



Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"
Programa de Desarrollo e Instituciones

INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 8 – Número 6
Diciembre de 2015

Índice

Resumen Ejecutivo.....2

Columnas:

- **Instituciones como reglas de juego efectivas**
Jorge M. Streb.....3
- **Instituciones, Competencia e Inflación**
Guillermo Sabbioni.....7
- **Algunas cuestiones a debatir con respecto al futuro del MERCOSUR**
Félix Peña.....11

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de Edición: Facundo Ulivarri

Email: peiuca@uca.edu.ar

Tel: 4338-0649

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

Columnas

Instituciones como reglas de juego efectivas

Por Jorge M. Streb^{*1}

La economía institucional considera que el rol de las instituciones es fundamental. Aún así, esta posición no es universalmente compartida. Una crítica a esto es que las instituciones son endógenas, por lo que su rol es algo secundario al estar determinadas por otros factores más fundamentales. Ahora analizo esta crítica.

Esta definición de instituciones como reglas nos ayuda a distinguir cuando las instituciones son algo exógeno o endógeno.

Para esto, ayuda la definición de las instituciones como las "reglas de juego", terminología introducida por Douglass North (1990). Esta definición tiene la virtud de distinguir entre los jugadores y el juego definido por las reglas. Esto se puede ilustrar de manera gráfica con el deporte: en el fútbol no se puede agarrar la pelota y avanzar corriendo con ella entre las manos; en cambio, en el rugby sí se puede. Esta diferencia de reglas define un juego diferente.

Esta definición de instituciones como reglas nos ayuda a distinguir cuando las instituciones son algo exógeno o endógeno. Para cada actor individual las instituciones no son algo que pueden elegir voluntariamente sino algo dado. Por ejemplo, un jugador por sí solo no puede cambiar las reglas del fútbol, ya que de

Para cada actor individual las instituciones no son algo que pueden elegir voluntariamente sino algo dado. [...] Los individuos tienen otro papel, el de tomar parte de los mecanismos de decisión colectivos

hacerlo recibiría una sanción del árbitro. Por tanto, desde este punto de vista del individuo las instituciones son exógenas.

asociaciones voluntarias: los individuos forman un club, este club con otros forma a su vez una liga. La liga se puede poner de acuerdo sobre las reglas del deporte, como sucedió en Inglaterra durante el siglo XIX con el rugby, cuando una nueva liga adoptó reglas diferentes a las del fútbol.

Pero las instituciones se pueden analizar desde otra perspectiva. Los individuos tienen otro papel, el de tomar parte de los mecanismos de decisión colectivos. El deporte ha surgido históricamente de

Esta diferencia entre la acción individual y colectiva es patente en el ámbito del Estado. Por un lado, para un ciudadano común las leyes de tránsito son reglas dadas; si viola esas leyes, puede ser multado e incluso inhabilitado para conducir. Por otro lado, los cuerpos legislativos nacionales, provinciales y municipales pueden modificar las leyes de tránsito.

* PhD in Economics, U.C. Berkeley. Consejero académico del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) y profesor de economía en la Universidad del CEMA

¹ Agradezco los comentarios de Sybil Rhodes y Clara Streb. Los puntos de vista son personales.

La acción colectiva es analizada por James Buchanan y Gordon Tullock (1962) como un cálculo del consenso. Si bien ellos tienen una preferencia por la regla de unanimidad, que asegura que las reformas son en principio mejoras donde nadie está peor, reconocen que se usan reglas menos restrictivas para poder ser expeditivos. En las democracias modernas, los ciudadanos primero delegan la toma de decisiones colectivas en representantes, que deben reunir cierto número mínimo de votos para ser elegidos. Luego, típicamente se usa la regla de la mayoría para introducir reformas legales. A menos que la ciudadanía le otorgue una mayoría a un determinado partido, no es trivial introducir reformas legislativas.

En tanto las instituciones son las reglas del juego, lo que es relevante no es el sistema de reglas formal o de jure sino el sistema de reglas efectivas o de facto que rige en la práctica

Si bien las leyes son modificables si se reúnen las mayorías requeridas, las democracias constitucionales tienen reglas con diferente jerarquía. Buchanan y Tullock (1962) distinguen entre leyes comunes, donde alcanzan mayorías simples, y cambios constitucionales, que demandan mayorías especiales. Por ejemplo, en la Argentina las garantías constitucionales introducidas por la reforma constitucional de 1994 aseguran la independencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Si bien la Presidente contó con mayorías propias del PJ-FPV en ambas cámaras del Congreso, no contaba con una mayoría de dos tercios para reemplazar los miembros de la CSJN.

En tanto las instituciones son las reglas del juego, lo que es relevante no es el sistema de reglas formal o *de jure* sino el sistema de reglas efectivas o *de facto* que rige en la práctica. En este sentido, Juan Bautista Alberdi (1874) habla de las "revoluciones caligráficas" cuando nada cambia en la práctica con las reformas legislativas. Esto se relaciona con la visión de las instituciones como un equilibrio (Avner Greif y Christopher Kingston 2011).

En las democracias constitucionales hay estado de derecho o imperio de la ley cuando hay una correspondencia entre las dos facetas, la de jure y la de facto.

Geoffrey Hodgson (2006) distingue entre las instituciones que se autosustentan y las instituciones que necesitan de una autoridad externa para sostenerlas. Un Estado democrático se caracteriza por una autoridad legítima que detenta el poder de coerción para

compeler a los individuos a cumplir con sus reglamentaciones. En las democracias constitucionales hay estado de derecho o imperio de la ley cuando hay una correspondencia entre las dos facetas, la *de jure* y la *de facto*. Si bien el cumplimiento de la ley depende en parte del acatamiento de los individuos, es clave el esfuerzo de las autoridades por hacer cumplir (*enforce*) la reglamentación. Su cumplimiento va a depender en forma crucial de la voluntad de los gobiernos en hacerlas cumplir. Esto requiere que los representantes políticos pongan en marcha mecanismos efectivos para que se implementen las leyes que fueron sancionadas. Por ejemplo, en la Argentina las leyes de tránsito fueron durante mucho tiempo meras sugerencias de tránsito, ya que no había ninguna sanción legal por violaciones como cruzar un semáforo en rojo. Por lo menos en algunos distritos, esto ha cambiado.

Lo más difícil es que los propios líderes políticos estén sujetos a la ley, lo que explica por qué a menudo se abre un brecha tan grande entre las reglas *de jure* y *de facto*, especialmente en los países donde gobiernan partidos verticalistas que no responden a las demandas ciudadanas concretas. En ese contexto, muchas leyes pueden ser meras "decoraciones", sin intención alguna del poder político de realmente llevarlas a cabo. Por ejemplo, el gobierno puede adoptar legislación contra el narcotráfico, acompañado de un discurso de mano dura, al mismo tiempo que elimina en los hechos los controles en las fronteras, autoriza la importación de precursores químicos y hace la vista gorda al lavado de dinero. Anthony Downs (1957), en su análisis clásico sobre la democracia, supone que los partidos políticos compiten por el poder ofreciéndoles a los votantes políticas atractivas para conseguir más votos que el oponente. Reconoce sin embargo que el oficialismo puede tener la tentación de violar la regla básica de la democracia (una persona, un voto) para preservar su control del poder. Esto explica por qué a veces cambios tan simples tales como un sistema de votación moderno y transparente se hacen tan difíciles.

Las instituciones dan el marco para lograr consensos colectivos que permitan modernizar el país e introducir contrapesos al abuso del poder

Carlos Scartascini y Mariano Tommasi (2012) diferencian los países donde la acción colectiva se canaliza a través de las instituciones formales de otros como la Argentina donde a menudo se acude a prácticas informales como los cortes de rutas para hacer reclamos. Justamente en aquellos países donde los partidos políticos no representan debidamente a sus votantes, los ciudadanos recurren a la acción directa para hacer oír su voz. En forma similar, Jorge Streb, Daniel Lema y Gustavo Torrens (2009) encuentran que hay ciclos electorales en política fiscal si la oposición no tiene poder de veto en la legislatura o si no hay observancia de la ley en el país, por lo que la ley de presupuesto no funciona como una limitante efectiva al poder ejecutivo.

En conclusión, para la acción individual las instituciones funcionan como una restricción exógena. Si bien las instituciones son algo modificable desde el punto de vista de la acción colectiva, no son irrelevantes en las democracias constitucionales porque se necesita el apoyo de coaliciones legislativas mínimas para hacer reformas. Las instituciones dan el marco para lograr consensos colectivos que permitan modernizar el país e introducir contrapesos al abuso del poder, pero el sistema no es a prueba de todo. Dada la delegación del poder a partidos políticos, es clave que los ciudadanos tengan la opción de elegir líderes políticos competentes y honestos, y que ejerzan esa opción.

Referencias:

- Alberdi, Juan Bautista (1874). *Peregrinacion de Luz del Dia o Viajes y aventuras de la Verdad en el Nuevo Mundo*. Buenos Aires, Carlos Casavalle Editor.
- Buchanan, James M., y Gordon Tullock (1962). *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, MI, University of Michigan Press.
- Downs, Anthony (1957), *An economic theory of democracy*. Boston, MA, Addison-Wesley.
- Greif, Avner, y Christopher Kingston (2011). Institutions: Rules or equilibria? En Norman Schofield and Gonzalo Caballero, editores, *Political economy of institutions, democracy and voting*. Berlin, Springer-Verlag.
- Hodgson, Geoffrey M. (2006). What are institutions? *Journal of Economic Issues* 40: 1–15.
- North, Douglass (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Scartascini, Carlos, y Mariano Tommasi (2012), The making of policy: Institutionalized or not? *American Journal of Political Science* 56: 787–801.
- Streb, Jorge M., Daniel Lema y Gustavo Torrens (2009), Checks and balances on political budget cycles: Cross-country evidence. *Kyklos* 62: 426–447.