

Instituciones, crecimiento económico y transparencia

Félix González Ruiz¹

Resumen

Cuando el sistema institucional de una sociedad se vuelve incapaz de adaptarse a nuevos tiempos y formas económicas o políticas, pierde eficacia y credibilidad. Tan importante es el sistema constitucional de una sociedad como su dinámica de cambio. Cuando hay que cambiar, en la sociedad no existe la posibilidad de llegar a acuerdos sin coste de negociación para todos los grupos y en las diferentes políticas. Sólo minimizando los costes de transacción se realizan acuerdos beneficiosos para todas las partes y se alcanza la eficiencia. Las normas exceden el marco de una negociación y la hacen posible, o no. La existencia del Estado, como fruto de un contrato social, plantea la necesidad de que existan restricciones, constitucionales y no constitucionales, para que los gobiernos de turno no puedan actuar arbitrariamente. Entre estas restricciones se encontrarían las limitaciones garantistas de la estabilidad presupuestaria. En el ámbito político, la transparencia facilitará los cambios institucionales y, en concreto, el cambio constitucional. Permitirá que instituciones y actores económicos evolucionen hacia una mayor eficacia y hacia el crecimiento económico, como lo harán los cambios tecnológicos. Los cambios tecnológicos e institucionales se potencian mutuamente de forma que un cambio tecnológico posibilita cambios en la estructura social. La existencia de instituciones y normas idénticas no presupone que sus eficiencias sean parecidas, como lo prueba el hecho de que Estados con idénticas reglas de juego exhiben diferentes niveles de eficiencia debido a la forma en la que se ejercen las normas de conducta. Esta eficiencia social estriba en la forma en la que la sociedad desarrolla sus posibilidades de cambio institucional y su adaptación continua a las nuevas realidades. Los desequilibrios en las transacciones (políticas, económicas) pueden estar reflejando la falta de libertad o de justicia y, en definitiva, las carencias institucionales.

Palabras clave

Cambios, instituciones, transparencia, crecimiento, economía

Abstract

When the institutional social system is not able to adapt itself to new times and to change into new political and economic ways, it loses credibility and efficiency. The constitutional system in a community is as important as its changing dynamics. When society must change, all agreements are the result of expensive trading for all social groups and for all policies. Only with minimal transactional costs are agreements good for all and they achieve efficiency. Rules are wider than a mere trading pact. They make the trading

¹ Profesor asociado Universidad Carlos III.

relationships possible or not. The State, as a consequence of social agreement, is in need for limits, either constitutional or not, so that Governments are under the empire of law. These limits can be a guarantee for budgets stability. Politically speaking, transparency makes institutional changes easier, particularly, constitutional changes. Transparency will allow economic institutions and agents to evolve into bigger efficiency and into economic growth. The same will do technological changes. Both technological and institutional changes help each other in the sense that technological changes open way to changes in the social leather. Even with the same institutions and laws, two countries would have different efficiencies. The reason will probably be the different way the behaviour rules are exerted. The social efficiency lies upon the way society displays its possibilities of institutional change and its continuous shaping according to new scénarios. Unbalancing political and economic trading may be reflecting the lack of either freedom or justice and, finally, institutional gaps.

Key words

Changes, institutions, transparency, growth, economy

Índice

1. Instituciones, normas y eficiencia económica. 2. Constitución y negociaciones sociales. 3. Limitaciones constitucionales al poder y transparencia. 4. El cambio institucional y el cambio tecnológico: la retroalimentación. 5. La eficiencia de las instituciones y la transparencia. 6. La Constitución democrática, las libertades individuales y el cambio enfocado hacia el crecimiento económico. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

1. Instituciones, normas y eficiencia económica

Douglas C. North considera que el **crecimiento económico** está basado en la existencia de **organizaciones económicas eficaces** y que en todas las economías occidentales ha influido de forma decisiva la existencia de estas organizaciones. De la misma forma, las organizaciones económicas dependen de un entorno institucional adecuado, así como de la definición de reglas claras en torno a los derechos de propiedad. La “tasa de beneficios sociales” alcanza su óptimo cuando la estructura de la propiedad permite la eficacia de los individuos en su ámbito privado².

Un ejemplo de la influencia en la existencia de organizaciones económicas e instituciones es lo acontecido en los diferentes países europeos a partir de la edad moderna: *“En Francia y en España la monarquía despojó gradualmente a los cuerpos representativos de sus facultades tradicionales desarrollando un nivel de imposición que fomentó los monopolios locales y regionales y abogó la innovación y la movilidad de los factores provocando una decadencia de la actividad económica productiva que fue relativa en el caso de Francia y absoluta en el de España. En Holanda las nuevas condiciones otorgaron el poder a una oligarquía de comerciantes; en Inglaterra, tras años de disputas, el Parlamento llegó a ocupar una posición de predominio respecto a la Corona, y en ambas naciones se produjo un crecimiento económico constante(...)”*³. En este último país, hacia el año 1700 se había desarrollado un derecho de propiedad eficaz protegiendo tanto la propiedad física como la intelectual con leyes sobre patentes. Esto debió de contribuir al desarrollo posterior en la

² D.C. NORTH y R.P. THOMAS, “El nacimiento del mundo occidental”, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1991, p.5.

³ Ibidem, p.29.

revolución industrial que trajo a Inglaterra no sólo el liderazgo económico sino también el político y el militar⁴.

North define las instituciones como “*las reglas del juego de una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana*”. De esta forma, las instituciones estructuran los incentivos que tienen los individuos en su contacto con el resto del mundo. La actuación del individuo está plenamente encuadrada en las limitaciones e incentivos que suponen las instituciones.

Buchanan cita cuatro consideraciones relevantes en torno a **las reglas**: en primer término, su necesidad, en el sentido que señala Hobbes “*la vida sería solitaria, pobre, sucia, brutal y corta*” si no existiesen normas. Necesitamos reglas para poder convivir y no caer en una sociedad violenta e insegura. Siempre existirán aquellos cuyo comportamiento no sea adecuado y “*aunque los perversos fueran menos en número que los justos, puesto que no podemos distinguirlos, es necesario recelar, ser cautos, anticipar, defenderse siempre hasta del más honesto y justo*”⁶. En segundo lugar, considera que la adhesión de los individuos a las reglas se produce de forma coactiva, o no, pero siempre a costa de la renuncia a la maximización de la utilidad individual esperada. En tercer lugar, las reglas cumplen una función social. Y, en cuarto término, las reglas tienen la función de hacer predecible el comportamiento de los demás⁷.

Buchanan nos muestra la existencia de políticas alternativas de forma que podemos elegir entre instituciones y políticas diferentes de tal manera que la “*elección entre instituciones o estructuras de reglas puede realizarse con pleno reconocimiento*”. Señala que **las normas pueden ser eficientes** dependiendo de la propia norma y del proceso a través del cual se implanta⁸. Los resultados de los mismos individuos cambiarán sustancialmente cuando se desenvuelvan en conjuntos de normas diferenciados. Por tanto, las reglas influyen en los resultados económicos y puesto que algunos resultados son mejores, podemos afirmar que existen conjuntos de reglas que pueden mejorar una determinada situación. Podemos comparar los resultados que se dan con la incorporación de determinadas reglas. Existe la posibilidad de mejorar normativamente y, por tanto, de mejorar la eficiencia bajo la existencia de un cambio en las instituciones o en las normas actuales. Aquí estriba la importancia de determinar los mecanismos de **cambio institucional o de cambios constitucionales**⁹.

Nos encontramos con un problema y es que, aunque sabemos que los cambios institucionales pueden, de forma efectiva, mejorar la eficiencia de una sociedad o de un mercado, los resultados de esta imposición del cambio no pueden saberse sino *a posteriori* por lo que no podremos comparar los resultados que obtendríamos con otras normas. “*No puede ser plenamente conocida la verdadera dimensión de un fracaso normativo*”¹⁰.

Sin embargo, es a través de los cambios normativos como las sociedades tratan de, por una parte, mejorar la situación presente y llegar a conseguir una eficiencia mayor en las estructuras económicas, y por otra, de adaptarse a las nuevas situaciones cambiantes del desarrollo económico. La formación de reglas económicas en una sociedad no puede ser inmutable sino que debe existir una dinámica de cambio continua. Cuando el sistema

³Ibidem, p.246.

⁵Ibidem, p. 13.

⁶ cit. por G.BRENNAN y J.M. BUCHANAN, “La razón de las normas”, Unión Editorial, Madrid, 1987, p. 97.

⁷Ibidem, p.46.

⁸Ibidem, p.39.

⁹Ibidem, p.40.

¹⁰Ibidem, p. 52.

institucional de una sociedad se vuelve incapaz de adaptarse a nuevos tiempos y formas económicas o políticas, pierde eficacia y credibilidad. Por tanto, tan importante es el sistema constitucional de una sociedad como su dinámica de cambio.

Según Nial Ferguson¹¹, las guerras han sido el motor en la configuración de las instituciones económicas modernas que, desde su punto de vista, son: la burocracia recaudadora, los bancos centrales, los mercados de bonos y las Bolsas. Los conflictos internos políticos, la religión y la identidad nacional han fijado la evolución de las instituciones políticas, como son los partidos y los parlamentos. A lo largo de la historia, la guerra ha sido el motor de las sociedades. El dinero ha sido el combustible necesario y los costes de las guerras han originado la innovación financiera. Los Estados han necesitado financiar las guerras difiriendo los abultados gastos en el tiempo.

Los gastos de la guerra, concepto extensible a los gastos de defensa, suponen el gasto de seguridad de una sociedad, la innovación tecnológica militar, así como el mantenimiento de una movilización militar adecuada a cada momento histórico. Los gastos militares se caracterizan por la fluctuación en las necesidades financieras y su periodificación en el tiempo. Así mismo, el gasto militar ha aumentado notablemente en términos absolutos a lo largo de la historia¹².

Quizás sea excesiva la importancia que Nial Ferguson da a la guerra como motor de la configuración de las instituciones, pero no cabe duda de que en la evolución de los mercados financieros y de las instituciones recaudadoras las guerras han hecho indispensable la existencia de instituciones eficientes en la captación de fondos para el Estado.

Este autor (Ferguson) apuntaba que las características definidoras del sistema financiero británico desde 1815 han sido: a.- la burocracia recaudadora de impuestos; b.- el control parlamentario de los presupuestos. c.- la deuda nacional consolidada y garantizada por el Parlamento. d.- el Banco Central nacionalizado con monopolio de la emisión de billetes¹³. Estas instituciones económicas son plenamente vigentes en la actualidad y son comunes a la mayoría de los países occidentales

2. Constitución y negociaciones sociales

El aspecto normativo más importante en una sociedad es su **sistema constitucional**. Buchanan estima que la existencia de cooperación en el mercado necesita de un contexto constitucional, de una estructura de normas y de reglas de obligado cumplimiento que hagan posibles la convivencia y la propia existencia del mercado¹⁴. Estas normas básicas, beneficiosas para la convivencia, se alcanzan a través de un acuerdo entre los individuos libres e iguales. Las constituciones nacen del acuerdo de los ciudadanos con limitaciones sobre la acción política. **La fundación de las constituciones es contractual**¹⁵. Para que este contrato sea eficiente debería ser unánime y se realizaría en dos etapas: en la primera, se trataría sobre decisiones políticas ordinarias y nadie estaría de acuerdo ya que primarían los intereses individuales. Para llegar a acuerdos sería necesario optar por reglas generales que encubrieran la realidad de esas reglas en su aplicación ordinaria. Consistiría en engañar

¹¹ N. FERGUSON, "The Cash Nexus. Money and Power in the modern World.1700-2000", Grupo Santillana Ediciones, Madrid, 2001, p.29-43.

¹² Ibidem, p.29-43.

¹³ Ibidem, p.365.

¹⁴ G.BRENNAN y J.M.BUCHANAN, "La razón de las normas", o.cit., p.34.

¹⁵ Ibidem, p.63.

al individuo para que consintiera en una regla general que, a la postre, en su aplicación, podría llegar a ir en contra de sus propios intereses¹⁶.

Se plantea, entonces, un problema: ¿quién decide las instituciones o la constitución que debe tener una sociedad? ¿Cómo puede desarrollarse la acción del individuo en la sociedad de forma voluntaria y no coactiva? ¿Pueden existir condiciones institucionales que permitan **la cooperación voluntaria** sin necesidad de ningún aparato administrativo que imponga un orden social?

Según Mancur Olson “ninguna sociedad podrá tener jamás una organización completa y simétrica para todos los grupos. Los desempleados, los pobres, los consumidores, etc. no están organizados.... las fuerzas voluntarias o del mercado no pueden conducir a una negociación coesiana o contrato social eficiente para la sociedad en su conjunto¹⁷”. Es decir, en la sociedad no existe la posibilidad de llegar a acuerdos sin coste de negociación para todos los grupos y en las diferentes políticas. Es necesario algún tipo de incentivo que posibilite el contrato social. El incentivo más frecuente es la coacción. **La negociación no es posible en una sociedad compleja**. Sólo la coacción puede asegurar un orden social. La mayoría en los países democráticos es, por tanto, una forma de coacción hacia los intereses minoritarios. La clave está en lo que Olson denomina las mayorías inclusivas o superinclusivas que tratarían de distribuir rentas que proporcionan bienes públicos a las minorías de forma que cuanto más inclusiva sea una mayoría más posibilidades habrá de que adopte políticas que también beneficien a las minorías¹⁸. La teoría de Coase nos indica que, en el mercado, todas las transacciones son mutuamente ventajosas y que existen costes de transacción que limitan la eficiencia en el beneficio mutuo. **Si los costes de negociación fuesen cero todas las transacciones serían eficientes**.

Coase piensa que es posible la existencia de acuerdos sociales que beneficien a todos y, por tanto, que es posible la adopción de normas por unanimidad, estando todos perfectamente informados del alcance de estas normas. El único impedimento para alcanzar el acuerdo son los costes de transacción, es decir, los costes que se producen para desarrollar el propio acuerdo. Cuando estos costes son grandes no puede llevarse a cabo dicho acuerdo político o económico. Sólo minimizando los costes de transacción se realizan acuerdos beneficiosos para todas las partes y se alcanza la eficiencia.

Sin embargo, Olson critica esta visión coesiana; no existen mercados con coste de transacción cero, ni todas las transacciones son de eficiencia máxima para los participantes si se consideran de forma individual¹⁹.

North estima que las instituciones y las constituciones, en particular, son fruto de la negociación y de la coacción de las mayorías constituidas en torno a las “fuerzas de negociación” preponderantes en una sociedad. Los intereses de determinadas partes de la sociedad que se imponen a las demás son las que determinan los acuerdos constitucionales.

Es difícil pensar en un sistema social que no imponga el cumplimiento de los acuerdos de forma obligatoria coercitivamente²⁰. De este modo, “las instituciones no son creadas por la fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente; más bien estas instituciones o cuando

¹⁶ Ibidem, p.66.

¹⁷ M. OLSON, “Power and Prosperity. Outgrowing communist and capitalism Dictatorships.”, Siglo XXI de España Editores S.A., Madrid, 2001, p.106.

¹⁸ Ibidem, p.26.

¹⁹ Ibidem, p.64.

²⁰ D.C.NORTH, “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1995, p.27.

*menos las reglas formales son hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas*²¹. En consecuencia, las instituciones que están fundadas en los intereses de partes de la sociedad con un poder de negociación mayor no implican eficiencia. **Las reglas, en ese caso, favorecen intereses privados, no intereses sociales**²².

Esta definición de la función de las normas está enfocada a la acción, es decir, a cómo podemos actuar en un entorno normativo. Sin embargo, tan importante como la acción es la “no acción” que las normas imponen a los actores económicos. Las normas no solamente definen el marco y los costes de negociación, sino también si la propia negociación e intercambio son posibles o no. Por tanto, las normas exceden el marco de una negociación y hacen posible, o no, tal negociación. La negociación política o económica no es previa a la existencia de una norma.

North presenta la estructura del Estado como el resultado de la negociación de los diferentes grupos de intereses en función de su “voto”. Los grupos de intereses de votantes que son numerosos y heterogéneos no pueden constituir mayorías por lo que no pueden legislar en solitario sino con acuerdos con otros legisladores con diferentes intereses. Los compromisos y acuerdos legislativos son realizados y previstos no sólo en el momento sino con proyección de futuro. Los intereses de los votantes no se miden por su número sino más bien por su poder de influencia. Las reglas facilitan el intercambio político y económico y definen el marco en el cual los individuos pueden maximizar sus utilidades²³. Según Buchanan, la tendencia natural de las personas es la búsqueda del interés propio. En la búsqueda de este interés es fácil la existencia de conflictos. Según este autor **para la solución del conflicto** hay dos vías: 1.- La moral y la ética de los hombres que pueden distinguir entre lo correcto y lo justo y aquello que no es justo. Para Buchanan, esta vía es dudosamente práctica ya que no podríamos ponernos de acuerdo sobre lo que es justo o bueno o quién establece qué es bueno o malo. 2.- Establecer un orden social mediante la construcción de reglas que limiten a las personas en la búsqueda de sus intereses particulares. Se trata de la limitación de la libertad de cada individuo por un orden social impuesto. La actuación de los individuos mediante normas hace que éstos pierdan parte de su “libertad” para buscar sus propios fines y pasen a considerar también cuál es el interés social.²⁴

Buchanan no admite que las normas estén dictadas desde la ética o la moral y piensa que el orden social debe imponerse desde la consideración de una mayoría social.

Según Olson, la salida de la anarquía no se da a través de un contrato social sino a través de la imposición por la fuerza. La anarquía favorece la depredación y es contraria a un sistema eficiente”. La anarquía no sólo implica pérdida de vidas sino que aumenta los incentivos para robar y para defenderse del robo. Por tanto, reduce los incentivos para producir²⁵”

Arrow desarrolla su teorema de “*la imposibilidad de encontrar una constitución que de una forma satisfactoria agregue las preferencias individuales y obtenga una clasificación completa de las alternativas sociales*”²⁶.” Añade que “*Si excluimos la posibilidad de hacer comparaciones interpersonales de utilidad, entonces los únicos métodos para pasar de los gustos individuales a preferencias sociales, que sean*

²¹ Ibidem, p.29.

²² Ibidem, p.68.

²³ Ibidem, p.67.

²⁴ G.BRENNAN y J.M.BUCHANAN, op.cit., p.34.

²⁵ M. OLSON, op.cit., p.80.

²⁶ K.ARROW, “Elección social y valores individuales”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, p.27.

*satisfactorias y estén definidos para un amplio campo de conjunto de ordenaciones individuales serán impuestas o dictatoriales.*²⁷ No podemos, en consecuencia, encontrar ni una constitución ni una norma que dé satisfacción a las preferencias y a los intereses de todos los ciudadanos en todos y cada uno de los aspectos que contiene una constitución. La única forma de llegar a la obtención de una norma es la dictatorial. Cuando Arrow se refiere a una norma impuesta o dictatorial no se refiere a la necesidad de “dictadores” en el sentido autocrático o fascista sino a la imposibilidad de llegar a conseguir normas que sean aceptadas por la totalidad de la población y que además consideren los intereses de todos. Para que existan normas, o bien las impone un dictador o bien una mayoría social impone las normas al conjunto de la sociedad. En el primer caso el sistema resultante será una dictadura autocrática. En el segundo, será una democracia.

Las formas de romper el teorema de la imposibilidad son: 1.- La unanimidad completa en torno a valores como la igualdad, la libertad, el poderío nacional o la vida.²⁸ 2.- Preferencias con un solo máximo y que exista un acuerdo en la ordenación de las preferencias sociales.²⁹ Es decir, los ciudadanos están de acuerdo en cuales son sus valores fundamentales sobre los que establecer la convivencia y también están de acuerdo en su ordenación desde el valor social máspreciado al menospreciado.

Se refiere Arrow a la división que Kant estableció entre imperativo hipotético dirigido a la consecución de la felicidad e imperativo categórico o moral. El imperativo categórico está dirigido a los fines últimos que tienen una existencia objetiva y una plena validez interpersonal. En la consecución de los fines últimos sí que podremos obtener un acuerdo en la axiología social partiendo de los fines individuales de los ciudadanos.

Es importante que exista consenso sobre los fines que debe desarrollar la sociedad para obtener el bienestar social. No existe discrepancia sobre esta necesidad, pero si el imperativo moral es la base para obtener el consenso, los fines no pueden ser predeterminados por una posición ética pues supondría el absolutismo de la ética sobre la economía y la política. Debemos encontrar el consenso, mediante la imposición de los fines por un dictador o por la democracia y la participación del pueblo.³⁰

Mises considera que las doctrinas éticas pretenden explicar cómo debe actuar el hombre. “*Aspiran a definir el bien y el mal y pretenden aconsejarnos acerca de lo que, como bien supremo, deberíamos perseguir. Se trata de disciplinas normativas, interesadas en averiguar como debería ser la realidad. Rehusen adoptar una postura neutral ante hechos ciertos e indubitables; prefieren enjuiciarlos a la luz de subjetivas normas de conducta*”. El autor añade que “*(...) Los fines, como decíamos, son datos irreductibles, son puramente subjetivos*”³¹. Así, considera que los fines y las cuestiones axiológicas no deben interferir en la ciencia económica y que los fines son datos externos para la ciencia económica y se determinan en un ámbito diferente al de esta ciencia.

3. Limitaciones constitucionales al poder y transparencia

La Escuela de Virginia señala que la existencia del Estado es el producto de un contrato social voluntario de los ciudadanos de forma que existe un intercambio voluntario. Buchanan, en este sentido, subraya la importancia de las restricciones al poder del Estado. Las restricciones pueden ser electorales o no electorales.

²⁷ Ibidem, p.147.

²⁸ Ibidem, p.147.

²⁹ Ibidem, p.172.

³⁰ Ibidem, p.184-188.

³¹ L.V. MISES, “La acción humana”, Unión Editorial, Madrid, 1995, p.114.

Las restricciones electorales suponen la existencia de un **sistema político democrático**. Las restricciones electorales se traducen en que los gobiernos no puedan desarrollar cualquier acción una vez elegidos. Los actos de gobierno no pueden contradecir la propia Constitución ni la división de poderes. Por otra parte, la decisión a través de votación no supone que las leyes resultantes sean eficientes o más eficientes que la toma de decisiones por un grupo político – burocrático³².

Entre las restricciones no electorales destacan la existencia de una **división de los poderes del Estado y restricciones a las posibilidades impositivas**.³³ En este último aspecto, Buchanan es escéptico respecto a las posibilidades de restricción impositiva en las sociedades desarrolladas actuales. Señala que las sociedades occidentales y EE.UU., en concreto, está fuera de control del electorado en cuanto a que su comportamiento es maximizador de la recaudación. Por tanto, sería conveniente la adopción de restricciones constitucionales más explícitas en torno a la limitación impositiva.³⁴ La limitación constitucional de equilibrio presupuestario supondría un primer paso hacia limitaciones más amplias de las posibilidades fiscales del Estado moderno. La posibilidad de déficits presupuestarios voluminosos y la incontinencia en el gasto público hacen necesario recaudaciones de impuestos no deseadas por los votantes. La existencia de limitaciones de los ingresos públicos mediante **restricciones constitucionales** es la forma más eficaz de luchar contra el gasto ineficiente y el control de los ciudadanos a los gobiernos.³⁵

Además, Buchanan considera que las posiciones de relevancia política son ocupadas por aquellos que asignan más valor que otros a las posiciones de poder. Los puestos con más poder son ocupados por aquellos que lo valoran más excluyendo a los que desearían el poder para el bien de todos. El deseo de un interés individual es más potente que el deseo de un interés colectivo o de bien social. Por tanto, al frente de las instituciones se situarán personas que valoran más sus intereses individuales que los colectivos. Será necesario, entonces, elaborar un sistema institucional que **limite la actuación de los dirigentes**³⁶.

La existencia de **limitaciones constitucionales** a los dirigentes, además, es necesaria para la *“incorporación de consideraciones de largo alcance”* a las decisiones del presente. Si no existiesen limitaciones existiría una concentración política sobre las políticas a corto plazo dejando fuera de las consideraciones políticas todo aquello que trascienda la inmediatez de los intereses particulares.³⁷

Es en este contexto donde adquiere plena relevancia la existencia de transparencia en las instituciones. Sin instituciones transparentes no es posible el control efectivo por parte de los ciudadanos de los dirigentes políticos y económicos.

La transparencia supone, en primer lugar, una posibilidad efectiva de control de las decisiones administrativas por parte de los ciudadanos mediante el establecimiento de reglas claras, imposición de su cumplimiento y una división de poderes que lo garantice.

Supone, en segundo término, que los textos normativos sean comprensibles. Las normas deben desarrollarse para ser cumplidas y, por tanto, deben ser claras, accesibles al

³² G.BRENNAN y J.M.BUCHANAN, “El poder fiscal”, Unión Editorial, Madrid, 1987, p.42.

³³ Ibidem, p.27.

³⁴ Ibidem, p.51.

³⁵ Ibidem, p. 254.

³⁶ G.BRENNAN y J.M.BUCHANAN. “La razón de las normas”, o.cit., p. 102-103.

³⁷ Ibidem, p.119, 135.

ciudadano³⁸ y respaldadas por la mayoría, en beneficio de la mejora de la gobernanza del Estado. La transparencia afecta a todas las instituciones del Estado, tanto políticas como económicas.

En tercer lugar, los procedimientos en la toma de decisiones deben ser abiertos y públicos. Debe existir publicidad en la toma de decisiones para que los derechos constitucionales queden salvaguardados.

En cuarto lugar, los poderes públicos políticos y económicos deben generar información de sus actos. La información debe ser de calidad y debe existir acceso de los ciudadanos a la información de los actos administrativos del Estado.

En quinto lugar, debe existir información actualizada.

En sexto término, deben existir Registros de acceso libre para los ciudadanos que den fiabilidad a las informaciones relevantes del Gobierno y particulares.

En el ámbito político, la transparencia permite la posibilidad de cambios institucionales y, en concreto, el cambio constitucional. Permite que instituciones y actores económicos evolucionen hacia una mayor eficacia y hacia el crecimiento económico. En un entorno de transparencia, de acceso a la información, de establecimiento de sistemas contables eficientes, la actividad económica disfruta de una mayor seguridad jurídica. En un entorno de transparencia, el derecho de propiedad se ve respetado y garantizado.

4. El cambio institucional y el cambio tecnológico; la retroalimentación

Los **cambios históricos** vienen acompañados por los **cambios institucionales**. No pueden entenderse los cambios históricos sin cambios institucionales y, a su vez, no hay cambios institucionales que no traigan nuevas formas en los gobiernos o en las sociedades. Los cambios dentro de los estratos sociales con poder de negociación, el cambio en los intereses de la sociedad o la existencia de poderes ascendentes en su influencia social, determinan la necesidad de reestructurar los contratos tanto políticos como económicos dentro de una sociedad.³⁹

Según North, los cambios constitucionales vienen a mejorar la situación de aquellos que tienen fuerza de negociación para impulsar estos cambios. *“(...) ese poder de negociación de los individuos y de las organizaciones es lo que cuenta. Por consiguiente, habrá grandes cambios en el marco institucional formal sólo cuando alterar las reglas formales signifique mejorar el interés de quienes tienen suficiente capacidad de negociación.”*⁴⁰

El equilibrio institucional surge cuando a ninguna de las partes con fuerza negociadora le interesa cambiar las normas. El coste de negociar unas normas nuevas y el propio desconocimiento del poder de negociación que tiene cada parte interesada hace poco atractivo embarcarse en un cambio institucional.⁴¹

El cambio institucional afecta siempre a la formación de riqueza de las naciones, así como a su distribución. Las normas y las reglas por las que se gobiernan las sociedades

³⁸ Vid. VV.AA.: Tercer Informe sobre la Transparencia en el Sector Audiovisual, TRABUCOM-UCM, Madrid, 2011, *passim*.

³⁹ D.C.NORTH, “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, o.cit., p.111.

⁴⁰ *Ibidem*, p.94.

⁴¹ *Ibidem*, p.113.

inciden de forma clara en la estructura productiva de los países. North indicaba que: *“El desarrollo de una entrega o cumplimiento creíble de parte de organismos políticos, que asegure que los organismos políticos no violarán contratos entre las partes ni participarán en situaciones que alteren radicalmente la riqueza y el ingreso de las partes, es algo relativo, difícil de hallar. Aún en las naciones más desarrolladas vemos que las entidades políticas alteran la riqueza de las partes mediante toda suerte de cambios en el nivel de precios o en las reglas que afectan al bienestar de los individuos”*⁴².

El cambio constitucional conforma dos fuerzas de mejora del crecimiento económico y del comportamiento de la economía. En primer término, se produce una situación de rendimientos crecientes en la eficiencia de las instituciones de forma que los cambios institucionales mejoran progresivamente la situación anterior. En segundo lugar, mejoran la situación de los mercados imperfectos que se caracterizan por la existencia de altos costos de negociación o de transacción. Con el cambio constitucional mejoramos paulatinamente los costes de negociación llegando a mercados más próximos a la situación de perfección con costes de negociación cero.⁴³

A la pregunta de si puede existir un cambio constitucional eficiente y voluntario, podría responderse que si el cambio constitucional consiste en dar más derechos a unos y quitárselos a los otros, los cambios no podrán ser aceptados voluntariamente por la generalidad. La única posibilidad por la que se puede conseguir un cambio constitucional es cuando este cambio no implica modificaciones en la distribución actual de derechos. Debe ser un **cambio prospectivo** y que no permita predecir el impacto del cambio sobre la distribución futura de derechos. La posición de cada individuo no queda determinada en el futuro, por lo que se puede aceptar el acuerdo de cambio constitucional sin saber con seguridad cuáles serán sus efectos futuros para cada individuo⁴⁴.

Según N. Ferguson, es **la guerra el motor de la innovación institucional** y por tanto del cambio. La **fuerza que mueve las naciones** se constituye en torno a los **recursos económicos**, la **capacidad estratégica**, el grado de **complejidad financiera** y la **organización burocrática** del Estado y del sector privado. Cuando un país se enfrenta a un conflicto necesita un sistema eficiente de recaudación. Las guerras son un revulsivo para el cambio institucional que mejora la eficiencia de las instituciones y de la sociedad en su conjunto⁴⁵.

Los cambios tecnológicos e institucionales se potencian mutuamente de forma que un cambio tecnológico posibilita cambios en la estructura social, desarrolla posibilidades de ascenso social, cambios estructurales en la población y cambios sociológicos y culturales. Todo esto nos lleva a la necesidad de revisar las normas y al cambio institucional. A su vez en numerosas ocasiones, es necesario un cambio de las instituciones para propiciar la revolución tecnológica. Podemos hablar de retroalimentación de las instituciones y de la tecnología.⁴⁶

5. La eficiencia de las instituciones y la transparencia

Según Coase, si no existen costes de transacción, toda cooperación voluntaria trae beneficios para todos los participantes en la negociación. De este modo, si los costes de transacción política fueran bajos se producirían derechos eficientes de propiedad. **Se**

⁴² Ibidem, p.82.

⁴³ Ibidem, p. 124.

⁴⁴ G.BRENNAN y J.M.BUCHANAN. “La razón de las normas”, o.cit., p.176.

⁴⁵ N. FERGUSON, “The Cash Nexus. Money and Power in the modern World. 1700-2000”, o. cit., p.566.

⁴⁶ D.C.NORTH, “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, op.cit., p.135.

necesitaría, adicionalmente, una información transparente, completa y recta. Estas circunstancias son de muy difícil cumplimiento en el mundo económico y más aún en el político⁴⁷. Las condiciones para la eficiencia política pasan por los costes de negociación cero. Para lograr la **eficiencia política** es necesario que: 1.- **Las partes tengan información y conozcan los beneficios y pérdidas del cambio institucional.** 2.- Los legisladores respondan exactamente a los intereses de sus votantes. 3.- Los perdedores tengan compensaciones de forma que el resultado neto para ellos no sea negativo. 4.- Los costes de negociación sean bajos.⁴⁸

North critica profundamente la concepción neoclásica del Estado, por su concepción de la maximización. Los neoclásicos establecen un coste de negociación cero para realizar la maximización. Para los neoclásicos **la información no cuesta o no está considerado su coste en sus modelos económicos.** Por tanto, todo el esquema institucional encaminado a mejorar los costes de transacción de los individuos es inútil. La realidad es otra. Sí existen costes de transacción y, por tanto, las instituciones son relevantes en la actividad económica.⁴⁹

Una cuestión de difícil resolución es saber por qué en diferentes naciones que tienen entornos institucionales similares los resultados de eficiencia económica son tan dispares. Vemos frecuentemente como existen países que se rigen por normativas comunes, que disfrutan de constituciones similares y marcos normativos homologables. Sin embargo, los resultados son diferentes.

Podemos explicar esta divergencia porque “aún cuando las reglas son las mismas, los mecanismos de cumplimiento obligatorio, la forma en que se ejerce la obligatoriedad, las normas de conducta y los modelos subjetivos de los actores no lo son. Por consiguiente, diferirán las estructuras de incentivos reales así como las consecuencias supuestas de las políticas. Así pues, un conjunto común de cambios fundamentales de precios relativos o la imposición también común de un conjunto de reglas desembocarán en resultados muy divergentes en sociedades con dispositivos institucionales diferentes.”⁵⁰

La eficiencia institucional descansa en la forma en la que la sociedad desarrolla sus posibilidades de cambio institucional. Cuando el cambio institucional está dirigido a la mejora incremental de los resultados de estas instituciones y a la mejora constante de los costes de negociación en su seno, se producen mejoras en la eficiencia de las instituciones. Si, además, las mayorías que gobiernan las instituciones o los intereses de los gobernantes representan mayorías cada vez más inclusivas y el cambio institucional se realiza teniendo en cuenta estos intereses, se produce eficiencia social.

Todo esto sólo es posible en un entorno de transparencia, tanto del control efectivo de los Gobiernos, como de una información accesible y fiable en instituciones políticas, económicas o empresariales.

6. La Constitución democrática, las libertades individuales y el cambio enfocado hacia el crecimiento económico

Según Arrow, “en la democracia capitalista hay fundamentalmente dos métodos posibles para llevar a cabo las elecciones sociales: la votación y el mecanismo de mercado”⁵¹

⁴⁷ Ibidem, p.73

⁴⁸ Ibidem, p.141.

⁴⁹ Ibidem, p.103

⁵⁰ Ibidem, p.132.

⁵¹ K.ARROW, “Elección social y valores individuales”, o.cit., p.51.

Milton Friedman considera importante la existencia de una estructura económica para llegar a la libertad política. La existencia de una concentración o dispersión del poder depende de cuál sea el tipo de organización económica. “*La clase de organización económica que produce libertad económica directamente, es decir, el capitalismo competitivo, produce también libertad política, porque separa el poder económico del poder político, y de esta forma permite que el uno contrarreste al otro.*”⁵² Sigue el camino trazado por Mises, Hayek o Simons reconociendo la amenaza de los movimientos centralizadores de la actividad económica. Todos ellos creen que la libertad económica trae inevitablemente la libertad política.

Según Buchanan, la condición imprescindible para que el Estado no perjudique a ningún ciudadano es que todas las decisiones se tomen de forma unánime. Knut Wicksell fue el primero en considerar que la **regla de la unanimidad** es la única forma de obtener la eficiencia social máxima ya que sólo la suma de las preferencias individuales consigue la mejora de las condiciones políticas o económicas para todos los ciudadanos⁵³.

Dado que la adopción de **decisiones por unanimidad** es imposible en sociedades complejas, es necesario que las decisiones se adopten de forma mayoritaria. Por tanto, las mayorías impondrán sus criterios sobre las minorías. Se ejercerá un poder coactivo desde la mayoría hacia las minorías. Incluso dentro de las mayorías no existe uniformidad, “*(...) los individuos relacionados con los procesos de gobierno detentan el poder de coacción*” y se puede suponer que tanto empírica como analíticamente “*explotarán ese poder para sus propios fines*”⁵⁴. Era en este sentido que Hobbes planteaba que la única alternativa al caos y la anarquía sería la cesión de poder al gobierno o a alguna otra institución de autoridad. El Estado tendría el monopolio de la **fuerza y la coerción**.

Según Barro, la actuación de un gobierno en democracia potencia el crecimiento económico si: 1.- Ejecuta gastos en educación secundaria y superior de forma apropiada. 2.- Proporciona un servicio de salud eficiente. 3.- Existe cierto control de la natalidad. 4.- Se evita un gasto público improductivo. 5.- Se desarrolla un sistema en el que impere la ley. 6.- El gobierno se preocupa por mantener una inflación moderada.

Esto quiere decir que la existencia de democracia no supone por sí misma la existencia o la potenciación de la economía y, así, N. Ferguson considera que el triunfo de la democracia en el mundo no supone el triunfo de la libertad económica. Es decir, democracia y libertad económica no son lo mismo⁵⁵. M. Friedman establece que la cooperación es individual y voluntaria con tal de que: en primer lugar, las empresas sean privadas para que las partes contratantes últimas sean individuos. En segundo lugar, los individuos sean efectivamente libres para realizar el intercambio de cara a que cada transacción sea plenamente voluntaria⁵⁶.

Por su parte, Hayek coincide con Tocqueville en que la democracia es una forma de gobierno individualista, en conflicto irreconciliable con el socialismo⁵⁷. El reconocimiento del sistema individualista supone respetar a la persona, sus opiniones y gustos como referente de su propia esfera, supone creer que la persona puede desarrollar sus propias preferencias e inclinaciones; la persona debe ser libre e independiente⁵⁸. Por

⁵² M.FRIEDMAN, “Capitalismo y libertad”, Ediciones Rialp S.A., Madrid, 1966, p.23.

⁵³ G.BRENNAN y J.M.BUCHANAN, “El poder fiscal”, o.cit., p.29.

⁵⁴ Ibidem, p.30.

⁵⁵ N. FERGUSON, “The Cash Nexus. Money and Power in the modern World. 1700-2000”, o.cit., p.474, 494.

⁵⁶ M.FRIEDMAN, o.cit., p.29.

⁵⁷ F.A.HAYEK, “Camino de servidumbre”, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p.52.

⁵⁸ Ibidem, p.42.

tanto, el sistema democrático es el que garantiza con mayor fiabilidad las libertades individuales y el respeto por el libre desenvolvimiento económico.

7. Conclusiones

Si el hombre fuese libre en la dimensión real del término, es decir, si todos los hombres tuviesen la misma fuerza de negociación ante el fenómeno económico; si no hubiese coacción más o menos encubierta bajo las diferentes formas de mercado, los precios actuarían como eficaz sistema de distribución de la renta y no sería necesario planificar ningún sistema de la sociedad de bienestar. Cada cual tendría lo que en justicia se mereciese según su trabajo, que estaría valorado de forma justa por el mercado, que instauraría además precios y rentas justas y eficientes. El problema estriba en que el hombre no es plenamente libre en ningún sistema económico. Existe un desequilibrio del poder de los individuos de forma que es imposible establecer relaciones económicas entre iguales.

En toda transacción económica existe un desequilibrio entre las partes de suerte que el débil intenta mejorar su posición pero siempre desde la debilidad, y el poderoso intenta imponer la suya. Si queremos que en este mercado exista libertad o justicia, tenemos que intervenir de alguna forma. Si en un mercado libre existen sectores de población en la miseria significa que ese mercado no es eficiente. Si la retribución de los factores produce desequilibrios importantes en las rentas, si los desfavorecidos en este reparto se ven excluidos progresivamente de las sociedades, el mercado no está retribuyendo de forma eficiente. El propio desequilibrio de poderes dentro del mercado hace que la ineficiencia de la asignación de rentas sea progresiva. En las regiones en las que existe una ineficiencia manifiesta en la asignación de rentas, se hace cada vez más complicado rectificar su situación a través de un mercado libre.

La intervención del Estado debería corregir este desequilibrio de rentas de forma que reinstaurase la libertad dentro del mercado. La libertad asentada sobre el individualismo es una libertad imposible. No existe libertad si no hace referencia a un individuo en relación con otro o con un colectivo. El hombre solo no tiene libertad, simplemente tiene soledad. La libertad, por tanto, debe basarse en un respeto a los derechos de los ciudadanos y en la igualdad de derechos y de poder en el mercado. Si no existe una justa distribución de la riqueza y de las rentas, el sistema deberá desarrollar mecanismos que restauren los desequilibrios provocados por un mercado imperfecto.

No se trata de planificar de forma centralista o socialista, sino de establecer un sistema justo de distribución en la retribución de los factores. Es necesario diferenciar las retribuciones que tratan de compensar la ineficacia del mercado en la distribución de rentas de aquellos otros derivados de la caridad pública que tienen origen radicalmente diferente y que simplemente tratan de compensar a los desfavorecidos por la vida.

En cualquier sociedad, sea autocrática o democrática, las decisiones las toman las minorías con liderazgo, los que dominan a esa sociedad. Los intereses de las minorías dominantes, políticas, económicas o militares no coinciden, en general, con los intereses sociales, en conjunto. Además, los intereses sociales son difíciles de determinar; o son difícilmente entendibles por los individuos o son directamente manipulables. Se hace necesario un sistema de contrapoderes efectivo.

Para dominar la sociedad las minorías dominantes utilizan la fuerza, la riqueza de los países y las instituciones.

En todos los Estados existen poderes ascendentes y descendentes, poderes y contrapoderes. Esto configura una dinámica de poderes que en cada sociedad marca el estado de estabilidad social e institucional.

En los estados autocráticos consolidados no existen contrapoderes ni se permiten poderes ascendentes; sólo la fuerza hace posible el ascenso y el descenso social. En cambio en los Estados democráticos tienen normas a través de las cuales pueden existir poderes ascendentes y existen límites del poder político mediante la existencia de constituciones, división de poderes o mayorías reforzadas.

Sea cual sea el tipo de régimen político, el Estado no es neutral en lo relativo a la gestión de la riqueza de un país. Necesita recursos para ejercer su actividad. Esto significa intervenir en mayor o menor medida en la economía; puede hacerse de forma más grosera, simplemente confiscando riqueza o de formas más refinadas mediante la emisión de bonos, empréstitos, impuestos de diferentes tipologías o un entramado institucional eficiente.

La existencia de transparencia hace posible que los pueblos mejoren, que refuercen sus instituciones, que se embarquen en procesos de mejora institucional y constitucional y, en definitiva, que permitan desarrollar positivamente las relaciones políticas y económicas.

La transparencia está en el cimiento de las instituciones económicas; sin ella no son posibles los procesos de mejora y de crecimiento económico; no sería posible la seguridad jurídica ni un sistema que garantizase la propiedad privada.

8. Bibliografía

K.ARROW, “Elección social y valores individuales”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.

LG.BRENNAN y J.M. BUCHANAN, “La razón de las normas”, Unión Editorial, Madrid, 1987.

LG.BRENNAN y J.M.BUCHANAN, “El poder fiscal”, Unión Editorial, Madrid, 1987.

M. FRIEDMAN, “Capitalismo y libertad”, Ediciones Rialp S.A., Madrid, 1966

N. FERGUSON, “The Cash Nexus. Money and Power in the modern World.1700-2000” Grupo Santillana Ediciones, Madrid, 2001.

F.A.HAYEK, “Camino de servidumbre”, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

L.V. MISES, “La acción humana”, Unión Editorial, Madrid, 1995.

D.C.NORTH, “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1995.

D.C. NORTH y R.P.THOMAS, “El nacimiento del mundo occidental”, Siglo XXI Ediciones S.A., Madrid, 1991.

M. OLSON, “Power and Prosperity. Outgrowing comunist and capitalism Dictatorships.”, Siglo XXI de España editores S.A., Madrid, 2001.

VV.AA.: Tercer Informe sobre la Transparencia en el Sector Audiovisual, TRABUCOM-UCM, Madrid, 2011.