-

[35] En relación con los dispositivos que descodifican la señal de televisión, cfr. el, breve estudio de D. C. North y R. Leroy Miller, incluido en su libro *El análisis económico de la usura, el crimen, la pobreza, etc.*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, que expone cómo la televisión, que en principio se suponía que era un bien público por los problemas de exclusión del *free-rider*, ha dejado de considerarse como tal, una vez introducido el avance técnico.

[36] Un campo de investigación para los teóricos de esta escuela está siendo el descubrir cómo estos dispositivos reducen costes de transacción. Hay un extensa bibliografía al respecto, pero el trabajo de Demsetz puede considerarse pionero en este campo: "The Exchange and Enforcement of Property Rights", *Journal of Law and Economics*, 7 (1964). Del mismo autor, cfr. el artículo citado *supra*, n. 20.

[37] F. A. Hayek, *Derecho, legislación y libertad*, Madrid, Unión Editorial, 1982, t. 3, p. 263.

sistema social, y sobreviven aquellos que lo logran hacer mejor. Si avanzamos en este aspecto, podemos definir un sistema institucional óptimo, es decir, aquél que haya sido capaz de adaptarse mejor al medio. El crecimiento económico puede condicionarse a él.

Antes de desarrollar esta idea, parece pertinente que conectemos más estrechamente la teoría de los derechos de propiedad con las instituciones. La referencia al mundo coasiano es obligada. Como quedó expuesto arriba, allí todo es propiedad de alguien, no son necesarias las "islas de poder consciente" de las empresas, ni cualquier otra institución. "A los monopolios les compensaría actuar como competidores y no existirían las compañías de seguros"[38]. Los agentes económicos maximizan su utilidad guiados por sus propios intereses en un mundo de descentralización perfecta.

A efectos prácticos, este mundo no nos sirve para nada. En el mundo real, hay recursos cuya propiedad no está definida, y otros que sí la tienen, siempre al albur de cualquier interferencia externa. Las externalidades nos rodean por todas partes en nuestros paseos por las calles. ¿Cómo hacer frente a esta plaga de efectos externos? Las soluciones son muchas, y arriba ya se han expuesto estas:

1. Si la externalidad supone un grave daño para el perjudicado (como en el ejemplo del individuo que, usando el derecho de propiedad de su pistola, va y me mata), la ley da solución al conflicto. El código penal se encargará de restringir el derecho de propiedad (prohibiendo la posesión de armas de fuego o castigando a quien mata con ellas). Para ser más precisos, en términos de la NEI, la ley "atenuará" los derechos ya existentes.

2. Los tribunales, más que atenuar el derecho, crean uno nuevo; entonces, el nuevo derecho incorporaría la interferencia entre las partes (correspondería al ejemplo típico de definir un derecho a contaminar, antes no establecido). Aunque, en realidad la diferencia entre la atenuación y la creación de un nuevo derecho es muy sutil. Siempre podemos suponer que cuando se crea un nuevo derecho —el derecho a contaminar—, al mismo tiempo se está atenuando el derecho de quien antes contaminaba impunemente.

3. Las dos primeras serían las soluciones en que el Estado interviene directamente en la corrección de la externalidad. La otra opción no involucra al Estado, y son los propios agentes quienes se las ingenian para reducir la externalidad. Las instituciones y los acuerdos institucionales emergentes constituyen la alternativa privada a la intervención pública en la reducción de las externalidades.

[38] Stigler, "The Law and Economics of Public Policy: A Plea to the Scholars", *Journal of Legal Studies*, 1 (1972), cit. por Coase, *La empresa...*, p. 19.

Como acabamos de ver, el dinero, la empresa o el Estado no tienen un origen humano predeterminado, sino que son resultado de una espontánea evolución. Como dice Hayek respecto al sistema económico, "no somos lo suficientemente inteligentes para hacerlo. Más bien nos hemos tropezado con él por casualidad"[39]. El sistema económico es el resultado conjunto de muchos individuos que quieren adaptarse a las nuevas oportunidades económicas que ofrece un mundo de transacciones costosas.

De todos modos, no podemos decir nunca que aplicando los métodos anteriores las externalidades puedan desaparecer (la distancia que nos aleja del mundo coasiano es siempre de años-luz). No sólo el análisis coste-beneficio nos dice que en muchos casos la internalización es la peor de las alternativas posibles[40], sino que, aun admitiendo que en un determinado momento acabáramos con todas las externalidades que merece la pena desterrar —bien con la labor de los tribunales, bien con acuerdos institucionales—, nada nos garantizaría que un minuto más tarde estuviéramos infestados con una nueva plaga de efectos externos. En cada momento aparecen nuevas oportunidades económicas que provocan nuevas interferencias en nuestros derechos de propiedad, de posible corrección o no. La labor de los individuos será entonces la de idear nuevos acuerdos institucionales para sacar provecho de todas ellas.

4. La nueva historia económica

La falta clara de conexión entre la microeconomía y la macroeconomía ha sido fuente de descontento entre los economistas desde que esta dicotomía dividiera la ciencia económica a mediados de los años 30[41]. Los modelos estáticos de la microeconomía no proporcionaban una explicación adecuada, entre

[39] Hayek, *Derecho, legislación y libertad...*, p. 285.

[40] Uno de los primeros autores de esta escuela que estudian el caso en que la mejor opción posible es hacer caso omiso de los efectos externos, es Demsetz. En su famoso ejemplo del aparcamiento gratuito de un centro comercial, resulta demasiado costoso cualquier intento de discriminar a aquellos conductores que van a comprar de los que no lo van a hacer: cfr. su artículo "The Exchange and Enforcement of Property Rights", *Journal of Law and Economics* (1964), pp. 14-5.

[41] H. R. Varian, s. v. "Microeconomía", en *The New Palgrave: Dicionary of Economics*, apunta que el primero en formular esta distinción fue R. Frisch, en "Propagation Problems and Impulse Problems in Dynamic Economics", en R. Frisch, ed., *In Economic Essays in Honour of Gustav Cassel*, London, Allen & Unwin, 1933.

otros, a los problemas del crecimiento. En las últimas tres décadas han aparecido varios intentos de unir estas dos ramas, fundamentalmente mediante la microfundamentación a las teorías macroeconómicas. Pues bien, es posible que una forma de dar unidad a ambas disciplinas sea considerar los supuestos de costes de transacción positivos y la labor de las instituciones.

Según la NEI, la teoría económica tradicional fracasó en la construcción de una teoría dinámica porque no incluyó los supuestos de costes de información y transacción. Como existía información perfecta no había lugar para las instituciones, y por tanto el motor del cambio económico, que según North está enmarcado en la estructura institucional, estaba ausente en sus modelos, a excepción de Marx[42]. Veamos sus argumentos. Señalaba antes que el sistema económico es el resultado de muchos individuos que intentan sacar provecho de las oportunidades que les brinda un mundo de costes de transacción. Esta afirmación plantea serios interrogantes, a saber: ¿Por qué la experiencia histórica ha demostrado que unos individuos han tenido más éxito que otros en esta tarea? Está fuera de toda duda que el que un país se haya desarrollado más que otro no tiene nada que ver con una mayor o menor capacidad innata de sus habitantes[43].

[42] Los economistas de la NEI han revalorizado la obra de Marx en cuanto supuso un intento de construir una teoría científica de la Historia. Además, comparten la idea de que las instituciones económicas son las causantes del cambio social. Según North (*Estructura y cambio en la historia económica*, p. 78), "el esquema marxiano es la descripción existente con mayor poder explicativo del cambio secular, precisamente porque incluye todos los elementos que el modelo neoclásico no ha tenido en cuenta: las instituciones, los derechos de propiedad, el Estado y la ideología". Sin embargo, la teoría marxiana falla porque concibe un cambio fundamental en la conducta humana para alcanzar sus resultados y, como dice North (*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, p. 170), "aún no tenemos evidencia de tal cambio". A este respecto, S. Pejovich, comparando la escuela de los derechos de propiedad con la teoría marxiana, apunta: "La diferencia entre ellos es que Marx fue el primer pensador que vio la economía como el estudio de los derechos de propiedad de los recursos escasos, mientras que los teóricos de los derechos de propiedad fueron los primeros en hacerlo bien" ("Karl Marx, Property Rights School and the Process of Social Change", *Kyklos*, 35 [1982], pp. 393-4).

[43] M. Olson descarta incluso la posibilidad de que una cultura diferente condicione el desarrollo potencial de un país, algo en principio contrario a la tesis de Max Weber. Recogiendo información sobre los salarios de inmigrantes procedentes de países en desarrollo, demuestra que difieren en poco de los que reciben los trabajadores de idéntica capacitación en el país que les acoge; si los salarios se determinan en función de su productividad, el emigrante y el nativo están igualmente capacitados para ejercer sus respectivos trabajos. También constata su afirmación en el diferente crecimiento experimentado por países de una misma identidad cultural, pero que en cierto momento desarrollaron una organización del Estado diferente, como las dos Alemanias antes de su unificación, China y Hong Kong, y las dos Coreas ("Big Bills Left on the Sidewalk: Why some Nations are Rich, and Others Poor", *Journal of Economic Perspectives*, 10, nº 2 [1996], pp. 3-24).

El único supuesto de partida que hemos considerado sobre los individuos que intervienen en el sistema económico es común a todo *homo oeconomicus*: su afán egoísta. Qué duda cabe que esta condición es compartida tanto por el ejecutivo japonés como por el campesino mozambiqueño. Para los autores de la NEI, y más concretamente para North, el desarrollo de un país se debe a sus instituciones más primarias, es decir, a cómo se haya establecido la organización del Estado. North subraya la necesidad de especificar una teoría del Estado, teoría "esencial porque es él quien especifica la estructura de los derechos de propiedad"; sin embargo, aun siendo responsable de dicha estructura, es también "el causante del crecimiento, estancamiento o declive económico"[44]. Retomemos los argumentos expuestos arriba sobre el Estado, para descubrir en qué consiste esta arma de doble filo.

Cuando hablaba de las instituciones, me referí brevemente al Estado, que es una organización especialmente diseñada para reducir costes: los derivados de proteger los derechos de propiedad y de hacer cumplir los contratos. También comenté que el Estado tiene economías de escala en el suministro de estos servicios y que, del resultado de su existencia como organización especializada, la riqueza total de la sociedad excede a la que se obtendría si fuera cada individuo el que protegiera independientemente su propiedad[45].

Pero su tarea no es gratuita. El Estado en realidad intercambia este conjunto de servicios por rentas provenientes de sus súbditos. El Estado posee su propia función de utilidad que le hace seguir un comportamiento tendente a maximizar sus rentas. Como apunta North, "desde las sociedades redistributivas de las antiguas dinastías egipcias y del sistema de esclavos del mundo griego y romano hasta el señorío medieval, ha existido un conflicto continuo entre la estructura de propiedad que maximiza las rentas del gobernante (y de su grupo) y el sistema eficiente que reduce los costes de transacción y fomenta el crecimiento. Esta dicotomía fundamental es la causa originaria del fracaso de las sociedades para experimentar un crecimiento económico continuo"[46]. Esto es, el desarrollo económico se alcanzará cuando la estructura del Estado sea tal que prime el sistema de derechos eficientes, mientras que, si se persiguen únicamente las necesidades financieras de los gobernantes, es más probable que el

[44] D. C. North, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza, 1984, pp. 31-2.

[45] La teoría de la NEI que explica el surgimiento del Estado puede considerarse heredera de la tradición iusnaturalista mantenida por Hobbes y Locke, en el sentido de que el origen del Estado está en el contrato mediante el cual los individuos restringen su comportamiento erigiendo un conjunto de reglas, a cambio de que el Estado economice el uso de recursos y fomente la riqueza.

[46] North, *Estructura...*, p. 40.

crecimiento económico decline. Todo esto tiene mucho que ver con las normas básicas de organización del Estado. Por ejemplo, la historia demuestra cómo el crecimiento se logra más fácilmente en países donde existe un sistema democrático con un sistema de división de poderes, de modo que se obstaculice el comportamiento oportunista al margen del interés general. Por el contrario, en Estados absolutistas, el conjunto de derechos que se establecen son fruto de la maximización de las rentas propias del gobernante, a expensas del empobrecimiento del país[47].

Este argumento es coherente con la idea de North y de Thomas, para quienes las causas del crecimiento económico no son las enumeradas frecuentemente —la innovación técnica, las economías de escala en la producción, la educación o la acumulación del capital—, pues estos factores no son causas del crecimiento, sino el crecimiento mismo. El verdadero germen del crecimiento económico se encuentra en una organización económica eficaz, capaz de establecer un sistema de incentivos para la iniciativa privada[48]. Tal como dice Olson, aludiendo a una famosa broma de economistas, la falta de este sistema de incentivos hace que "los billetes grandes se queden en las aceras", sin poder ser recogidos por aquellos que más tienen necesidad de hacerlo[49].

Ahora bien, si es cierto que un sistema democrático coadyuva al desarrollo económico mucho más que cualquier otro tipo de gobierno, ¿qué problema hay para que conociendo la fórmula para alcanzar el crecimiento no se aplique a los países en desarrollo? La solución no está en imponer un cambio institucional drástico. De nuevo tomamos las ideas de North. Para él, el cambio institucional es similar al cambio tecnológico; esto es, una vez escogida una vía dentro de las posibles, existen rendimientos crecientes en su utilización que provocan que el cambio a otra alternativa, aunque fuera más eficiente, se haga cada vez más difícil[50]. Esto tiene importantes implicaciones para entender la razón de las des-

[47] D. C. North y R. Thomas, en *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*, Madrid, Siglo XXI, 1991, aplican su teoría al desarrollo diferencial, por un lado de Inglaterra y los Países Bajos, y por otro de Francia y España. En los primeros, la Constitución limitó el poder de los gobernantes y favoreció un sistema de derechos de propiedad acorde con el crecimiento económico; en los segundos , las monarquías absolutas, empeñadas en una carrera por el dominio político, no supieron crear un conjunto de derechos de propiedad capaz de impulsar la eficiencia económica.

[48] *Ibid.*, pp. 5-7.

[49] Cfr. "The Big Bills...", p. 3. La broma, que da título al artículo, es la que un profesor ayudante que, de paseo con un profesor superior, descubre un billete grande en el suelo. Cuando va a recogerlo, su maestro le recomienda que no se moleste, pues si se tratara realmente de un billete, alguien antes ya lo habría cogido.

[50] North, *Instituciones...*, pp. 121-30.

igualdades en el desarrollo económico de las naciones y, sobre todo, para entender que la brecha no desaparezca. La vía seguida no sólo puede llevar al desarrollo económico —como sucedió en EE.UU. en el siglo XIX—, sino que puede resultar improductiva —éste sería el caso de los países del Tercer Mundo, que tienden a crear esas economías de escala a partir de una vía ineficiente—. Si se toma una vía inadecuada, los rendimientos crecientes característicos de un conjunto inicial de instituciones proporcionarán por una parte desincentivos a la actividad productiva y, por otra, incentivos que alienten, por ejemplo, el dominio militar de la política y la economía, o el fanatismo religioso. En este sentido, cabe hablar de un vía de dependencia en el desarrollo económico. En palabras de North, "la vía de dependencia significa que la historia importa. No podemos entender las elecciones de nuestros días [...] sin trazar la evolución incremental de las instituciones"[51].

No es posible trocar de un plumazo una zona deprimida en una próspera. Esta tarea equivaldría a alterar la organización del Estado, la estructura de incentivos que ésta crea, y los organismos y organizaciones que han crecido al abrigo de tales incentivos. Sería transformar el sistema económico por completo y, como Hayek sugirió, no somos lo suficientemente inteligentes para hacerlo, pues esto es fruto de espontánea evolución.

No parece que veamos una salida al problema del desarrollo. ¿Qué se puede hacer con aquellos que erraron al tomar la primera de las decisiones que perpetuó un sistema económico ineficiente? De momento no hay respuesta. Sólo nos queda jugar en nuestro mundo coasiano, y ver si el desarrollo o el subdesarrollo tienen sentido en él. Estaríamos entonces en lo que ciertos autores neoinstitucionalistas han denominado *versión macro del teorema de Coase*, cuyo enunciado sería el siguiente: "El crecimiento económico y el desarrollo de un país no se ve afectado básicamente por el tipo de gobierno que tiene si los costes de transacción, tanto en la esfera política como en la económica son cero. Sin embargo, cuando los costes de transacción son positivos, la distribución del poder político dentro de un país y la estructura institucional de los órganos legislativos son factores críticos para su desarrollo económico"[52]. Pero no nos engañemos: si somos puristas con nuestros supuestos, no ya el crecimiento del país dejará de depender del Gobierno en ausencia de costes de transacción; el Gobierno mismo se deja fuera del análisis mediante el supuesto del *laissez-faire* del mundo de descentralización perfecta. Nuevamente se confirma la escasa utilidad de comparar dos mundos tan alejados.

---

[51] North, *Instituciones...*, p. 131.

[52] Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 248.

5. Conclusiones

La integración de los derechos de propiedad en el análisis microeconómico tradicional es la principal aportación del Neoinstitucionalismo. Este hecho, lejos de constituir una mera incorporación de otra variable al modelo neoclásico vigente desde comienzos de siglo, ha supuesto un profundo cambio en la interpretación de las instituciones económicas. El Estado es una de estas instituciones cuyo significado ha sido trastocado, pero lo mismo ha ocurrido con otras, como la empresa o el dinero. El objetivo de este trabajo ha consistido en investigar de qué modo la introducción de los derechos de propiedad ha abierto este nuevo campo de análisis en la ortodoxia económica.

Una conclusión que se ha repetido profusamente es la poca utilidad de hacer cualquier tipo de modelización en un mundo con ausencia de costes de transacción. No nos sirve para justificar la intervención pública en el mundo real; hemos visto que la eficiencia al estilo neoclásico que se alcanza en el mundo ideal es un objetivo que hay que desechar de nuestra mente. Tampoco nos sirve de mucho para aclarar el porqué del desarrollo o el estancamiento de las naciones; ni siquiera podemos saber si en el mundo ideal cabría la posibilidad de un desarrollo diferenciado.

En vano los economistas de la NEI acuden una y otra vez al mundo coasiano para descifrar el mundo real. El trabajo de Coase en "El problema del coste social" ha dejado una huella tan indeleble que no se resignan a abandonar el nirvana de costes de transacción cero. Aunque quizá esta obsesión se deba a la facilidad con la que se matematiza y restringe en un bonito modelo microeconómico de ecuaciones simultáneas. Aun así, como dijo el propio Coase, "no vale la pena detenerse mucho tiempo en investigar las propiedades de dicho mundo". Con todo, durante los tres decenios que distan desde la publicación de su artículo seminal, se puede decir que sus prosélitos han hecho oídos sordos a esta recomendación (y aquí también me incluyo) ≈

NOTAS DEL LECTOR

Pág.	Notas

UNIVERSIDAD EUROPEA-CEES
SERIE «DOCUMENTOS DE TRABAJO»
TÍTULOS PUBLICADOS

1 / 96. I. SUÁREZ-ZULOAGA, *Small Business Acquisitions: «Starting the House from the Roof»* (Dpto. de Economía de la Empresa)

2 / 96. R. GARCÍA DE LA SEN, *Perspectiva histórica de la teoría matemática de la fiabilidad* (Dpto. de Matemática)

3 / 96. S. A. LÓPEZ NAVIA, *La formación retórica del profesor: el ejercicio del compromiso comunicativo propio de la profesión docente. (Notas a la luz de la retórica clásica)* (Dpto. de Filología Española)

4 / 96. J. RUBIO, *Cálculo algebraico de la matriz n-sima de una matriz cuadrada* (Dpto. de Matemática)

5 / 96. R. H. GARCÍA GONZÁLEZ, *La reducción del tiempo de trabajo como medio de absorber el paro* (Dpto. de Derecho Privado)

6 / 96. J. L. PEÑALOZA, *Ganancias de productividad: Una perspectiva de largo plazo* (Dpto. de Economía Aplicada)

7 / 96. J. DE HEVIA, *La morosidad en las Cajas de Ahorro: Una perspectiva empírica macroeconómica* (Dpto. de Fundamentos del Análisis Económico)

8 / 96. J. BARTOLOMÉ, *Señoreaje e imposición óptima* (Dpto. de Fundamentos del Análisis Económico)

9 / 96. G. GARROTE, *Escribir con diccionario* (Dpto. de Filología Española)

10 / 96. M. J. DELGADO, *Efectos de las infraestructuras en la producción privada española* (Dpto. de Economía Aplicada)

11 / 96. E. DE K. FERNÁNDEZ, *Responsabilidad y moralidad en la gestión pública* (Dpto. de Sociología y Ciencia Política)

1 / 97. C. PELIGROS, *Evolución de las relaciones productor-distribuidor en los mercados de bienes de consumo (I)* (Dpto. de Economía Aplicada)

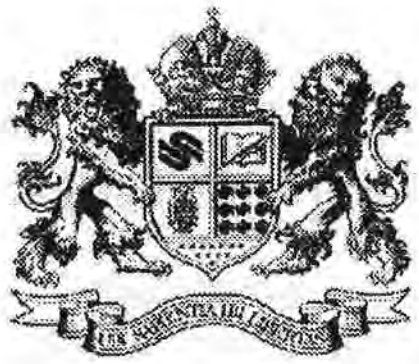
2 / 97. M. D. ROBLES y R. FLORES, *Primas por plazo variables y la contribución del riesgo: el caso del mercado interbancario español* (Dpto. de Fundamentos del Análisis Económico)

3 / 97. M. ARNAL, *Mercado de trabajo y desigualdad* (Dpto. de Sociología y Ciencia Política)

4 / 97. C. PELIGROS, *Evolución de las relaciones productor-distribuidor en los mercados de bienes de consumo (II)* (Dpto. de Economía Aplicada)

5 / 97. R. VALDIVIELSO, *Política de privatizaciones: revisión de algunas cuestiones críticas*

6 / 97. N. SAN EMETERIO, *Los derechos de propiedad en el Neoinstitucionalismo* (Dpto. de Fundamentos del Análisis Económico)



UNIVERSIDAD EUROPEA DE MADRID

CEES