

Los mercados de instituciones y las instituciones endógenas

Carlos Esteban Posada P.*

“The rules!” shouted Ralph. “You’re breaking the rules!”

“Who cares?”

Ralph summoned his wits.

“Because the rules are the only thing we’ve got!”

...

(William Golding; *Lord of the Flies*, G.P. Putnam’s Sons, New York, 1954 [p. 84]).

I. Introducción

Ha regresado el interés por el tema de las instituciones, entendidas estas bajo la acepción usual entre los economistas (normas, reglas, patrones de comportamiento, relaciones sociales, investiduras, etc, como más adelante se aclarará)¹; y sobre todo por la existencia de instituciones que promueven o, por el contrario, retardan el desarrollo de las sociedades².

Sin tratar de restar importancia a tal renacimiento, en estas páginas haré énfasis en dos consideraciones que en el medio colombiano usualmente permanecen ocultas: a) no todas las instituciones que tienen importancia económica pueden considerarse exógenas con respecto al desenvolvimiento de largo plazo de la sociedad y, por tanto, causas básicas de éste y “variables de

* Investigador, Subgerencia de estudios económicos del Banco de la República. Este documento se benefició de manera sustancial de los comentarios y críticas de Pablo Molina, Daniel Mejía, Edgar Trujillo y José Darío Uribe; otros también serán bienvenidos. Las cifras utilizadas en uno de los ejemplos expuestos en este escrito pertenecen a la base de datos recopilada por el grupo de estudios del crecimiento económico colombiano en el siglo XX del Banco de la República, a cuyos miembros doy las gracias, en particular a Daniel Mejía y Oded Guttman.

¹ Esta es una de las acepciones principales que tiene el término inglés *Institution*; véase *The Random House Dictionary of the English Language. The Unabridged Edition*, Jess Stein, editor, Random House, New York, 1966. En cambio, las acepciones oficiales del término español *Institución* hacen énfasis en el objeto, entidad, organización o fundación, es decir, en el agente (individual o corporativo) y no en la relación social o modo de acción o norma; véase el *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española. Vigésima-primer edición, 1992.

² Un indicador del renovado interés por el tema de la importancia de las instituciones en el desarrollo económico es el informe del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial de 1997 (Banco Mundial 1997); en nuestro medio, otro indicador es el siguiente: la colección de documentos de trabajo “*Borradores Semanales de Economía*” del Banco de la República ha presentado 7 trabajos estrechamente relacionados con el tema desde enero de 1996 hasta hoy, a saber (en orden cronológico): Ramos y Garrido (1996), Junguito y Vargas (1996), Meisel (1996a), Urrutia (1996), Meisel (1996b), Kalmanovitz (1997) y Jaramillo, Meisel y Urrutia (1997).

control” de un *deus ex machina*; algunas, por el contrario, deben considerarse endógenas: más que causas del desarrollo (o del atraso) son su consecuencia; b) las instituciones de importancia económica, aún si no son causadas de manera automática por el proceso de desarrollo, podrían considerarse endógenas en el siguiente sentido: su ausencia o presencia y sus alcances son susceptibles de ser entendidos y analizados en los términos usuales de la teoría económica, esto es, como “mercancías” cuya oferta debe enfrentar una demanda social; más aún, tales “mercados” pueden tener equilibrios inestables y, entonces, exhibir una tendencia inherente al cambio.

Así, este escrito se inscribe dentro de la tradición de la Economía clásica (vieja y nueva) y es ajeno al enfoque institucionalista, que hace énfasis en el carácter exógeno y determinante de las instituciones y del cambio institucional. En las secciones II y III se presentan algunos elementos teóricos y se ilustra con ejemplos la hipótesis de las instituciones endógenas. En las dos últimas secciones, las IV y V, se presentan algunas implicaciones para la investigación empírica en el área de las normas jurídicas y algunas conclusiones generales. En términos muy resumidos la conclusión consiste en llamar la atención sobre la ingenuidad, dañina en algunas ocasiones, de la opinión (implícita pero persistente) según la cual el cambio jurídico siempre es un remedio eficiente o gratis para todo.

II. Principios

Sea lo primero recordar el concepto de instituciones utilizado por uno de los economistas líderes en el tema:

“Institutions are the humanly devised constraints that structure human interaction. They are made up of formal constraints (e.g., rules, laws, constitutions), informal constraints (e.g., norms of behavior, conventions, self-imposed codes of conduct), and their enforcement characteristics. Together they define the incentive structure of societies and specifically economies.

Institutions and the technology employed determine the transaction and transformation cost that add up to the costs of production ... When it is costly to transact, then institutions matter.” (North 1994, p. 360).

Ahora bien, si las instituciones tienen importancia económica debe existir un mercado para ellas, a menos que su reproducción sea gratuita e ilimitada o que sean bienes públicos no congestionables o no rivales en el margen.

Las instituciones “libres”, es decir, aquellas que son bienes públicos no congestionables y que no exigen recursos para perpetuarse son, al parecer, las más abundantes. Se crean y modifican lentamente gracias a la evolución cultural e ideológica de la sociedad, los actos de sabiduría individual o colectiva y los ensayos de prueba y error. Más aún, aquellas instituciones “libres” y estables demuestran amplia aceptabilidad social. De cierta forma puede decirse que su “origen lógico”, no histórico, es un negocio libre entre los diferentes miembros de la sociedad en una especie de “mercado de instituciones”, aunque no idéntico al mercado típico estudiado por los economistas³.

Las instituciones, tanto las “libres” como las otras, usualmente son una respuesta social a la existencia de externalidades. Un ejemplo famoso en la teoría económica es el de una institución que es tanto una relación social sustituta del mercado como un actor que opera en el mercado. Tal institución es la empresa, cuya existencia se explica esencialmente por el proceso de eludir o minimizar los eventuales costos (monetarios y no monetarios) de transacción⁴. En efecto, la empresa es una institución importante no tanto por ser una entidad que cumple una cierta función sino porque lo hace gracias a que en su seno funciona una *institución* específica: una relación laboral de cooperación técnica y subordinación.

No siempre las instituciones “libres”, o la ausencia de estas, son las más importantes o las mayores causantes de problemas. En lo que sigue nos referiremos a las otras instituciones, las sometidas al principio de escasez.

Sea “i” una cierta institución de importancia económica cuyo mantenimiento exija el uso de recursos escasos y cuyo consumo genere congestión en el margen. A partir de las conveniencias de los eventuales o ya existentes oferentes

³ Para entender la naturaleza y origen lógico de las instituciones estables es en extremo útil el estudio de la obra de James Buchanan. Véanse, por ejemplo, los capítulos 6, 8 y 10 de Buchanan 1986.

⁴ Coase 1994, pp. 8 y ss.

y usuarios se podrían generar las condiciones de oferta y demanda de “i” y su precio de equilibrio, que puede ser explícito o implícito⁵. Este tipo de institución puede considerarse una “mercancía”, así este término no sea, en varios casos, más que una metáfora cuya utilidad es mantener presente la idea de que su perpetuación exige recursos escasos, su uso está sujeto a congestión, sus usuarios son libres para elegirla y pueden ser diferentes de quienes se encargan de crearla⁶.

Varias de estas instituciones pueden surgir solo de manera lenta, y solo si la sociedad ha acumulado un cierto bagaje cultural e ideológico; pero lo más importante es que el mismo proceso de desarrollo (es decir, la acumulación de recursos, la generación de economías de escala, los cambios técnicos, demográficos, culturales e ideológicos y las alteraciones en precios relativos que suponen y el avance material de las clases medias) induzca la oferta de la “mercancía i” o impulse una demanda social de esta capaz de pagar el precio que cubra su costo social⁷.

III. Ejemplos de cambio institucional endógeno

⁵ Las condiciones de oferta y demanda no necesariamente tienen que ser funciones (continuas, derivables, etc.) y “la mercancía i”, o su precio, no tiene que ser necesariamente mensurable en dinero. Podemos extender el análisis a ciertas instituciones sin que ello implique que estemos pregonando que todo se cambia (o se deba cambiar) por dinero. Sobre este y otros temas relacionados véase el artículo de Arrow (1997).

⁶ Los usuarios pueden ser los “principales” y los oferentes (en algunas ocasiones) los “agentes”, para usar la terminología de la teoría microeconómica de la relación entre el “principal” (el accionista) y el “agente” (el empresario por delegación). Una definición particular del “mercado de instituciones”, que solo hace énfasis en la libertad de escogencia de los usuarios y que cobijaría, por ende, las instituciones “libres”, es la siguiente: “The market for institutions is a process which allows individuals to select the rules of the game for their community. Through their voluntary interactions, individuals evaluate the prevailing rules, and identify and test new ones. ... ‘Successes’ and ‘failures’ emerge from these voluntary interactions...” (Pejovich 1994, p. 524). De otra parte, las especificidades de los mercados de instituciones, entre ellas la indivisibilidad de la mercancía, pueden ser tales que un exceso de oferta ó de demanda no necesariamente se corrige tan rápido (a través de cambios de sus precios) como en los mercados típicos de bienes.

⁷ Véase el esquema de oferta y demanda de cambio institucional de Feeny (1988). Un ejemplo de cambio institucional inducido por el desarrollo económico y el avance de la clase media fue la transformación del sistema burocrático estatal del Reino Unido: desde mediados del siglo XIX se empezó a sustituir el viejo sistema “político-clientelista” de nombramiento de funcionarios por otro basado parcialmente en méritos; y “a finales del siglo XIX (más de un siglo después de la revolución industrial inglesa), el Reino Unido había sentado los cimientos de un gobierno moderno e institucionalizado oficialmente los valores de la honradez, la economía y la neutralidad política” (Banco Mundial 1997, recuadro 5.1, p. 92).

Supongamos que el precio de “i” no cubra el costo social de la institución, medido por el producto presente o futuro que deja de percibir la sociedad (agregando las ganancias y las pérdidas de distintos grupos sociales) por el hecho de que la institución esté vigente o de que se prolongue a través del tiempo; o supongamos que aún si el precio cubre el costo social de la institución éste es superior al costo social de su ausencia o de su violación. En tales casos se puede prever un equilibrio inestable, transitorio, así: en el presente la institución y su precio se explican por los parámetros de sus condiciones de oferta y demanda; pero se gestan fuerzas que obligarán posteriormente a modificar tales parámetros y, entonces, a que se desplacen tales condiciones. Se genera así un cambio institucional: desaparece la institución, siendo reemplazada por otra⁸. Con ejemplos se aprecia mejor este asunto.

Crimen, castigo y tolerancia

Los códigos formales son instituciones y, simultáneamente, bienes públicos no congestionables. En cambio, el grado de imposición de las leyes (*Law enforcement*)⁹ es congestionable y su “producción” exige recursos¹⁰.

Uno de los ejemplos más importantes para el caso colombiano es el relativo a la imposición (*enforcement*) de la ley penal sustantiva. Para simplificar

⁸Overbye (1996) presenta una teoría de la demanda y la oferta de democracia y, entonces, del cambio endógeno de regímenes autocráticos hacia los democráticos. Para North (1990) el cambio institucional también puede ser endógeno: derivado de modificaciones en los precios relativos. En general, cuando se observa que con los arreglos institucionales vigentes se dejan de percibir ganancias potenciales se desata la demanda por un cambio institucional (Feeny 1988).

⁹ Es bastante curioso y, quizás, sintomático del subdesarrollo jurídico hispánico e hispano-americano, que carezcamos en español de un término popular preciso y sintético para lo que se denomina en inglés “Law enforcement”. En lo que sigue entenderemos por “imposición de la ley” el grado en el cual se logra hacer respetar la ley mediante la coacción pública, la amenaza de sanción y la sanción misma contempladas por la Constitución, las leyes o la doctrina de los magistrados.

¹⁰ El impuesto de renta y su imposición son otras dos instituciones importantes. El conjunto de las reformas tributarias a lo largo de un período de tiempo puede mostrar que el cambio institucional en esta materia obedece no solo a choques exógenos sobre las variables fiscales sino también a la fijación de equilibrios inestables entre oferta y demanda. Hunter y Nelson (1995) examinaron la imposición de la ley fiscal federal (federal income tax enforcement) de Estados Unidos desde la perspectiva de la oferta del *enforcement* (costos y beneficios monetarios y políticos enfrentados por los agentes públicos y su clientela política (*constituency*)). De otra parte, Jaramillo, Meisel y Urrutia (1997) mostraron la dependencia del sistema fiscal de la Nueva Granada (entre 1820 y 1850) del propio desempeño económico. Otras importantes instituciones económicas que pueden modelarse en términos de oferta, demanda y eventuales externalidades que generan inestabilidad y cambio institucional endógeno son las referidas a los sistemas pensionales públicos y privados.

las cosas podemos suponer que hay una oferta de esta imposición (hecha por legisladores, jueces y magistrados, fiscales, policías, carceleros y demás agentes del Estado) y una demanda de esta realizada por la sociedad civil. El grado de imposición de la ley penal y el precio que paga la sociedad por tal grado de imposición se determinan por la interacción entre las condiciones de oferta y demanda.

En vista de esto podemos considerar que existe una “demanda derivada de crimen” o grado de tolerancia de la sociedad civil hacia el crimen (entendido éste como la violación a la ley penal sustantiva) inversamente relacionado con el grado de imposición demandado y con el precio que la sociedad paga por tal imposición¹¹. Dadas esta demanda y las condiciones de la oferta de crimen, relacionadas parcialmente con los beneficios individuales del crimen frente a los costos previsibles que soportaría el criminal, queda establecida la cantidad de crimen y el precio (medio) percibido por el criminal.

Si el precio que paga la sociedad por la imposición de la ley penal es inferior al costo social del crimen, como parece ser el caso colombiano¹², o si la eficiencia de los recursos utilizados en la imposición de la ley penal es excesivamente baja, algo que también se observa en Colombia¹³, es de esperar que la tasa observada de criminalidad sea superior a la tasa natural (y que florezcan las instituciones informales de provisión de justicia privada¹⁴). La tasa de criminalidad en Colombia en la actualidad puede ser 5 veces la de países casi similares como Venezuela, y 7 u 8 veces la de Estados Unidos¹⁵.

¹¹ Casi todo esto se basa en Ehrlich (1996), pero introduzco el “mercado del enforcement”. Por lo demás, la “demanda de crimen” de la sociedad equivale al grado de exposición al crimen que ella está dispuesta a soportar en la medida en que compara costos de protección (incluyendo los del *enforcement*) y costos del crimen.

¹² El DNP (1995) estimó en casi 4% del PIB el costo anual de la violencia; esta cifra es dos veces más alta que lo destinado aún hoy al gasto público en seguridad y justicia, como se precisa en nota posterior.

¹³ Véanse los trabajos de Montenegro (1994), Rubio (1995) y Ramos y Garrido (1996) sobre el problema de la baja eficiencia de la administración de justicia. De acuerdo con la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas un proceso penal tarda en promedio 3.2 años en Colombia (cifra citada por Kalmanovitz 1997).

¹⁴ Por la operación de estas instituciones también se paga un precio pero es inferior a su costo social (esta nota implica que comparto la tesis universal de que solo el monopolio público de la fuerza pública y de la imposición de la ley penal tiene plena eficiencia social).

¹⁵ Ramos y Garrido (1996, cuadro 7) y Echeverry y Partow (1997).

En la práctica colombiana, un choque exógeno de criminalidad como el del narcotráfico sin duda desplazó notablemente la función de oferta de crimen a la derecha (en el plano precio del crimen-cantidad de crimen), es decir, aumentó de manera autónoma la oferta de crimen porque prometió inmensas ganancias y también, a mi juicio, porque congestionó (y socavó) la labor de represión del crimen y, por ende, redujo la probabilidad de castigo, pero también desplazó a la derecha (aumentó) la demanda por crimen: hizo que la sociedad se volviese más tolerante. A la postre terminamos con una tasa de crimen de equilibrio y un precio (percibido por el criminal) mayores que los naturales¹⁶.

Es más, la eficiencia excesivamente baja de los recursos asignados a la imposición de la ley penal probablemente se debe a una brecha entre las normas legales sustantivas y la capacidad de la sociedad para imponerlas, dada su tolerancia por el crimen y los costos de la imposición. En efecto, esta brecha es uno de los factores determinantes de que el aparato estatal de imposición se mantenga congestionado y disperse sus escasos recursos entre un excesivo número de objetivos.

Cabe aclarar que utilizo el término *normas sustantivas* porque existen otras normas legales, *las de procedimiento penal*. El código de procedimiento penal es una de las formas en las que se manifiesta la demanda y la oferta de imposición de la ley penal sustantiva y la demanda y la oferta de crímenes, ya que es uno de los factores asociados a la determinación de las probabilidades de procesamiento judicial de sospechosos y de promulgación de una sentencia condenatoria.

Cuando la incidencia del costo social del crimen alcanza a determinada porción de la sociedad, es decir, cuando cada vez es más frecuente su “internalización” en cabeza de agentes representativos de los diversos grupos sociales (y, por ende, cuando el costo social del crimen supera el costo social de la imposición de la ley penal sustantiva) la sociedad comienza a modificar las condiciones de oferta y demanda de lo que llamamos imposición de la ley penal sustantiva (y probablemente los mismos códigos penales); paga entonces un

¹⁶ En Gaitán (1995) pueden verse interpretaciones realizadas en otros términos (y con otros énfasis).

precio más alto por una mayor imposición, eleva el grado de eficiencia de los recursos asignados a la imposición y eventualmente modifica los códigos de procedimiento penal como parte de su intento para cerrar la brecha entre la ley sustantiva y su imposición. En la práctica, la creciente oleada de criminalidad (incluyendo magnicidios y masacres) fue lo que dió lugar, en Colombia, a un cambio institucional al respecto: se reformó el sistema acusatorio, asignándolo a un nuevo aparato del Estado denominado Fiscalía (antes el juez investigaba, aunque con ayuda de la Dirección de instrucción criminal, y juzgaba), y se desarrolló el principio de rebaja de penas por delación¹⁷. Adicionalmente, el gasto público en justicia y seguridad creció notablemente desde principios de los años 90 (pasó del 0.61% al 1.19% del PIB¹⁸) a raíz de la creciente criminalidad percibida desde mediados de los años 70 y hasta principios de los 90.

Pero hay que prever que el logro del intento de cerrar la brecha entre la ley sustantiva y su imposición exigirá muchos años en vista de los factores de dinámica (endógena) e inercia de los procesos de criminalidad y reacciones de la sociedad y del aparato de justicia¹⁹.

Emisión monetaria

La emisión primaria de dinero está sometida a diversas reglas. Los grados de imposición de algunas de estas tienen elementos que permiten incluirlos dentro de las instituciones sometidas al principio de escasez. Por ejemplo, imponer la regla de monopolio de emisión de base monetaria implica que los banqueros excluidos del monopolio considerarán que soportan un costo de oportunidad por el hecho de no poder percibir parte del “impuesto de señoraje” o poder de compra derivado de la emisión de base monetaria, en tanto que la imposición de la regla de emisión compatible con la estabilidad del nivel de precios implica, como mínimo, que el fisco obtiene un recurso de “señoraje”

¹⁷ Falta esperar que tenga una buena demanda social la institución de la delación; de lo contrario puede sufrir reveses jurídicos, como sería de prever en una sociedad que fuese dominada por la “cultura mafiosa”.

¹⁸ Ramos y Garrido 1996, cuadro 1.

¹⁹ Esta implicación se justifica en términos económicos en Posada (1994).

inferior al que podría obtener con unas tasas de emisión mayores (hasta un cierto nivel).

Entre 1905 y 1922 no fueron claras ni estables las normas jurídicas asociadas a la emisión de dinero en Colombia. El país estuvo tratando de organizar su sistema monetario tras la guerra civil, el desorden social y la alta inflación de fines del siglo XIX y principios del XX, coyuntura conocida como la “Guerra de los mil días”²⁰, y fueron varias las reformas legales y muchos más los proyectos de reforma presentados en el Congreso entre 1903 y 1922 para tal fin²¹. En otras palabras, varios agentes buscaron, a lo largo de estos 21 años, ampliar la oferta de instituciones formales relativas a la emisión de dinero y al sistema bancario.

Pero lo curioso del caso fue lo siguiente: entre 1905 y 1922, a pesar de estar en un proceso (inacabado) de ordenamiento jurídico, las tasas de inflación, devaluación y expansión monetaria fueron sumamente bajas no solo al compararlas con las tasas medias del período 1897-1904, que incluyó el de la “Guerra de los mil días”, sino también con las del período 1923-28, período en el cual se gozó de una estructura jurídica claramente definida para el sistema monetario y bancario. El cuadro 1 registra tales tasas.

Cuadro 1. Inflación en Colombia.1897-1928

²⁰ En 1902 la tasa anual de inflación llegó a su nivel máximo: 318% según el índice de Pardo ó 262.5% según el de Palacios (Meisel 1994).

²¹ Véanse los trabajos de Avella (1987), Ospina (1954) y los recopilados por Sánchez (1994) sobre este período.

	(Variación porcentual anual)		
	<u>1897-1904</u>	<u>1905-22</u>	<u>1924-28</u>
Inflación	80.76 ⁽¹⁾	4.46 ⁽²⁾	10.1 ⁽³⁾
Devaluación	71.65 ⁽⁴⁾	0.49 ⁽⁵⁾	-0.51
Expansión de base monetaria	n.d.	12.9 ⁽⁶⁾	14.04 ⁽⁷⁾

 (1) Índices de Pardo y Palacios (alimentos); tomados de *El Banco de la República. Antecedentes, evolución, estructura*. Banco de la República, 1990.

(2) Índices de Pardo, Palacios y Urrutia y Arrubla (alimentos) ; tomados de *El Banco ...*(op. cit.) y de *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1970.

(3) Índice de materiales de construcción para Bogotá del Banco de la República (*Revista*, ..varios números).

(4) Para 1897-1904 se refiere a la variación de la moneda local frente a la libra esterlina (cuadro 11, p. 95 del capítulo III (A. Meisel y A. López) de *El Banco de la República. Antecedentes, evolución, estructura*. Banco de la República, 1990.

(5) Devaluación frente al dólar (cuadro 6, p. 122 del cap. IV (A.. López) de *El Banco..*(op. cit).

(6) López, A. ; cap. IV de *El Banco ..*(op, cit.). Cifras de devaluación de 1919 en adelante: *Principales indicadores económicos. 1923-1992*, Banco de la República, 1993.

(7) *Principales indicadores...* (op. cit.).

Una de las razones básicas de lo anterior, a mi modo de ver, fue la siguiente: a raíz del desorden monetario y la altísima inflación de fines del siglo XIX y principios del XX se generó una intensa reacción social contra el uso del papel moneda de curso forzoso²². Se creó así la demanda social por unas reglas de emisión monetaria basadas en criterios muy conservadores. El efecto de esta demanda social fue lo suficientemente fuerte como para compensar con creces cualquier eventual tendencia a emitir amparada en el subdesarrollo de la legislación monetaria y bancaria de la época²³. Por lo demás, el ritmo medio de crecimiento económico no fue una víctima del mencionado conservadurismo

²² “En marzo de 1905 el (gobierno de Reyes) creó el *Banco Central*, una entidad dotada con el poder del monopolio de emisión por 30 años. Los billetes que se emitieran debían ser convertibles en oro ...También se le entregó la administración de varios impuestos del gobierno central y (se lo encargó) de la conversión de los billetes viejos.(pero) nada hizo para la conversión de los billetes viejos y sus propios billetes fueron rechazados por el público.” (Ocampo 1994, p. 36).

²³ Pablo Molina me ha sugerido otro ejemplo de cambio institucional endógeno: las nuevas normas incluídas en la Constitución de 1991 y que consagraron la autonomía del Banco de la República y un mayor énfasis en la estabilidad del valor de la moneda fueron precedidas por el ascenso de la inflación entre 1987 y 1990 (que llegó a 32% en 1990).

monetario. En realidad, la tasa anual de crecimiento del PIB real entre 1905 y 1922 parece haber sido tan alta, en promedio, como la del período 1923-28²⁴.

IV. “Econometría” y Microeconomía de las normas jurídicas

¿Pertenece al campo de la ciencia las consideraciones anteriores? Una de las formas de responder, es decir, de verificar si son hipótesis susceptibles de rechazo o validación empírica sería la siguiente:

1) Medir en términos cuantitativos (objetivos) los grados de imposición de diferentes normas jurídicas correspondientes a diferentes campos de la ley; 2) someter a prueba estadística las siguientes hipótesis: a) tales grados de imposición dependen (*ceteris paribus*²⁵) de variables que sean indicadores aproximados de: i) la comprensión y aprecio ciudadanos por las normas jurídicas (sustantivas y procedimentales) vigentes e ii) la frecuencia de la colaboración ciudadana con las autoridades; b) el cambio en la legislación es precedido, *ceteris paribus*, por grados de imposición excesivamente bajos (definidos *a priori*) de las normas jurídicas sustituidas; c) existe una correlación directa en análisis de corte transversal, *ceteris paribus*, entre la vigencia (duración) de diferentes normas jurídicas y sus grados de imposición; y d) la vigencia de una norma específica depende inversamente, también *ceteris paribus*, de la magnitud del eventual desequilibrio entre el precio pagado por su imposición y el costo social de su violación.

Esta última hipótesis se deriva de suponer que la estabilidad (en el tiempo) de una norma tiene dos condiciones: 1) el precio pagado por la imposición (*enforcement*) es mayor o igual al costo social de la imposición ; 2) el costo social de la imposición es menor o igual al costo social de la violación de la norma. Por tanto, una condición necesaria (no suficiente) de inestabilidad es que el precio de la imposición sea diferente al costo social de la violación. Más aún, si supusiésemos funciones continuas y derivables se podría pensar que una norma

²⁴ Las estimaciones del grupo de estudios del crecimiento económico del Banco de la República implican que la tasa media anual de crecimiento del PIB real entre 1912 y 1925 se ubicó en el rango 6.4% - 7.7% en tanto que la media 1924-28 fue 5%.

²⁵ Esto es, controlando por otros factores tales como tecnología, magnitud de los recursos públicos asignados a la tarea de la imposición, tamaño de la población, grado de urbanización y nivel de educación.

es estable si: 1) su grado de imposición está bastante cercano al grado juzgado como óptimo por la sociedad; 2) el grado óptimo resulta de la igualdad entre el beneficio marginal social de la imposición (decreciente) y el costo social marginal de esta (creciente); 3) el precio pagado por la imposición es igual al costo marginal social del grado óptimo de imposición.

V. Comentarios finales

El punto de partida de este documento es algo bien sabido: los economistas logran explicar mucho de lo que aparentemente no es económico por lo económico, además de examinar con sus propios instrumentos los aspectos económicos de asuntos que también tienen, como las instituciones, dimensiones políticas, ideológicas y culturales.

La hipótesis de los mercados de las instituciones y del cambio institucional endógeno pertenece a los intentos de perseverar en el análisis del desarrollo económico y social utilizando la ventaja comparativa del economista, sin que ello sea obstáculo para reconocer los aportes de otras disciplinas en este campo.

En este escrito se distinguen dos clases de instituciones. Las primeras se pueden perpetuar sin utilizar recursos escasos y su uso no da lugar a congestión; por ello se denominan “libres”. El ejemplo típico es una norma de urbanidad o un código (aunque su cambio usualmente sí es costoso). Las segundas están sometidas al principio de escasez: su vigencia requiere utilizar recursos escasos y su uso puede conducir a congestión. Ejemplos de estas últimas son los grados de imposición (*enforcement*) de la ley penal o del precepto constitucional referido a la preservación del valor de la moneda.

Aunque puede considerarse que todas las instituciones surgen de “mercados”, en el caso de las sometidas al principio de escasez es claro que su mercado se asemeja mucho más al mercado típico que estudian los economistas. Perpetuar tales instituciones implica asumir un costo de oportunidad y la sociedad tiene que “revelar sus preferencias” pagando el precio que permita cubrir tal costo; de lo contrario estas instituciones serán inestables: condenadas a ser sustituidas por otras nuevas.

Sin demanda social, la oferta de nuevas instituciones jurídicas conducirá a resultados precarios (inestables) o muy poco útiles, generará frustración, contribuirá a ampliar la brecha entre el acervo de leyes sustantivas y su imposición (*enforcement*) y hará excesivo el costo social de la imposición con respecto al precio que estaría dispuesta a pagar la sociedad por esta. En cambio, cuando las instituciones formales o su imposición real tienen demanda social pueden ser fuertes (y su costo social menor), aún si su forma jurídica es subdesarrollada, como fue el caso de las reglas de emisión monetaria en Colombia durante el período 1905-22. Un notable pensador colombiano del siglo XIX, Miguel Samper, se expresó al respecto así:

“La influencia recíproca de las leyes en las costumbres y de las costumbres en las instituciones ha sido siempre, y continúa siendo, lo que desorienta a todos los partidos políticos...Las leyes son siempre el resultado de las creencias y de las costumbres, porque los hábitos morales de que éstas se componen, apoyados en las creencias que los justifican, ó que los disimulan, desarrollan intereses que buscan en las instituciones la aquiescencia y la sanción popular. Para reformar las instituciones, es decir, para luchar con los intereses dominantes, es preciso crear primero el convencimiento de que los hábitos en que ellos se fundan son malos; porque sin esto, continuarán sobreponiéndose como sagrada herencia del pasado, como verdad comprobada por la experiencia. Implantar nuevas instituciones, por buenas que sean, en una sociedad cuyas creencias y cuyos hábitos no estén preparados para apoyarlas con la sanción popular ó con la fuerza de una opinión poderosa, es tarea vana y relativamente perjudicial ...”(Samper 1867, pp. 79-80).

Aunque tales opiniones las recibimos, hoy, con beneficio de inventario, es claro que no podemos considerar las instituciones que juzgamos importantes en el proceso de desarrollo como “variables de control” por parte de gobernantes o legisladores. Lo que estos sí pueden hacer es contribuir a mejorar la oferta formal (jurídica) de instituciones, aunque a veces la empeoran (porque el beneficio político o económico individual esperado por ellos puede ser sustancial en tanto que la imposición de la nueva norma puede tener un costo social que la propia sociedad no está dispuesta a pagar), liderar el proceso requerido para que la sociedad acepte y pague los costos del cambio y de la imposición de la nueva norma y apoyar la demanda social por buenas instituciones a través de los aparatos educativo y cultural. Y usualmente esto toma bastante tiempo.

Referencias

Arrow, Kenneth; “Invaluable Goods”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, No. 2 (junio, 1997).

Avella, Mauricio; *Pensamiento y política monetaria en Colombia, 1886-1945*, Contraloría General de la República, Bogotá, 1987.

Banco Mundial; *El Estado en un mundo en transformación*. Informe sobre el desarrollo mundial, 1997, Washington, D.C., 1997.

Buchanan, James; *Liberty, Market and State. Political Economy in the 1980's*. Oxford University Press, 1986.

Coase, Ronald ; “The Institutional Structure of Production”, capítulo uno de *Essays on Economics and Economists*, the University of Chicago Press, Chicago, 1994.

Departamento Nacional de Planeación; “Los costos económicos del conflicto armado en Colombia: 1990-1994”, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1995.

Echeverry, Juan Carlos y Zeinab Partow; “Why Justice is Unresponsive to Crime: The Case of Cocaine in Colombia”, documento no publicado, Banco de la República, Bogotá, (julio) 1997.

Ehrlich, Isaac ; “Crime, Punishment, and the Market for Offenses”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 1 (invierno, 1996).

Feeny, David; “The Demand for and Supply of Institutional Arrangements”, cap. 6 de *Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives, and Choices* (Ostrom, V., D. Feeny y H. Pitch, editores), International Center for Economic Growth, San Francisco, 1988.

Gaitán, Fernando; “Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia”, en *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Fonade-DNP, Bogotá, 1995.

Hunter, William y Michael Nelson ; “Tax enforcement: A public choice perspective”, *Public Choice*, Vol. 82, Nos. 1-2 (enero, 1995).

Jaramillo, Jaime, Adolfo Meisel y Miguel Urrutia; “Continuities and discontinuities in the fiscal and monetary institutions of New Granada, 1783-1850”, *Borradores Semanales de Economía* (B. de la R.), No. 74 (1997).

Junguito, Roberto y Hernando Vargas; “Central bank independence and foreign exchange policies in Latin America”, *Borradores Semanales de Economía* (B. de la R.), No. 46 (1996).

Kalmanovitz, Salomón; “Las instituciones, la ley y el desarrollo económico”, *Borradores Semanales de Economía* (B. de la R.), No. 69 (1997).

Montenegro, Armando; “Justicia y desarrollo económico”, *Planeación y Desarrollo*, vol. XXV (edición especial, julio, 1994).

Meisel, Adolfo; “Why no hyperinflation in Colombia? On the determinants of stable economic policies”, *Borradores Semanales de Economía* (B. de la R.), No. 54 (1996a).

Meisel, Adolfo; “Autonomía de la banca central e inflación. La experiencia colombiana, 1923-1995”, *Borradores Semanales de Economía* (B. de la R.), No. 49 (1996b).

Meisel, Adolfo; “Inflación y mercados cambiarios durante la regeneración y la guerra de los mil días. Un análisis econométrico”, en: Sánchez, Fabio (compilador); *Ensayos de historia monetaria y bancaria en Colombia*, Tercer Mundo-Fedesarrollo-Asobancaria, Bogotá, 1994.

North, Douglass; “Economic Performance Through Time”, *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3 (junio, 1994).

North, Douglass; *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge (Ma.), 1990.

Ocampo, José Antonio; “Regímenes monetarios variables en una economía preindustrial: Colombia, 1850-1933”, en: Sánchez, Fabio (compilador); *Ensayos de historia monetaria y bancaria en Colombia*, Tercer Mundo-Fedesarrollo-Asobancaria, Bogotá, 1994.

Ospina, Luis; *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*, Editorial Oveja Negra, Medellín, 1974 (edición original de 1954).

Overbye, Einar ; “Democracy as insurance”, *Public Choice*, Vol. 87, Nos. 3-4 (Junio, 1996).

Pejovich, Svetozar ; “The Market for Institutions vs. Capitalism by Fiat : The Case of Eastern Europe”, *Kyklos*, Vol. 47, Fasc. 4 (1994).

Posada, Carlos Esteban; “Modelos económicos de la criminalidad y la posibilidad de una dinámica prolongada”, *Planeación y Desarrollo*, vol. XXV (edición especial, julio, 1994).

Ramos, Jorge y Daira Garrido; “Gasto estatal y administración de justicia en Colombia”, *Borradores Semanales de Economía* (B. de la R.), No. 45 (1996).

Rubio, Mauricio: “Crimen y crecimiento en Colombia”, *Coyuntura Económica*, vol. XXV (marzo, 1995).

Samper, Miguel; “La miseria en Bogotá” (1867), en *Escritos político-económicos*, Bogotá, 1881.

Sánchez, Fabio (compilador); *Ensayos de historia monetaria y bancaria en Colombia*, Tercer Mundo-Fedesarrollo-Asobancaria, Bogotá, 1994.

Urrutia, Miguel; “Política económica e instituciones”, *Borradores Semanales de Economía* (B. de la R.), No. 52 (1996).