



Notas sobre el neoinstitucionalismo

Jairo Estrada Álvarez [*]

Antecedentes

A raíz del impacto negativo de las políticas neoliberales a nivel internacional y de las crecientes críticas a esas políticas por los más amplios sectores políticos y sociales, desde finales de la década de los ochenta, pero sobre todo en los noventa empezaron a cobrar fuerza las concepciones del neoinstitucionalismo (o del “nuevo institucionalismo”).

Dicha corriente ganó inicialmente un espacio de la mayor importancia en el ámbito académico norteamericano con los trabajos del profesor Douglas North y de manera muy rápida se empezó a difundir internacionalmente tanto en Europa como en la periferia capitalista.

De ese escenario académico inicial, su influencia se extendió al diseño de la política pública y a su promoción y difusión por parte de las agencias del capital financiero internacional, en especial del Banco Mundial, que lo adoptó como sustento teórico para la formulación de sus propuestas (imposiciones) de política en los países de la periferia capitalista. Ello es evidente, por ejemplo, en el “Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación”, del Banco Mundial.

Los planteamientos neoinstitucionalistas se presentan en dos modalidades principales:

Primero, como alternativa al neoliberalismo.

Segundo, como complemento a las inconsistencias de la tesis neoliberales.

En cualquiera de esas modalidades, los neoinstitucionalistas pretenden cumplir una función de legitimación de las nuevas tendencias de política del Estado en el proceso actual de la reestructuración del capitalismo. Así mismo, sirven de sustento para desarrollar las nuevas configuraciones de la acumulación de capital.

Neoliberalismo y Neoinstitucionalismo

Aunque el neoliberalismo se ha constituido en una concepción y una política que no sólo es económica, sino que afirma poseer componentes políticos, económicos, sociales, culturales etc., es decir, aunque aparece como teoría y como política global, lo cierto es que su excesivo énfasis en el individualismo y en las posibilidades regulatorias del “libre mercado” ha conducido al desarrollo de un fuerte componente reduccionista económico que pretende subsumir la totalidad de las relaciones sociales a la lógica mercantil. La relación costo – beneficio capitalista se ha erigido como fórmula general aplicable a cualquier relación social. Pero justamente ello, que parece ser la fortaleza del proyecto neoliberal al reducir todo al cálculo económico, es al mismo tiempo su principal debilidad. El sueño capitalista de convertir todo en mercancía choca con el carácter excluyente de la sociedad y el mercado capitalistas. Millones de seres humanos hacen parte del ejército de marginados del mercado. Ahí radica el problema para el capitalismo y su política neoliberal: ¿qué hacer para vincular más seres humanos al mercado, cuando sus políticas propician la exclusión y el marginamiento?

El neoliberalismo ha intentado reaccionar frente a tal situación con el desarrollo de un discurso contra la pobreza. Ese discurso lo ha convertido en política, por ejemplo, a través de la llamada focalización del gasto público hacia los más pobres. Sin afectar la concentración y centralización de la riqueza en manos del gran capital, el proyecto neoliberal ha emprendido proyectos de redistribución regresiva del ingreso, que castigan esencialmente a los llamados estratos medios de la población, para, con los recursos despojados a éstos, generar posibilidades de acceso intermitente de los más pobres al mercado. No es casual que se viva una feria de los subsidios de demanda.

Ese “populismo neoliberal” no puede, en todo caso, contener el desarrollo del conflicto social y de clase inherente al capitalismo. Más bien lo tiende a exacerbar. Tal “populismo” no permite que el neoliberalismo se despoje de su esencia capitalista y antipopular.

En ese contexto, la llegada del neoinstitucionalismo parece sugestiva para las configuraciones actuales del capital:

Primero, por cuanto representaría una superación de la visión de la sociedad en la exclusiva lógica del mercado, al señalar que es necesario incorporar el análisis de las instituciones en la economía. La crítica al neoliberalismo no es fundamental. En la perspectiva neoinstitucionalista no se trata de desconocer las fuerzas de mercado, sólo que debe reconocerse que estas interactúan con una gama muy variada de instituciones.

Segundo, por cuanto a la visión institucional subyace una visión desde la teoría general de sistemas. La sociedad (el sistema) está conformada por un conjunto de

elementos (instituciones) interrelacionadas e interactuantes. Esa visión de interrelación/interacción no contempla el antagonismo, puede reconocer el conflicto pero funcionalmente (o como disfunción transitoria), presume relaciones de poder horizontales, excluye por tanto la dominación y la explotación, posibilita desarrollar un discurso de unidad, de concertación, de participación, de no exclusión, "democrático".

Tercero, desde la visión neoinstitucional los defensores del sistema pueden aparecer como de "izquierda", de "centro" o de "derecha". Por ejemplo, la disfuncionalidad para el capitalismo de las instituciones "corrupción" - "clientelismo" pueden ser expresivas de cualquier corriente política. Allí habría inevitables puntos de encuentro.

Conceptos básicos del Neoinstitucionalismo

La visión neoinstitucionalista de las instituciones no debe comprenderse en la forma de *organizaciones o de aparato institucional*. Las instituciones pueden ser definidas, según los neoinstitucionalistas como reglas de juego en una sociedad, más exactamente como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones pueden ser formales (constitución, regulaciones, normas, códigos etc.) o informales (tradicción, cultura etc.).

Al ser definidas así las instituciones, el neoinstitucionalismo propendería por hacer evolucionar la sociedad hacia una sociedad del contrato. Es decir, el problema del capitalismo no es su naturaleza de dominación y de explotación, sino la existencia de reglas de juego inadecuadas (instituciones inadecuadas), o la carencia de reglas de juego (instituciones). De ahí que la política neoinstitucionalista se concentre en la necesidad de fortalecer las instituciones (creándolas, eliminándolas, reformándolas). Por ello se habla de desplegar y fortalecer la capacidad institucional del Estado, de la necesidad de instituciones fuertes, de la eficiencia y eficacia de la instituciones etc. Entiéndase que en el neoinstitucionalismo, como ya se dijo, instituciones no deben ser reducidas al aparato estatal.

No es casual entonces que en el pasado reciente la política del Estado capitalista se haya orientado a diseñar reglas de juego, especialmente en el campo económico y sobre todo en los nuevos negocios.

Los neoinstitucionalistas dicen concentrar sus esfuerzos teóricos y de diseño de política en temas relacionados con:

- Elección racional
- Derechos de propiedad
- Costos de transacción

- Información incompleta
- Captadores de renta

En todos los casos, se trata incidir favorablemente para el aumento de la tasa de ganancia.

Cuando se habla de *elección racional*, el asunto consiste en cómo se provee al sistema de una institucionalidad que permita optimizar la toma de decisiones (públicas o privadas) y maximizar los beneficios. Ello supone, concebir por ejemplo los factores políticos, las llamadas restricciones de economía política y los factores institucionales e históricos como factores explicativos del mayor o menor atraso de los países. Elección racional en consonancia con la racionalidad económica capitalista supone contemplar el "marco institucional". La diferencia con los neoliberales –que se limitan a la "racionalidad económica"- resulta clara; no es sustancial en todo caso.

Cuando se habla de *derechos de propiedad* se comprende, según el neoinstitucionalismo, un método de asignación a individuos particulares de la "autoridad" de seleccionar para bienes específicos, cualquier uso dentro de una clase de usos no prohibida. Lo que interesa entonces es generar una institucionalidad que regule las formas de acceso a la propiedad privada, su propia existencia, no su afectación como relación social de poder y dominación. Se trata de proveer una institucionalidad que legitime la propiedad existente, es decir, que los derechos de propiedad sean reconocidos socialmente.

En desarrollo de ese propósito los neoinstitucionalistas señalan para el caso colombiano, por ejemplo, que la no definición clara de los derechos de propiedad en importantes zonas rurales del país ha traído como consecuencia el no establecimiento del Estado en esas regiones, la irrupción de paraestados. Si los derechos de propiedad se definieran habría la posibilidad de desarrollar un mercado de tierras transparente. Así mismo, se trataría de "despolitizar" la defensa de los derechos de propiedad, para poder crear resultados sociales estables. En ese contexto, la "seguridad" de los derechos de propiedad aparece como condición para su materialización.

En relación con los derechos de propiedad, el neoinstitucionalismo introduce el concepto de *costos de transacción* y el problema de la *información incompleta*. Por lo primero se comprenden los costos asociados con la transferencia, captura y protección de los derechos de propiedad. Se trata de los costos del entorno institucional, legal, político y social para que haya mayor eficiencia en el ejercicio del derecho a la propiedad. De otra parte, si se considera que la información se ha constituido en un costo, resulta claro que su distorsión, su insuficiencia, o incluso su manipulación (o en contraposición su optimización) son factores incidentes sobre los derechos de propiedad y su materialización.

Para los neoinstitucionalistas los costos de transacción e información se convierten

en asuntos claves para generar la *confianza* en el sistema. El monto de estos costos podría ser expresión de mayores o menores niveles de desarrollo. En esa perspectiva, el Estado es definido como un instrumento de racionalidad (o de irracionalidad) para reducir (o aumentar) los costos de transacción y de información. La función del Estado puede ser comprendida en cuanto provisión de reglas impersonales (¿?) y de instituciones para hacer cumplir la ley.

La existencia de la insurgencia armada podría ser leída, por ejemplo, por el neoinstitucionalismo como un tipo de institucionalidad informal que limita o impide el desarrollo de los derechos de propiedad y aumenta los costos de transacción; que imposibilita un mercado libre de tierras y afecta otras formas de mercado (tanto en el sentido micro, como en el aspecto macroeconómico). Por eso, desde el neoinstitucionalismo podría haber miradas en dirección a una solución política negociada (hacia una nueva institucionalidad, que sobre nuevas reglas de juego permita el ejercicio de los derechos de propiedad y reduzca los costos de transacción) o en dirección a un pretendido desenlace guerrerista (también con los mismos propósitos). Como se señalaba anteriormente, el neoinstitucionalismo acepta varios ropajes; de la dificultad para disociarlo frente a un discurso verdaderamente democrático o de derecha.

La noción de "buscadores o de captores de renta" proviene de las acciones de intervención del Estado. En la medida en que el Estado crea restricciones al libre mercado –dicen los neoinstitucionalistas–, se constituyen rentas que buscan ser capturadas por diferentes grupos de interés. Los gremios económicos andan tras beneficios, los sindicatos estatales pretenden apropiarse de parte del gasto público etc.; pero además esa "avidez de renta" puede tomar la forma de corrupción soborno, contrabando, clientelismo etc.

Si el Estado crea instituciones adecuadas, fuertes, eficientes, que no distorsionen el mercado, la "búsqueda de rentas" dejaría de ser rentable. Lo contrario sería convertir el *lobby* en negocio.

El análisis sobre la "avidez de renta" lleva a los neoinstitucionalistas a aseverar que los problemas del gasto público no son de magnitud sino de eficiencia y de uso racional. Se dice por ejemplo que sería probable que el gasto público en educación sea más que suficiente. Sólo que no se usa eficientemente, o bien porque no se distribuye racionalmente, o porque hay unos captores de renta (Fecode) que lo impiden. Otro tanto sucedería en salud etc.

De este planteamiento se derivan entonces las políticas que habrán de justificar una reforma institucional del Estado para un uso más eficiente de los recursos de gasto. Se trata de que la acción del Estado produzca más confianza en las capacidades regulatorias del mercado. Si la gente desconfía del mercado se dedicara a "buscar rentas" del Estado en las más variadas modalidades.

Políticas neoinstitucionalistas

En Colombia la mayoría de los neoliberales de principios de los noventa tiene ahora el ropaje del neoinstitucionalismo. Su abierta defensa de los principios reguladores del capitalismo a través del libre mercado puede ahora matizarse con propuestas de política que atienden a la "institucionalidad histórico concreta". El discurso puramente económico aparece ahora revestido de consideraciones sociológicas, políticas, culturales. ¡En algunos casos se introduce incluso el análisis de clase! Sin proponérselo, "nuestro" neoinstitucionalismo ha estimulado un nuevo tipo de cinismo en política.

El neoinstitucionalismo resulta útil para el desarrollo de un discurso de la democracia y de la participación, de la armonía y la superación de los antagonismos. Las clases, los llamados actores sociales y políticos, la "sociedad civil", el Estado, todos son instituciones interactuantes (participativos) en la búsqueda de propósitos comunes: la paz, el bienestar, la tolerancia. La dominación ya no existe en la forma de dominación del Estado capitalista pues el Estado sería un "actor" más, situado en un nivel de horizontalidad frente al poder. Este ahora es difuso y sus formas de constitución son comparables con el poder del Estado.

El neoinstitucionalismo resulta útil para proseguir la reestructuración económica y la reforma del Estado a favor del capital financiero (forma fundamental de la dominación capitalista en la actualidad), precisamente porque su discurso sobre el "entorno institucional ineficiente" posibilita organizar los negocios capitalistas (telecomunicaciones, pensiones, salud, biodiversidad, petróleo, mercados de capitales, finanzas –banca, fiducia, titularización, seguros-) con argumentos que superan el reduccionismo económico de los neoliberales.

Así por ejemplo, mientras que a partir de una perspectiva neoinstitucional, se podría hacer la siguiente afirmación: "Como estamos pensando en la capacitación futura de la fuerza de trabajo, porque la educación es la base del desarrollo, y al mismo tiempo tenemos unos preocupantes índices de desempleo, es necesario convertir el salario mínimo legal en salario integral para los jóvenes que van a ingresar al mercado. El recurso equivalente a las prestaciones se destinará para su capacitación"; en una formulación ortodoxa neoliberal se diría: "Se debe generalizar el salario integral para reducir costos de producción y por esa vía aumentar la capacidad de ahorro y por ende inversión". La primera, persiguiendo los mismos propósitos de la segunda, resulta en todo caso, más refinada y sostenible políticamente que ésta.

El neoinstitucionalismo resulta útil para desarrollar políticas de eficiencia del gasto público, que superan el reduccionista criterio neoliberal *costo-beneficio* .

Primero, porque permite proseguir la reforma del aparato estatal, al señalar que las instituciones agentes (entidades públicas) son ineficientes y elevan los costos de

transacción, desestimulando la economía en su conjunto. No importa el tipo de institución (pública o privada), lo que importa es que la función y las reglas se cumplan.

Segundo, porque favorece un discurso de debilitamiento de las formas de organización sindical de los trabajadores estatales. Los sindicatos son reducidos a temibles "captos de rentas" que sólo buscan consolidar privilegios. Fecode y la USO serían casos patéticos.

Tercero, porque se estimula la política de "todos ponen", al mejor estilo de Mockus. Como el Estado en un agente más, la responsabilidad estatal tiende a desaparecer o al menos a diluirse. Pone el Estado, pone el sector privado, pone la comunidad interesada, el statu quo se mantiene, pero hubo democracia y participación. Un buen ejercicio de legitimación.

Con estas notas se busca llamar sencillamente la atención sobre la capacidad del capital para adecuar la producción teórica burguesa a nuevas condiciones de su reproducción, cuando éstas muestran dificultades o problemas de legitimación. Y, además, insistir, que en el diseño de la política más que la crítica al neoliberalismo interesa reivindicar la crítica sustancial al capitalismo y las relaciones sociales que el engendra y reproduce.

[*] Profesor Asociado, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.