
ECONOMÍA INSTITUCIONAL Y ECONOMÍA DE LA ELECCIÓN SOCIAL: ASPECTOS COMUNES Y CONFLICTOS

John Adams

Este artículo, escrito cuando el autor era Profesor de Economía en la Universidad de Maryland, se presentó en la 31 Conferencia Anual de la Western Social Science Association, 26-29 de abril de 1989. Tomado del *Journal of Economic Issues* XXIV, 3, 845-859. Se reproduce con permiso de la Association for Evolutionary Economics, entidad poseedora de los derechos de autor.

Resumen

Adams, John. 'Economía institucional y economía de la elección social: aspectos comunes y conflictos', Cuadernos de Economía, v. XVII, n. 29, Bogotá, 1998, páginas 249-265.

Este artículo examina las semejanzas y diferencias economía institucional y economía de la elección pública; el interés común por el papel del gobierno en la sociedad y en la economía, el reconocimiento de que poder y los grupos de interés son esenciales en la conformación de la economía y de sus resultados, y la idea de que los actores económicos no se confabulan para obtener el bien común; y su visión diferente de los seres humanos, la naturaleza del gobierno, la evolución de las instituciones, la valoración y el bienestar. El profesor Adams sostiene que la teoría de la elección social es una amenaza para los institucionalistas y que ha planteado preguntas válidas y fascinantes a las que éstos deben responder con argumentos no doctrinarios que superen su visión laxa e ingenua del gobierno. Para ello, deben retomar y superar la obra de John R. Commons, a quien considera superior a Veblen y Ayres en su comprensión del papel de las instituciones en la conformación la cultura, la política y los intereses económicos, y precursor de gran parte de las discusiones contemporáneas, aunque los teóricos de la elección social y los neoinstitucionalistas no reconozcan ese antecedente.

Abstract

Adams, John. 'Institutional Economics and Social Choice Economics: Commonalities and Conflicts', Cuadernos de economía, v. XVII, n. 29, Bogotá, 1998, Pages 249-265.

This article examines the similarities and differences between institutional economics and public choice economics; the common interest in a role for the government in society and in the economy, the recognition that power and interest groups are essential in the formation of the economy and its results, and the idea that economic actors don't conspire to obtain the common good; and their different visions of human beings, the nature of government, the evolution of institutions, value, and welfare. Professor Adams sustains that social choice theory is a threat to the institutionalists and that it has raised valid and fascinating questions to which they should respond with non-doctrinaire arguments which transcend their lax and ingenuous vision of government. To do that, they should go back to and improve on the work of John Commons, whom he considers the formation of culture, politics, and economic interest, and a precursor to many of the contemporary debates, even though the theorists of social choice and the neoinstitutionalists don't recognize this predecessor.

Este artículo examina, en forma preliminar y tentativa, la relación entre economía institucional y economía de la elección pública. En cuanto a la economía institucional se refiere, delimito el campo de atención a dos áreas generales: su concepción de la política y el gobierno, —incluida la acción política, la formación de políticas y el carácter del Estado— y su preocupación por el poder, los grupos de interés y lo que en términos generales puede denominarse economía política. En cuanto a la economía de la 'elección social' incluyo los temas de estudio de la economía convencional que sus creadores y defensores denominan de diversas maneras: elección social, elección pública o, también, economía política. Quizá no sea necesario decir —aunque pienso que es mejor decirlo— que las concepciones de los institucionalistas no son completamente homogéneas. Lo mismo puede decirse de los especialistas en elección pública y, de hecho, mi impresión general es que hay mayores divisiones entre ellos que entre los institucionalistas.

Como ya mencioné, mi esfuerzo está sólo en la fase exploratoria, de modo que éste es un informe de avance y de algunas sospechas iniciales. Busqué en las bibliotecas los libros recientes y los que dieron inicio a estas escuelas y, sobre todo, artículos ignorados de las revistas. Como parte de mi método, hice algunas entrevistas a Mancur Olson, Dennis Mueller, Dudley Dillard y Allan Gruchy de la universidad de Maryland. Atravesando el Potomac podía visitar el Centro de Estudios de Elección Pública de la Universidad George Mason y hacer más entrevistas a quienes aceptaran. La revisión bibliográfica inicial y las primeras incursiones en la historia oral me llevaron a proponer una hipótesis fuerte: *tanto los institucionalistas como los economistas de la elección social (¿cómo los denominamos, electores sociales, escogedores sociales o seleccionadores sociales?) están produciendo trabajos nuevos a una tasa rápida e incluso alarmante.* Soy consciente de que al intentar evaluar lo

que se está haciendo en economía política, desde el punto de vista de la historia del pensamiento, abordo un tren que se mueve muy rápidamente.

Permítanme ampliar el término que utilizo para designar este conjunto de escritos —'economía política'— reconociendo que los marxistas, entre otros, pueden o no desear ser excluidos de este término. No anticipo ninguna conclusión importante si digo que, históricamente, los institucionalistas han generado una corriente continua de escritos sobre economía política y que han criticado permanentemente a la ortodoxia por su negación a considerar temas tales como el poder, los grupos de interés y la formación de políticas. En mi opinión, ésta fue una crítica válida pero, después de calibrar mis binoculares para observar las maniobras de las tropas ortodoxas, diría que ha dejado de serlo: se han actualizado un poco y han cruzado una línea que dibujaron en la arena y que no habían cruzado hasta ahora, al menos en los últimos cien años.

Esto significa que es apropiado y oportuno que un institucionalista examine y evalúe desde esa perspectiva lo que pasa en el campo convencional. Hay varias opciones:

— Las tropas ortodoxas han entrado al campo institucionalista para vencerlo, reconociendo los errores de sus métodos;

— Están empujando a los institucionalistas a los bosques y liquidándolos con las Flechas de una aguda lógica política y enviándolos a casa en ataúdes de Edgeworth;¹

— Están empezando a marchar rectamente por el campo de batalla, suponiendo *a priori* que no encontrarán más institucionalistas.

Aunque es sólo un resultado empírico preliminar, mi impresión es que la opción tres es la más probable: ignoran a los institucionalistas. Cuando digo que estoy interesado en la relación entre estas dos vertientes —una heterodoxa, la otra ortodoxa— no pretendo sugerir que haya muchos intercambios entre los dos bandos. Me quedó esta impresión luego de mirar los pies de página, las referencias y el contenido de los libros que recogen ensayos escogidos. La metáfora de los dos bandos es ampliamente sostenible, en cuanto uno de los ejércitos evadió al otro en vez de aliarse con él o enfrentarlo en la batalla. En conjunto, los economistas de la elección social no reconocen antecedentes en Thorstein Veblen, Clemence Ayres o, aún más importante para ellos, John Commons, ni están familiarizados con la obra de los institucionalistas contemporáneos que escriben, sobre todo, en las páginas del *Journal of Economic Issues*. De hecho, cuentan con su propia

1 Juego de palabras con la palabra 'Flecha' [Arrow] y el conocido autor, podría traducirse como "liquidándolos con la afilada lógica política de Arrow".

revista, *Public Choice*, y tengo la impresión de que la intersección de las listas de miembros de las dos asociaciones responsables de las dos revistas es el conjunto vacío (como dicen los teóricos).

MANCUR OLSON, UNA NOTABLE EXCEPCIÓN

Ahora me desvíó para demostrar la eficacia de las entrevistas. En nuestra charla, Mancur Olson comentó que él y Veblen eran parte de la diáspora noruega. Yo había quedado impresionado por un comentario que me había hecho unas semanas antes: "Todos mis instructores de pregrado (en Dakota del Norte) eran institucionalistas". Todos conocían bien los estándares: Veblen, Commons, Ayres; y uno de ellos provenía de la tradición histórica alemana; la sociología de Talcott Parsons era también un componente de la instrucción. Sin embargo, lo que lo llevó a dedicarse a la economía fue un análisis en defensa del gasto de un libro tradicional que leyó en sus dos primeros cursos de economía. Estudió economía, política y filosofía en Oxford, y la filosofía le hizo ver la importancia de la prueba lógica y de la comprobación empírica en la conformación de una teoría. Su estudio doctoral en Harvard siguió el patrón convencional.

En sus estudios de economía tradicional, Olson advirtió que "dejaba por fuera cosas muy importantes", particularmente el aspecto político. A propósito, sus padres habían sido activistas de izquierda. Parece entonces razonable suponer que este factor, junto a su aproximación inicial al pensamiento institucionalista y a la sociología funcionalista, influyeron en su preocupación por la exclusión del análisis político en la economía ortodoxa. Al mismo tiempo, tuvo la intuición de que la incursión en el campo político debía basarse en los métodos analíticos y empíricos de la economía estándar. En retrospectiva, era de esperar que escribiera la disertación, que luego se convertiría en libro, *La lógica de la acción colectiva*, el más citado en su campo. Curiosamente, Olson redactó su disertación mientras estaba en la Academia de la Fuerza Aérea, sin supervisor. Después de leer el borrador, varios miembros de la Facultad de Harvard no aceptaron el papel de supervisor y, finalmente, esta tarea fue aceptada por Otto Eckstein; Thomas Schelling tuvo una meticulosa participación en el comité y le dio su apoyo.

INSTITUCIONALISMO Y ELECCIÓN SOCIAL: ASPECTOS COMUNES Y CONFLICTOS

En su último tratado, Alan Gruchy escribe

Los economistas de la elección pública tienen varias semejanzas con los institucionalistas. Igual que éstos, los economistas de la elección pública tienen una fuerte orientación interdisciplinaria que los lleva a intentar in-

tegrar las diversas ciencias sociales. Desean reunir las conclusiones de la economía, la ciencia política y la sociología en una sola interpretación del comportamiento humano. También querrían romper los límites estrechos de la economía para demostrar que después de todo ésta es —en su opinión— una ciencia universal.

Existen varios paralelos específicos entre los institucionalistas y los economistas de la elección social. Quizá la forma más general de indicar la intersección de sus temas de estudio consista en decir que ambos grupos se interesan en el papel del gobierno en la sociedad y en la economía. Primero, ese papel es muy complejo, y segundo, es recíproco: las fuerzas de la sociedad y de la economía afectan la política y las formas de gobernar; las fuerzas de la política y del gobierno afectan el comportamiento y el desempeño económico y la organización y el bienestar social. Es innegable que en esto concuerdan.

También coinciden en que el poder y los grupos de interés son elementos importantes en la conformación de la economía y de sus resultados. Concuerdan, en contra de la posición marxista, en que el concepto de clase no es apropiado para el análisis económico. Esto no significa que nieguen que los grupos de interés tienen intereses materiales: es claro que los tienen y que están motivados por la búsqueda de ganancia o por la defensa de sus gabelas económicas. Los institucionalistas y los economistas de la elección social coinciden en que se conforman grupos con fines especiales y en torno de intereses precisos: precios agrícolas, salarios en la siderurgia o aranceles al calzado. Esto se opone a la concepción marxista de que las clases tienen intereses determinados por su relación con los medios de producción y que esos intereses cubren la gama total de los intereses de clase, de modo que los trabajadores coinciden plenamente entre sí y en su odio a los capitalistas, y viceversa. En los esquemas institucionalista y de la elección pública, en cambio, un trabajador puede estar a favor de los aranceles al calzado, oponerse a los altos salarios de los trabajadores siderúrgicos y defender a las nutrias; mientras que otro puede apoyar los salarios altos en la siderurgia, oponerse a los aranceles al calzado y desear una piel de nutria.

Los institucionalistas y los economistas de la elección social comparten la sospecha general de que los actores económicos generalmente no se confabulan para nada bueno: que su egoísmo se extiende más allá de la guerra competitiva y que intentan sesgar las normas en su favor, bien sean normas tributarias, normas sobre regulación o normas de fijación de precios. Esto diferenciaría a los economistas políticos como grupo de quienes tienden a creer que el mercado funciona perfectamente bien y que la competencia es un impulso favorable en la mayoría de las circunstancias. Quizá no sea del todo erróneo identificar a Milton Feldman

como ejemplo de esta confianza exagerada en el sistema de mercado, aunque habría otros. El reconocimiento de que las normas son importantes ha sido siempre un rasgo distintivo de los institucionalistas, pero es también una característica que define a los economistas el elección social. James Buchanan, Gordon Tullock y otros más han llevado su análisis más allá de las normas ordinarias, hasta las reglas últimas de las constituciones y al modo en que éstas se conforman.

Estas semejanzas son apenas una lista parcial y se han mencionado muy rápidamente. Pero son suficientes para mostrar que los institucionalistas y los economistas de la elección social comparten un terreno común. Ahora es necesario identificar las diferencias y distinciones y, con ello, explicar por qué en la práctica el *modus operandi* de estos dos clanes rara vez los lleva a intercambios escritos o verbales. Esas líneas divisorias se derivan ante todo de su visión sustancialmente diferente acerca del carácter del ser humano, la naturaleza del gobierno, la evolución de las instituciones, la valoración y el bienestar. Esos temas son tan importantes que quizá impidan la reconciliación.

De acuerdo con Dennis Mueller, el postulado inicial de la elección pública es: "El hombre es un maximizador egoísta y racional de la utilidad". Así, la personalidad del hombre económico es tridimensional. Permítanme comentar esas dimensiones en orden inverso para redefinir al *homo economicus* como *homo politicus*. Al maximizar la utilidad, el problema es encontrar la función objetivo que se debe maximizar y examinar cómo se expresan las preferencias individuales mediante los diversos sistemas de votación que permite la sociedad. No insistiré en la preocupación bastante reiterada de los institucionalistas por el carácter etéreo de la utilidad ni en los problemas de la formulación de funciones sociales objetivas. Sólo haré una afirmación general que los institucionalistas considerarán discutible, y aquí paso a un tema al que retornaré después: *la teoría de la elección social ha planteado preguntas válidas y fascinantes acerca de los procedimientos de votación y los juegos electorales, y éstas merecen atención.*

La segunda dimensión de la personalidad del hombre económico es la racionalidad. Los institucionalistas rechazan esta concepción del pensamiento y de la toma de decisiones de los seres humanos. Esto no significa que crean que los seres humanos son totalmente irracionales o que no piensan en el mejoramiento material y no material de su situación y en cómo lograrlo. Pero no se sienten satisfechos con el principio del *continuum* racional-irracional y prefieren considerar que las personas son complejas y multidimensionales que tienen motivaciones diferentes en épocas y circunstancias distintas, y que están imperfectamente informadas [Adams 1982, 1986]. Los institucionalistas tampoco aceptan el cali-

ficativo "como si", más moderado y cuidadoso, que la elección pública y otros economistas ortodoxos a veces añaden al supuesto de racionalidad porque creen que aun éste lleva a análisis carentes de sentido y a resultados falsos cuando se usa para referirse al comportamiento de los consumidores, la gente de negocios, los burócratas o los campesinos.

El carácter egoísta o de interés personal del hombre económico inquieta a los institucionalistas. Estos consideran que las personas son seres sociales que sienten simpatía por su familia y sus parientes cercanos e incluso por la especie de su conjunto. Debe subrayarse también que muchos teóricos de la elección social coinciden con ellos en este aspecto. Aun en su concepción utilitarista hedonista más estricta, un rasgo interesante de la teoría de la elección pública es precisamente que da lugar a diversas gradaciones de cooperación política y social a partir del egoísmo individual. Es verdad que estos resultados no son siempre tan saludables en la esfera política como los de Smith o Pareto en la esfera económica, pero no obstante son muy comunes.

Si consideramos que el altruismo es la alternativa al egoísmo, la cuestión se puede simplificar, quizá demasiado, preguntando si existe altruismo en algún grado. En su forma extrema, el altruismo perfecto como principio social sería tan poco recomendable como el egoísmo perfecto. El altruista que repartiera todos sus alimentos y posesiones muy seguramente moriría, cómo el cazador solitario que, incapaz de matar a un venado, no puede recurrir a nadie con quien no haya hecho el compromiso previo de compartir las presas. En un interesante análisis del altruismo, en el amplio marco de la elección pública, David Collard examina temas tales como la restricción voluntaria de salarios, el reparto y la distribución en especie, las donaciones de sangre, el comportamiento en los desastres y la actitud hacia las generaciones venideras. No se necesita mucho altruismo para lograr un comportamiento humanitario y para dar ayuda, el cual, como explica Collard, quizá se vuelva acumulativo [Collard 1978]. Amitai Etzioni, con la publicación de su nuevo libro, *La dimensión moral: hacia una nueva economía*, convocó a reintroducir el altruismo en la economía desde un punto de vista esencialmente institucionalista.

Entre los defensores de la elección pública hay un profundo temor, se podría decir que casi patológico, de perder la libertad individual. Buchanan se interesa en la posibilidad de que la mayoría pueda abusar de la minoría y de que a veces invoque la regla de la unanimidad para establecer constituciones o crear bienes públicos [Buchanan y Tullock 1985, Buchanan 1962]. En su teoría del gobierno y la burocracia, Buchanan sostiene que el burócrata busca maximizar su presupuesto y da lugar a un sector público indebidamente grande. Advierte que la unión colectiva legítima para conseguir bienes públicos puede trascender lo

que denomina “fronteras de lo público” cuando algunos grupos muy reducidos buscan ventajas. Algunos utilizan el término ‘búsqueda de rentas’ para caracterizar la creación y mantenimiento —a través del sector público— de aranceles y cuotas, impuestos artificiales, monopolios artificiales sobre los productos, los recursos o el empleo, o subsidios específicos.

Se puede afirmar que los economistas de la elección pública comparten firmemente la idea de que el gobierno es demasiado grande. Esto obedece en parte a su temor por la interferencia con las libertades individuales, con el derecho a tomar decisiones individuales a partir de valores individuales. Y, en parte, a la impresión de que las burocracias y los gobiernos se expanden y refuerzan a expensas de los actores privados. Los institucionalistas, en cambio, piensan que las acciones del gobierno son, normalmente, más benignas que nocivas. No rechazan la creencia de que la libertad es un valor supremamente importante en las democracias contemporáneas, pero consideran que un Estado sólido y que imparta justicia es esencial para proteger y profundizar la libertad. Gruchy lleva esto más lejos que ningún otro y lo convierte en la piedra de toque del pensamiento institucionalista en sus trabajos sobre la necesidad de la planeación [Gruchy 1947, 1987]. El conflicto entre el Estado y el mercado es, en esencia, un hecho que debe someterse a comprobación: ¿se debe establecer en forma convincente que hay fallas del mercado para justificar cualquier acción del gobierno o se debe dar al gobierno el beneficio de la duda hasta que sea obvio que se necesitan ajustes o reformas?

En nuestras discusiones, Marcur Olson dijo que existía una clara división entre él y la escuela de Virginia con respecto al problema del alcance adecuado de la acción del gobierno. Si el gobierno sólo debe actuar cuando hay una falla del mercado, el problema se convierte entonces en saber cuál es el grado en que los mercados y los sistemas de mercado en su conjunto no funcionan adecuadamente. Esto lleva a identificar el poder de monopolio, a reconocer las externalidades y las descargas ambientales, a determinar el potencial para generar bienes públicos universales, a evaluar qué tan apropiados son los precios y a examinar los niveles de desempleo o de pobreza; la lista completa de fallas del mercado es bastante extensa. Olson considera que las fallas del mercado son generales y graves, mientras que el grupo de la elección pública de Virginia cree que no son muy comunes. Y piensa que, en últimas, la magnitud de las imperfecciones de mercado es una ‘cuestión empírica.

Para los institucionalistas, el tema de del sistema de relaciones entre el Estado y el mercado va más allá del balance comparativo entre los éxitos del mercado y las fallas del mercado. Un economista tradicional, Charles Wolf Jr., expresa la opinión de muchos seguidores de la elección pública

en su libro *Mercados o gobiernos* cuando dice que “La elección entre mercados y gobiernos es compleja y usualmente no es binaria,... Suele ser una elección entre diferentes combinaciones de ambos”. No obstante, su análisis parte de la dicotomía éxito del mercado - falla del mercado y considera que el mercado es la situación inicial y más favorable. Para los institucionalistas, esto yerra el blanco, por cuanto consideran, primero, que el mercado y el sistema de precios se derivan de la cultura, la política y los valores de cada sociedad y, segundo, que siempre están sujetos a una vigilancia social, política y legal; en otras palabras, que las instituciones diferentes del mercado tienen precedencia. Por consiguiente, no ven nada erróneo en la alteración de los precios o los salarios de competencia con un propósito social. El gobierno supervisa, vigila y regula lo que sea necesario para alcanzar objetivos sociales y políticos. Karl Polanyi expresó el rechazo institucionalista más drástico del sistema de mercado como instrumento de eficiencia económica y justicia social en *La gran transformación*.

Una importante diferencia entre los institucionalistas y los economistas de la elección social se refiere a la forma en que cada grupo piensa la relación entre la acción individual y la acción colectiva. Esta distinción es absolutamente fundamental: la teoría de la elección social coloca al hombre racional en un estado de naturaleza con ciertos valores dados, especialmente la libertad, y con un conjunto dado de preferencias de bienes públicos y privados. Las instituciones se crean para facilitar la realización de estas predisposiciones innatas y debe ser juzgadas al cumplimiento de esta tarea de acuerdo con diversos criterios de bienestar agregado: maximización de la utilidad total, funciones de bienestar social predeterminadas, optimalidad de Pareto. Su análisis puede caracterizarse como un análisis de fines y medios.

Todos los institucionalistas —Veblen, Commons, Ayres, Polanyi— consideran que un hecho fundamental en cualquier época es que las personas son depositarias de la cultura y del comportamiento anteriores. No existe un punto de partida o estado de naturaleza en el que unos individuos prístinos consideren racionalmente cómo organizar asociaciones y gobiernos. El principal problema de la existencia es justamente que cargamos la herencia del pasado; no por otra razón Veblen habló de ‘instituciones imbéciles’. En el lenguaje de Ayres, las instituciones están ‘unidas al pasado’. No podemos existir sin instituciones pero éstas están lejos de ser instrumentos perfectos para enfrentar los problemas humanos del presente. Y deben ser reformadas constantemente. Como dijo Commons, debemos ajustar continuamente nuestras ‘reglas de funcionamiento’ como condición para el cambio. En *Fundamentos legales del capitalismo*, afirmó: “pero la voluntad colectiva también está guiada por

las acciones de quienes vivieron en el pasado. Se crean costumbres, prácticas, hábitos, precedentes y métodos de trabajo que se transmiten en forma de reglas de funcionamiento que limitan la discreción en el presente”.

Estas diferencias entre los análisis institucionales de los institucionalistas y de los economistas de la elección pública pueden resumirse diciendo que los primeros se ocupan de la evolución de las instituciones y de su modificación mediante acciones deliberadas, mientras que los segundos intentan explicar cómo se puede establecer un conjunto ideal de instituciones. La primera es una teoría que explica cómo ocurre realmente el cambio institucional; la segunda se dedica a elaborar minuciosamente una explicación teleológica de una utopía constitucional y procedimental.

Esto lleva a una última diferencia. En la teoría de la elección social no hay nada equivalente a la teoría del valor instrumental de los institucionalistas. Para los economistas de la elección pública, el desarrollo institucional es un ejercicio lógico sometido a una evaluación de la eficiencia y la equidad basada en criterios éticos inalterables. Para los institucionalistas, el valor está en el proceso; no hay valores *a priori*; no hay distinción entre medios presentes y fines futuros. Los institucionalistas proponen una teoría de la valoración, no una teoría del valor. El valor de un conjunto de prácticas y creencias sólo se puede determinar en el contexto del momento. No hay valores absolutos, previos ni últimos. Incluso lo que hoy llamamos libertad, equidad o eficiencia puede ser juzgado por las generaciones futuras como inadecuado. Después de todo, en la historia de la experiencia y la experimentación humanas, ninguno de esos tres valores que hoy tanto exaltamos tuvo alguna importancia: ni en la antigua Roma ni en la India ni en la Europa feudal.

APLICACIONES

Existen numerosas aplicaciones al análisis político económico realizadas por economistas institucionalistas y de la elección pública. Algunas se mencionan en las referencias de este artículo. No tuve tiempo para revisarlas todas y compararlas, y sólo mencionaré dos de la elección social. Una se refiere a los fundamentos de la exitosa reforma del código tributario federal de 1986, la otra es la teoría del desempeño económico nacional de Olson.

Ha habido un debate muy interesante sobre cómo legó a aprobarse la Ley de Reforma Tributaria de 1986 en un mundo donde la política está orientada exclusivamente por el interés egoísta de los grupos de acción colectiva. En general, el resultado es compatible con el análisis institucionalistas del papel del interés común y de la acción colectiva correctiva. Para los institucionalistas, la reforma representa simplemente una

victoria nada excepcional del interés general sobre los intereses particulares, pero para muchos teóricos de la elección social ese resultado es aparentemente incompatible con su teoría del intercambio político. En un simposio publicado en la nueva revista e interesante revista, *Contemporary Policy Issues*, se examina la reforma tributaria. Alvin Rabushka sostiene que la Ley de Reforma Tributaria de 1986 es una "reversión de la elección pública" porque el interés común venció decisivamente a la coalición de intereses particulares limitados. Su análisis ha sido parangonado por un jocoso y divertido ensayo sobre el resultado de la reforma, de Alan Blinder en su libro *Hard Heads, Soft Hearts* [Blinder 1987].

Fred McChesney refuta la visión de Cenicienta de Rabushka y dice que "la reforma tributaria no es un juego para altruistas" [McChesney 1988, 67]. McChesney considera que la reforma no modifica la carga tributaria total sino que afecta ligeramente la incidencia de los impuestos maquiando la contabilidad de los ingresos. Y espera que el nuevo código sea modificado rápidamente cuando los intereses particulares se lancen a modificar las disposiciones de la Ley de 1986 en su favor. En esencia, los poseedores y los desposeídos llegaron a un acuerdo para crear un nuevo campo de juego y reiniciar el juego.

La teoría de Olson se expone en su libro, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* [Olson 1982]. Existe una selección de artículos sobre la tesis de Olson en una colección editada por Dennis Mueller, *The Political Economy of Growth* [Mueller 1983]. A partir de la teoría de la acción colectiva expuesta en la *Lógica*, Olson argumenta que las coaliciones de intereses particulares reducen el crecimiento económico, el empleo y la movilidad social cuando éstas penetran profundamente la política y la economía. Las coaliciones distributivas buscan "que las decisiones sean lentas y que se atiborren las agendas" lo que retarda la "adopción de nuevas tecnologías y otros cambios". Este breve enunciado no hace justicia a la teoría y me disculpo por ello, pero es suficiente para mostrar que Olson explica el lento crecimiento, el cambio tecnológico lento, la mala asignación de los recursos y la tendencia de los sistemas políticos y económicos maduros a contraer lo que él denomina "esclerosis institucional creciente" desde un punto de vista predominantemente institucional y político; aunque quizá añada una pizca de Schumpeter.

Un aspecto preocupante de la obra de Olson es su marcado pesimismo: en ausencia de una guerra civil o una revolución, le esclerosis social simplemente empeora. Compara el rápido crecimiento de la posguerra en Alemania y Japón con el de Inglaterra y los Estados Unidos. Las democracias más antiguas operan sujetas al abrazo multitentacular y asfixiante de innumerables intereses particulares, pero los países derrotados empezaron

casi desde el principio, después de la Segunda Guerra Mundial, con nuevas políticas y pocas asociaciones. Sin los efectos retardantes de las coaliciones distributivas, experimentaron un crecimiento más rápido, menores tasas de inflación y menos discordia social. Sin embargo si esos logros sólo se consiguen con un cataclismo, ¿qué deben hacer Inglaterra y los Estados Unidos? La renovación por un *deus ex shockum* no es muy atractiva.

No es fácil hacer una completa evaluación institucional del trabajo de Olson y, además, no pretendo ser exhaustivo. Sólo expongo un aspecto positivo y un aspecto negativo. Y es inevitable que causen sorpresas los paralelos entre los argumentos de Olson y Ayres, como pone de relieve la breve cita antes mencionada. Aunque existen muchas diferencias, *Olson plantea en forma explícita una forma particular de la resistencia institucional ayresiana al cambio tecnológico y económico*. Quizá sea demasiado imprudente si digo que, en conjunto, los institucionalistas no han hecho bien la tarea de ampliar, mejorar y aplicar la visión y la teoría de Ayres. Olson plantea, entonces, un reto para los institucionalistas: pensar en las diversas formas de resistencia institucional, por qué se vuelven rígidas y cómo se pueden flexibilizar, y hacerlo en forma sistemática y no, como suele suceder, con base en juicios de valor personales y *ad hoc*.

COMENTARIOS FINALES

Los economistas de la elección social constituyen una amenaza para los institucionalistas. Es peor ser ignorado que ser anexo; para retornar a la metáfora de los dos ejércitos. Ya no se puede decir que el alcance de la economía ortodoxa es demasiado limitado; de hecho, he leído y escuchado a institucionalistas que se lamentan que se ha vuelto demasiado amplio. La teoría de la elección social hoy se aplica a los temas del poder, la política, el diseño de políticas y el gobierno, como hace Olson; también se ha empezado a ocupar del crecimiento, los ciclos y el desempeño económico. Las quejas de los institucionalistas ahora deben dirigirse a lo específico: la personalidad del hombre económico, los orígenes del cambio institucional o el problema de la teoría utilitarista del valor contra la teoría instrumental del valor. Esto complica considerablemente la tarea.

Las ideas de la elección social están penetrando en muchos campos. La *American Economic Review* ha publicado artículos de Charles Kindleberger sobre bienes públicos internacionales [Kindleberger 1986], de Robert McGuire y otros sobre los fundamentos económicos de la Constitución de los Estados Unidos [McGuire y Ohsfeldt 1989] y de Rati Ram sobre el tamaño del sector gobierno y la tasa de crecimiento económico Ram [1989]. Menciono estos tres porque llegan a conclusiones que, en mi opinión, serían apoyadas por muchos institucionalistas: los bienes pú-

blicos internacionales son cosas buenas, los intereses económicos tuvieron importancia en la definición del contenido y la ratificación de la constitución, y el tamaño del gobierno está correlacionado positivamente con el crecimiento.

La inclinación de la economía política hacia los grupos de la elección pública es sólo el último desplazamiento de los institucionalistas en la economía estadounidense. Las discusiones con Olson y Dillard recorren el deterioro de la posición de los institucionalistas en la profesión desde la fundación de la Asociación Económica Americana. Martin Bronfenbrenner considera que el institucionalismo es una disciplina muerta en un artículo de la *American Economic Review* [Bronfenbrenner 1985]. Yo planteo el problema en forma ligeramente diferente: ¿Por qué los principales institucionalistas han tenido tan poco éxito para crear escuelas duraderas, donde florezcan las ideas y concurren los estudiantes? En cierta medida esto obedece a las personalidades excéntricas y a los métodos de enseñanza de personas como Veblen y Commons [Gruchy 1967, 240]. También puede obedecer, como piensa Olson, al éxito de la ortodoxia en abrir del debate y el intercambio. Mueller examina la formación de la Escuela de la Elección Pública de Virginia en una forma ilustrativa; es difícil encontrar tal coherencia e influencia en lo que los institucionalistas denominan Escuela de Texas de Ayres, Escuela de Winsconsin de Commons o Escuela de Columbia de Polanyi.

Terry Neale me dijo recientemente que los institucionalistas pueden encontrarse más a gusto y quizá una titularidad en departamentos o escuelas de administración pública. Yo no estoy tan seguro. Es claro que allí se encuentran con quienes tienen una formación en elección pública (escribo con mi mente en esa escuela y no presiono las teclas con firmeza). Esto puede abrir caminos para ampliar el debate entre los institucionalistas y los economistas de la elección pública. No obstante, en general, dudo de que haya posibilidades de reconciliación. Las diferencias metodológicas son muy profundas. Olson piensa que si hay verdades importantes en ambas formas de pensamiento, finalmente se llegará a una síntesis, y pone como ejemplo, el matrimonio de la teoría clásica de la producción con la teoría de la demanda basada en la utilidad mediante las famosas tijeras de las curvas de oferta y demanda. Dillard piensa que hay tres niveles de teoría: microeconomía, macroeconomía y análisis institucional, y por razones diferentes, cree que la reconciliación es posible. Quizá ellos tengan razón, pero yo no soy tan optimista.

En últimas, las diferencias entre los institucionalistas y los economistas de la elección pública se reducen a diferencias sobre la naturaleza y las funciones de la política y el gobierno. Yo me inclino hacia los institucionalistas por su visión del hombre cultural, en comparación con el hom-

bre económico; porque tienen una visión dinámica y progresiva del cambio institucional y evitan la insipidez de las utopías constitucionales o las esclerosis de las democracias industriales (ésta es, por supuesto, otra forma de la antigua división entre quienes sostienen una visión evolutiva de la sociedad y quienes se adhieren a la visión del equilibrio) y, finalmente, porque tienen una teoría del valor que da sentido al proceso en su conjunto y que está verdaderamente libre de valores por cuanto no se casa con ningún valor o principio de valor. Sin embargo, pienso que los economistas de la elección social han ganado terreno a los institucionalistas en muchas áreas cruciales. Creo que sus análisis y estudios empíricos de la votación, las coaliciones y la democracia ha producido muchas ideas y percepciones que los institucionalistas habrían querido desarrollar. Yo compararía sus análisis detallados y comprobados de los grupos de interés, la acción colectiva, la burocracia, los partidos y las coaliciones con la visión laxa y algo ingenua del gobierno que se expone en muchos escritos institucionalistas (no, no diré dónde). Ésta es otra forma de decir, rudamente, que la teoría institucionalista de la democracia no está bien planteada en todos los detalles y que debe reforzarse. Una evidencia de esta debilidad es que los institucionalistas suelen retomar a Schumpeter cuando desean exhibir una teoría de la democracia.

Para terminar, retorno a Commons. En mis entrevistas y discusiones con Olson, Mueller, Dillard y Gruchy, todos expresaron su frustración por la dificultad para leer y dar sentido a sus principales obras teóricas. Soy consciente de que algunos estudiantes e intérpretes de Commons han escrito ensayos clarificadores, muchos de ellos en el *Journal of Economic Issues*. Pero es válido afirmar que pese a esos esfuerzos la obra de Commons no es accesible a muchas personas. Sus análisis de las transacciones, de las reglas de funcionamiento y de los intereses en marcha no han sido extendidos por ningún otro autor y, así, ha reposado en la caja de las letras muertas por más de cincuenta años. Reivindico que, en la forma y en el contenido, Commons se anticipó, de hecho, a gran parte de las discusiones contemporáneas. Comparemos, por ejemplo, su examen de las transacciones con el uso de la teoría de juegos en la elección pública. Pienso que los institucionalistas tienen que retornar a Commons y renovar su pensamiento si quieren recuperar su posición en el campo de la economía política. Ésta no debe ser solamente una táctica sino que debe ser un comienzo. Creo que en su estilo metódico irritante y pedante supera a Veblen y Ayres o a cualquier otro institucionalista en su comprensión de la conformación de las instituciones por la cultura, la política y los intereses económicos.

Concluyo con esta exhortación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, J. 1982. "The Emptiness of Peasant 'Rationality': 'Demirationality' as an Alternative ", *Journal of Economic Issues* 16, septiembre, 663-72.
- Adams, J. 1986. "Peasant Rationality: Individuals, Groups, Cultures ", *World Development* 14, febrero, 273-82.
- Blinder, A. S. 1987. *Hard Heads, Soft Hearts: Tough-Minded Economics for a Just Society*, Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Bronfrenbrenner, M. 1985. "Early American Leaders - Institutional and Critical Traditions", *American Economic Review* 75, diciembre, 13-27.
- Buchanan, J. M. 1985. *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*, New York University Press, Nueva York.
- Buchanan, J. y Tullock, G. 1965. *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor Paperback, University of Michigan Press [1962].
- Collard, D. 1978. *Altruism and Economy, A Study in Non-Selfish Economics*, Oxford University Press, Nueva York.
- Commons, J. R. 1959. *Legal Foundations of Capitalism*, The University of Wisconsin Press [1924], Madison, Wisconsin.
- Etzioni, A. 1988. *The Moral Dimension, Towards a New Economics*, The Free Press, Nueva York.
- Gruchy, A. G. 1967. *Modern Economic Thought*, Augustus M. Kelley (1947), Nueva York.
- Gruchy, A. G. 1987. *The Reconstruction of Economics: An Analysis of the Fundamentals of Institutional Economics*, Greenwood Press, Nueva York.
- Kindleberger, C. P. 1986. "International Public Goods Without International Government", *American Economic Review* 76, marzo, 1-13.
- McChesney, F. 1988. "The Cinderella School of Tax Reform: A Comment on Rabushka", *Contemporary Policy Issues* 6, octubre, 65-69.
- McGuire, R. A. y Ohsfeldt, R. L. 1989. "Self-Interested, Agency Theory and Political Voting Behavior: The Ratification of the United States Constitution", *American Economic Review* 79, marzo, 219-34.
- Mueller, D. C. 1979. *Public Choice*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Mueller, D. C. 1983. *The Political Economy of Growth*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- Mueller, D. C. 1985. "The 'Virginia School' and Public Choice ", First Annual Lecture Series, Center for Study of Public Choice, Fairfax, Va.

- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Olson, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- Rabushka, A. 1988. "The Tax Reform Act of 1986: Concentrated Costs, Diffuse Benefits - An Inversion of Public Choice", *Contemporary Policy Issues* 6, octubre, 50-64.
- Ram, R. 1989. "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data: Reply", *American Economic Review* 79, marzo, 281-84.
- Wolf, C. Jr. 1988. *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, The MIT Press, Cambridge, Mass.