

Análisis Económico Institucionalista: Una Economía Política para la Transformación Social

Iñaki Esparta Soloeta

Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea

Escuela Universitaria de Estudios Empresariales (Bilbao)

Departamento de Economía Industrial

eipesso@lg.ehu.es

INTRODUCCION

Los supuestos sobre el modo en que los seres humanos actúan y realizan elecciones en la esfera de la actividad económica son consustanciales a la investigación económica. Ahora bien, mientras que la ciencia económica dominante se ha guiado por la racionalidad del *homo economicus*, la escuela institucionalista ha considerado que la estructura normativo-legal de la sociedad y los hábitos mentales y actitudes compartidos por la colectividad deben constituir la referencia fundamental en el análisis económico. Frente a la racionalidad de mercado derivada de la concepción del *homo economicus*, los institucionalistas articulan su discurso alrededor de la racionalidad institucional.

La corriente institucionalista concibe la economía como una ciencia social al servicio de la humanidad. Para esta perspectiva la economía sería la ciencia de la provisión social, es decir, la ciencia que identifica los obstáculos y propone los caminos para poder mejorar el flujo de bienes y servicios al servicio de toda la colectividad. El institucionalismo traslada el eje de la ciencia económica del campo de interés delimitado por Robbins (la economía como ciencia que trata de asignar recursos escasos a fines alternativos) a otro campo en el que se definiría como la ciencia que ofrece alternativas para la resolución de los problemas planteados. El mundo de escasez de recursos para atender necesidades ilimitadas deja paso a la noción de conflicto y a la necesidad de redefinir la estructura institucional.

El institucionalismo ofrece aportaciones que contribuyen a una crítica radical de los postulados neoclásicos y de la práctica neoliberal actual. Este trabajo incide en la

potencialidad que encierra el acercamiento institucionalista para promover transformaciones sociales que redunden en beneficio de la mayoría de la sociedad. Ahora bien, para que esta potencialidad se desarrolle, el institucionalismo ha de realizar un esfuerzo en deslindar los campos positivo y normativo en el curso sus investigaciones y, sobre todo, ha de elaborar un principio de valor social alternativo al criterio de mercado que sirva de guía a las políticas públicas. Estas cuestiones constituyen la base del presente trabajo.

1. CIENCIA ECONOMICA Y TRANSFORMACIONES SOCIALES

La resolución de problemas como objetivo

La perspectiva institucionalista sitúa el cambio institucional en el centro de la investigación económica. El problema económico fundamental consiste en la modificación de las instituciones para que éstas puedan incrementar sus funciones de carácter instrumental, es decir, contribuir a la provisión óptima de bienes y servicios en beneficio de toda la colectividad. Esta concepción implica centrarse en el estudio de las necesidades de la gente real, no en las de los mercados abstractos o el gran capital. Waller (1988: 667) define el institucionalismo como el "análisis crítico dirigido a describir de forma precisa el funcionamiento de un sistema económico con el propósito de alterar intencionadamente ese sistema hacia estructuras y prácticas sociales más democráticas y participativas". Para los institucionalistas, las demandas populares a favor de los derechos constituyen el mejor instrumento para la transformación social. El elemento retardador del cambio social proviene de la presión ejercida por los grupos de poder para mantener sus posiciones, así como de la propensión de la gente a retener y perpetuar hábitos mentales y de comportamiento que aceptan relaciones sociales basadas en el dominio, diferencias de estatus, privilegios, etc.

El institucionalismo no constituye una forma de hacer economía constreñida por la estrechez de un marco acotado por el interés de individuos egoístas y la eficiencia estática de abstractos mercados en equilibrio. En lugar de ello, el paradigma institucionalista, al analizar las relaciones económicas considerándolas parte intrínseca del proceso social en su conjunto y centrarse en el proceso de cambio económico y social, se constituye en una Economía Política para la transformación social. Para los institucionalistas la economía ortodoxa es poco significativa, moralmente reprobable y con escasa capacidad para la

resolución de los problemas más importantes de nuestro tiempo. Ahora bien, la irrelevancia que manifiesta la economía neoclásica dentro de una sofisticada presentación formal, no es más que el resultado de su sumisión a la opción ideológica dominante. Leontief (citado en Whalen, 1995) describió la economía académica como una disciplina en "espléndido aislamiento" debido a su desdén por la realidad y el énfasis en el equilibrio de mercado.

La política de *laissez faire* es incapaz de abordar y dar solución a problemas vitales de las sociedades, tales como pobreza, desigualdades, emigración, sectores productivos marginados, carencia de infraestructuras, problemas demográficos,...). Cualquiera de estos problemas hunde sus raíces en la estructura institucional de la sociedad y no pueden considerarse como cuestiones económicas aisladas del contexto social en que se producen. Estos problemas constituyen los mismos fundamentos de la estructura social y no pueden ser abordados desde criterios "puros" de mercado. En todos ellos, la dirección que ha de tomar la sociedad debe involucrar un auténtico debate social, con implicación de todos los sectores afectados. Los cambios en la estructura institucional deben ser consecuencia de un proceso social participativo y democrático y no del seguimiento ciego de criterios de mercado.

El énfasis en las transformaciones sociales por parte del institucionalismo proviene de su trayectoria ligada a la defensa de los derechos civiles, al apoyo a las medidas a favor del bienestar social, al movimiento estudiantil, al movimiento feminista, al impulso de los derechos de las personas mayores, a la defensa del medio ambiente, al movimiento por la paz, etc. El institucionalismo trata de contribuir a la mejora de la condición humana a través del continuo debate sobre los derechos: derecho al empleo, a un ingreso digno, a la vivienda, a la calidad del medio ambiente,...Las demandas populares de derechos constituyen la guía fundamental para los análisis desde el punto de vista institucionalista.

Valores instrumentales y no-instrumentales

En el acercamiento institucionalista, tanto para la identificación de los problemas como para la resolución de los mismos es básico el concepto de institución. Este concepto puede ser definido de diversas maneras, aunque todas ellas son coincidentes en sus aspectos esenciales con lo apuntado de forma pionera por Veblen, el fundador de la escuela institucionalista. Para nuestros propósitos, diremos que las instituciones están constituidas por el conjunto de leyes, normas (instituciones formales), actitudes, hábitos mentales,

tradiciones, convenciones sociales, etc. (instituciones informales) que regulan el comportamiento de las personas en su actividad social. Las instituciones definen el marco de actuación de los seres humanos en la esfera social. La coerción, la estructura de incentivos, la persuasión, el comportamiento rutinario, etc., constituyen todos ellos aspectos que conforman el marco institucional en el que se desarrolla la actividad económica.

Los diferentes tipos de valores presentes en las instituciones son los que guían las conductas de los agentes sociales. El institucionalismo, desde Veblen, distingue entre valores instrumentales (aquellos ligados a la aplicación del conocimiento disponible a la resolución de los problemas en beneficio de la mayoría de la sociedad) y valores no-instrumentales o ceremoniales (aquellos ligados a intereses cuya finalidad es la conservación del poder, estatus o privilegios). El cambio institucional, entendido como la sustitución de unos valores por otros, supone la modificación de las reglas de juego, la revisión de rutinas establecidas, la reconsideración de creencias y valoraciones anteriores, la sustitución de determinados hábitos mentales y actitudes por otros, etc. Por ello, el proceso de cambio institucional provoca cambios reales en la percepción de las situaciones y en las pautas de comportamiento por parte de los agentes sociales. Por eso, tal como señala Bush (1994) la formación de valores, tanto a nivel individual como social, constituye un proceso real y, como tal, debe ser objeto de investigación.

La finalidad de la eficiencia instrumental es la eficiencia social, es decir, el servicio a la sociedad mediante la aplicación de políticas concretas para la resolución de problemas. Consiste en la eliminación de obstáculos institucionales que impiden el desarrollo del potencial productivo de la comunidad y la cohesión social. Se trata, en suma, de poner la economía y el conocimiento tecnológico y científico al servicio de toda la sociedad. "Que la eficiencia instrumental sea difícil de cuantificar no indica que debiera ser rechazada como criterio. A pesar de las afirmaciones neoclásicas en otro sentido, la eficiencia de Pareto no es precisamente un modelo de precisión y claridad, y sin embargo es ampliamente aceptado como medida" (Miller 1995:126).

Naturaleza del Estado

En todo proceso de transformación social es preciso abordar la naturaleza del Estado. En este punto el acercamiento marxista tiene mucho más que ofrecer que el

institucionalismo. El análisis marxista del Estado ha sido desarrollado desde dos perspectivas. Una de ellas considera que el Estado es un instrumento al servicio exclusivo de la clase dominante; el Estado representa los intereses de los propietarios de los medios de producción y actúa en su interés. La segunda perspectiva percibe el Estado como un espacio en el que se manifiesta la división de clases, lo cual concede una relativa autonomía para acciones que supongan transformaciones sociales progresistas, aunque el esfuerzo básico del Estado estará dirigido a asegurar la pervivencia y reproducción del sistema capitalista. Esta segunda visión revela el carácter dual del Estado: ceremonial por un lado (inmovilista y defensor del *statu quo*) e instrumental por otro (propiciando cambios progresistas). A esta segunda perspectiva del Estado se aferra el análisis institucionalista a través de su énfasis en las reformas y en la transformación social. Al estar el institucionalismo empeñado en la transformación social a través de reformas progresivas, el Estado se convierte en el instrumento necesario para llevar a cabo ese proyecto.

Por otra parte, el pensamiento institucionalista promueve la conversión del Estado "corrector" de la economía convencional en un Estado "creativo" (Whalen 1995: 192). Podríamos añadir a esta afirmación que el Estado creativo se situaría en un nivel de eficiencia muy superior al simple Estado corrector de imperfecciones de mercado, y también, al Estado "paliativo" que trata de atenuar las desigualdades más acusadas¹. El Estado creativo asumiría el papel activo de adaptar la estructura institucional a fin de que la esfera económica cumpla de manera óptima su cometido. El Estado creativo se constituye en una organización (conjunto de agencias) al servicio de la sociedad, que actúa de dinamizador de la actividad económica y que propicia la igualdad social y un marco institucional favorable a la participación de todas las personas en las tareas económicas y en la toma de decisiones.

2. ESTATUS CIENTIFICO DE LA ECONOMIA INSTITUCIONALISTA

Valores y ciencia

La cuestión de la neutralidad axiológica o desvinculación moral de la ciencia económica ha ocupado gran parte de las reflexiones de los economistas en torno a

¹ Los keynesianos pueden apartarse del punto de vista de la autorregulación lo suficiente como para justificar políticas macroeconómicas anticíclicas, pero una vez llevado el debate al cuestionamiento de la estructura institucional de la sociedad, estos economistas, tal como apunta Whalen (1995: 183) adoptan posiciones tan *laissez faire* como los proclamados por los que se sitúan en las ramas más conservadoras del neoclasicismo.

cuestiones epistemológicas y metodológicas. Si los defensores de la economía dominante acusan a las corrientes heterodoxas de lanzar proposiciones y emitir juicios sin base científica contra el orden económico establecido, de la misma forma, la economía neoclásica puede ser acusada de practicar la defensa ideológica del *statu quo* imperante bajo el disfraz de ciencia económica.

La supuesta superioridad científica frente a otras corrientes arrogada por la corriente económica ortodoxa, se debe, en gran parte, a su autoconvencimiento de haber creado una teoría económica libre de juicios de valor. Para los economistas en la línea convencional, al asumir que la única tarea posible de la ciencia es la de explicar los fenómenos que analiza, una ciencia económica con valores o crítica sería un sinsentido, por lo que han argumentado de diversas formas defendiendo la desvinculación axiológica de la teoría económica. La posición institucionalista se ha caracterizado por una cierta ambigüedad y confusión ante esta cuestión. Por una parte, manifiesta una posición titubeante sobre la necesidad de distinguir entre proposiciones positivas y normativas (aspecto negativo a nuestro entender), pero por otra parte, manifiesta con claridad la necesidad de explicitar y someter a análisis los juicios de valor (aspecto positivo). Vamos a extendernos con más detalle en estas dos cuestiones:

1. *Distinción entre proposiciones normativas y positivas.* Esta distinción no debe ser patrimonio de la economía neoclásica, sino que debe ser también aplicado por corrientes heterodoxas como la institucionalista. Hodgson critica con dureza, y creemos que acertadamente, la posición que adoptan autores institucionalistas que consideran que no existe diferencia epistemológica alguna entre hechos y valores, entre verdad acerca de lo que es y verdad acerca de lo que debe ser. Argumentar que no existe diferencia alguna entre proposiciones del tipo *es* y del tipo *debe ser* es "manifiestamente inaceptable, y significa abandonar cualquier distinción, cualquiera que fuese, entre ciencia e ideología" (Hodgson, 1993:112). Aun aceptando que las proposiciones factuales estén contaminadas con valores debido a diversos factores (sesgo valorativo del investigador; dependencia de intereses corporativos o políticos, etc.), no puede aceptarse la idea de que las proposiciones positivas y normativas sean epistemológicamente equivalentes. De un *es* no puede derivarse un *debe ser*, ni tampoco un *no debe ser*. Aunque todas las proposiciones positivas están influidas por juicios de valor, es necesario seguir estableciendo la distinción entre

aquellas proposiciones que son positivas en líneas generales (aunque no totalmente) y aquellas que son normativas.

Por tanto, la investigación económica institucionalista debe admitir sin reservas que las valoraciones no pueden estar presentes en el proceso de fundamentación de las teorías, aunque aparecen de forma inevitable en los demás estadios (anteriores y posteriores) de la actividad científica. Es preciso diferenciar entre ciencia como actividad social, cada vez de mayor trascendencia, y el producto de esa actividad, es decir, las teorías científicas. Los contextos de elaboración de las teorías científicas y de su aplicación (forma en que se estructura la comunidad científica, orientación de los programas de investigación, financiación de la investigación, utilización de las teorías,...) son ámbitos absolutamente permeables a los valores. Pero las teorías, el conjunto de proposiciones obtenidas con finalidad explicativa, aunque tengan un indudable fondo normativo, deben estar formuladas con carácter positivo. Gunnar Myrdal es uno de los autores que más ha sobresalido por su énfasis en la inevitabilidad y necesidad de establecer juicios de valor en las ciencias sociales, pero siempre ha considerado que los valores no emergen automáticamente de los hechos. Señala Hodgson (1993), que Myrdal, aunque considera los valores inherentes a la investigación social, siempre los consideró epistemológicamente diferente a los hechos. Una vez aceptada esta distinción, la "calidad científica" del conjunto de teorías elaboradas, tanto por la corriente económica ortodoxa como por corrientes heterodoxas, es la misma. Lo que sí puede ser objeto de comparación es la cantidad de "teoría" lograda².

2. Los juicios de valor como parte fundamental de la investigación económica. Los institucionalistas consideran que los juicios de valor son parte intrínseca de la investigación científica de carácter social, por lo que proclaman la necesidad de explicitarlos y de someterlos a escrutinio. El acercamiento institucionalista a la investigación económica queda delineado en los trazos marcados por Myrdal (1980: 347-8). Según este autor, se debe trabajar con premisas de valor explícitas pero no arbitrarias, es decir, premisas cuya relevancia, significado, consistencia lógica y viabilidad son objeto de evaluación. Esta idea

² Es indudable que la teoría neoclásica, en base a su método axiomático-deductivo, ha tenido un mayor desarrollo que otras corrientes económicas en la elaboración de un cuerpo de proposiciones positivas. Aunque los institucionalistas pueden presentar desarrollos teóricos relevantes (teoría de precios administrados de Gardiner Means, teoría del desarrollo en las obras de Clarence Ayres y Gunnar Myrdal, teoría del cambio institucional de Bush, teoría del valor social de Tool,...) su acercamiento a la realidad

de lo que "debe ser", marcada por las premisas de valor explicitadas, guía el análisis de lo que "es".

La suposición de que las proposiciones normativas no pueden ser objeto de análisis mediante el uso de la razón está ampliamente extendida en la ciencia económica. Para los neoclásicos, sólo las proposiciones científicas pueden ser objeto de análisis mediante la razón, pero nunca las metas, los propósitos, las convicciones éticas, las preferencias y los deseos, ya que se les supone un carácter arbitrario. Nada se puede decir racionalmente sobre valores, porque los valores quedan fuera del ámbito de la razón, hacen referencia a cuestiones morales. En cambio, Ovejero abunda en la misma idea de Myrdal cuando afirma que los debates sobre cuestiones valorativas se basan en argumentos y estos pueden ser objeto de evaluación o crítica sobre la base de su consistente o débil fundamentación. "El escepticismo acerca de los valores ha dejado paso a una investigación interesada en mostrar que se pueden decir bastantes cosas sobre los propósitos, los valores, las preferencias y aún las pasiones sin abandonar el ejercicio de la razón, incluso sobre las emociones, sobre su racionalidad y sobre nuestra responsabilidad sobre ellas" (Ovejero, 1994:148)

Los institucionalistas suscriben la aseveración de Myrdal de que no hay forma de estudiar la realidad social más que desde el punto de vista de los ideales humanos. Para Myrdal, una "ciencia social desinteresada" nunca ha existido y, por razones lógicas, no puede existir; los juicios de valor representan nuestro interés en una cuestión, plantean las preguntas, dirigen nuestro razonamiento y otorgan significado a nuestras inferencias. "Cuando, a partir de entonces, he tratado de ser fiel a esta convicción en muchos campos de estudio y me he impuesto la norma de exponer mis premisas de valor y justificar su selección, he restablecido el carácter de ciencia moral a la economía" (Myrdal, 1980: 10).

Abordar la investigación científica explicitando previamente las premisas de valor, sometiendo a análisis razonado esas premisas y distinguiendo entre proposiciones positivas y normativas, asegura el carácter científico de la investigación y la relevancia de las cuestiones tratadas, sentando las bases, al mismo tiempo, para efectuar recomendaciones políticas.

económica a través del estudio de casos, reduce la posibilidad de hallar invariantes o generalidades que puedan ser incorporadas al cuerpo de teorías.

Investigación causal

El institucionalismo incide en la investigación de las causas de los fenómenos. Desde el punto de vista institucionalista la función del conocimiento económico -el conjunto de descripciones, conceptos, modelos, teorías, etc. provisionalmente aceptados- es mostrar que las situaciones económicas y sociales derivan de las interrelaciones existentes en la estructura institucional de la sociedad, señalando al mismo tiempo la dirección que ha de tomar el cambio institucional para la resolución de los problemas.

Entendiendo por metodología el conjunto de constructos, modos y procedimientos que sirven para guiar la investigación, recogemos tres características propias de la metodología de investigación institucionalista que la distinguen del acercamiento neoclásico (Tool, 1998):

-La metodología institucionalista utiliza un acercamiento holístico, evolutivo, no dogmático y provisional en la investigación.

-No es esencialista o fundamentalista; es decir, no utiliza el recurso a eternas verdades, causas primeras, leyes naturales, determinismo histórico, etc. Es decir, no existe de antemano ninguna premisa fundamental no basada en la evidencia que pueda constreñir la investigación.

-Promueve la construcción de modelos creativos que constituyen instrumentos analíticos que facilitan la identificación y selección de fenómenos que son considerados significativos por su relevancia causal. Su finalidad es la explicación de las conexiones causales en la estructura institucional de la sociedad³. Como los problemas tienen antecedentes causales, la resolución de problemas solamente es posible a través de la comprensión de los determinantes causales de los mismos⁴ como, por ejemplo, imposiciones desde el poder, actuaciones injustas asumidas como naturales o inevitables, comportamientos ineficientes justificados por la tradición, etc. Esos antecedentes sólo pueden ser puestos de manifiesto a través de una investigación radicalmente libre.

³ La "matriz de estructura social" de Hayden, o el "tableau de planificación central" de Munkirs constituyen ejemplos de estos modelos.

⁴ Aunque la investigación económica de carácter institucionalista abarca tanto la investigación causal (dependiente de los hechos) como la no-causal (de carácter más discursivo y no necesariamente dependiente de los hechos), es la primera de ellas la que ha sido objeto de tratamiento preferente por parte de los institucionalistas.

Una característica común a los autores institucionalistas es su defensa de la libertad académica y de las prácticas democráticas (Tool, 1998). Pero tanto la libertad en la investigación de los problemas económicos como el carácter genuinamente democrático de las formas de gobierno defendidos por los institucionalistas van más allá de los tópicos habituales sobre estas materias y constituyen el eje sobre el que se vertebra todo el edificio institucionalista. El propósito es, ha sido siempre, la contribución a una investigación científica social realizada sin restricciones con el fin de modificar las estructuras institucionales en beneficio del interés colectivo.

3. VISION DE LA ORGANIZACION ECONOMICA Y SOCIAL

Cuando el acercamiento evolutivo-institucional a la economía, después de décadas de ostracismo, vuelve a partir de los años 60 a cobrar fuerza en los Estados Unidos, los nuevos autores, aunque conocedores de la obra de Marx y de los posteriores desarrollos del marxismo en Europa, configuran su perfil intelectual a partir de la obra de Veblen y del filósofo pragmatista John Dewey, y su visión de la sociedad a partir de las experiencias emancipadoras vividas por la sociedad norteamericana a lo largo de su historia: los movimientos abolicionista y sufragista, el movimiento por los derechos civiles, las protestas estudiantiles, el movimiento feminista, el movimiento ecologista y el rechazo a las políticas económicas neoliberales. Dugger (1989a) expresa de forma significativa las raíces y dirección de los neoinstitucionalistas al señalar que las concretas demandas por los derechos han radicalizado al movimiento más que las críticas abstractas sobre la sociedad. El institucionalismo se configura como el esfuerzo intelectual y el conjunto de prácticas que realiza su contribución a una larga tradición histórica en la búsqueda de modos de organización económica y social que aúnen la libertad, la justicia y la solidaridad.

A fin de cuentas, lo que separa al enfoque evolutivo-institucionalista del enfoque neoclásico no es la consideración de las instituciones como unidad de análisis (también la Nueva Economía Institucional, de corte neoclásico, sitúa las instituciones en el centro de su agenda investigativa), ni siquiera el hecho construir el entramado teórico sobre la base de hipótesis -aunque distintas- sobre el comportamiento humano (también el institucionalismo crea su edificio teórico a partir de la dicotomía conductual humana establecida por Veblen a partir de su teoría de los instintos) sino la distinta visión sobre el objetivo básico de la organización económica y social: reforzamiento del *statu quo* a favor

de los intereses de grupos con poder para unos, transformaciones sociales a favor del interés colectivo para otros.

Lo que parecen negar los economistas neoclásicos es la existencia de un estadio en el que se incorporan los juicios de valor que orientan y dan sentido a toda las fases posteriores de la investigación económica. En ese estadio previo a la elaboración de las teorías es donde se introducen valoraciones que conducen a una determinada opción metodológica y a recomendaciones políticas de determinado signo. Tanto la economía ortodoxa como la economía institucionalista están cargadas de valoraciones, pero desde visiones sociales radicalmente opuestas que corresponden a perspectivas morales distintas. La perspectiva institucionalista no está de acuerdo con las aseveraciones que manifiestan que los supuestos manejados por la economía neoclásica son compatibles con cualquier premisa de valor y son, por tanto, independientes de ellos. Al contrario, los institucionalistas enfatizarán el hecho de que los supuestos recogen la fundamentación moral y la consiguiente propuesta de organización social de una corriente económica. Es necesario rechazar la falsa neutralidad del discurso económico ortodoxo que tiende a presentar como verdades objetivas lo que no son sino opciones ideológicas y sociales.

La perspectiva neoclásica-neoliberal se articula como un experimento social en torno a la simbiosis entre una vuelta al liberalismo (concebido ya como orden natural-eterno y no como una superación del mercantilismo-feudalismo) y una concepción atemporal del mercado (concebido como una manifestación de la ley natural) como últimos *dictum* de la organización económica y social. Este acercamiento trata la compleja estructura institucional (Estado, normas, hábitos, rutinas, organizaciones de diverso tipo,...) que han ido conformando las sociedades como *imperfecciones* que no deben formar parte del análisis económico⁵. La formulación de la política económica en el modelo neoclásico no se hace de forma procesual sino de forma apriorística. Se asume - en las políticas dirigidas a los países del Este, por ejemplo- que la eficiencia y el crecimiento económico sostenido serán la consecuencia automática de la privatización y del establecimiento de

⁵ También la Nueva Economía Institucional, de inspiración neoclásica, considera el surgimiento de las instituciones como una respuesta de individuos que, insatisfechos con la actuación de mercados imperfectos, tratan de llegar a situaciones de mayor eficiencia mediante la creación de instituciones. Cuando el mercado fracasa en alcanzar una solución óptima, los agentes económicos reconocerán esa deficiencia y crearán instituciones sociales de no mercado en un intento de superar esas deficiencias. Una actuación difícilmente explicable por otra parte, ya que el esfuerzo por crear instituciones (bienes públicos) debe ser llevado a cabo por agentes que la racionalidad del *homo economicus* supone se comportarán de manera oportunista (comportamiento *free ride*) ante esta circunstancia.

mercados competitivos. Esto debe ser así, para todos los países sin excepción, independientemente de su marco institucional propio, de su historia particular, de su realidad social concreta. Es un acercamiento que supone que sus proposiciones tienen validez en cualquier tiempo, lugar y cultura. Se trata de conformar cualquier realidad al modelo abstrato de la economía ortodoxa.

El mercado en la perspectiva institucionalista

En el acercamiento institucionalista el mercado no se concibe como un fenómeno natural sino como un conjunto instituido de relaciones sociales y de reglas que determinan las condiciones de los intercambios (productos que pueden ser objeto de intercambio, partes que pueden intervenir, estructura de los derechos de propiedad,...). El mercado, los mercados concretos (de bienes y servicios de todo tipo, de crédito, de valores, etc.) no son fenómenos naturales, sino el resultado del ejercicio del poder, especialmente por parte del Estado a través de sus agencias o, de manera cada vez más frecuente, por parte de instancias supraestatales. Los mercados serán instituidos de acuerdo a los intereses de grupos con poder y capacidad de presión, y las agencias estatales asumen la función de hacer cumplir los contratos acordados, realizar de árbitro en las disputas y ser, en todo momento, garantes del adecuado funcionamiento de los mercados.⁶

La concepción neoclásica concibe el mercado como si fuera la causa suprema y todo lo demás el efecto. Una vez encumbrado el mercado a causa primaria, sirve no sólo para ocultar la estructura institucional que le da carta de naturaleza, sino incluso para desviar la atención ante determinadas actuaciones en el ámbito empresarial.⁷ Para la concepción institucionalista el mercado no es la causa, sino el efecto. La naturaleza de los intercambios y el modo en que se llevan a cabo son el reflejo de la estructura de poder en la sociedad. Para los economistas neoclásicos la institución dominante de nuestro tiempo es el mercado, pero para los institucionalistas el juego real no transcurre en el mercado. Las fuerzas reales operan detrás del mercado, determinando qué intercambios serán autorizados y qué intereses serán beneficiados. El mercado meramente refleja las reglas de juego establecidas de antemano.

⁶ Esta visión, anticipada por el marxismo, se ha incorporado al discurso institucionalista a través de la obra de John R. Commons.

⁷ Constantemente la actualidad nos brinda ejemplos de empresarios, políticos, directivos, etc. identificando al mercado como causa explicativa de cierres de plantas y despidos de trabajadores, consiguiendo muchas veces

Para Klein (1995:138), todas las asignaciones que surgen de los precios de mercado requieren control por una autoridad exógena, porque el interés público debe ser siempre planteado como un criterio independiente contra el que debe juzgarse la asignación de mercado. Esta debe ser la tarea más importante del gobierno en una sociedad democrática.

4. VALORACION DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS

Racionalidad de mercado versus racionalidad institucional

La corriente económica dominante percibe el mercado como algo inevitable, natural y consustancial a la actividad humana; es, por tanto, algo necesario que está fuera de toda discusión y a salvo de cualquier crítica. La tesis de la inevitabilidad del mercado de los economistas ortodoxos se basa en la consideración de que el mercado es el único modo de organización económica posible. Al equiparar el "mercado" con lo "racional", cualquier tentativa de pensar otro modo de organización económica es automáticamente catalogado como "irracional" (Ovejero, 1994).

Esta visión de la economía ortodoxa considera que las decisiones de mercado, al tomarse en base al criterio de eficiencia, son ajenas a cualquier juicio moral y es precisamente la intervención del Estado (intromisión en base a valores) la causante de comportamientos ineficientes. Pero esta visión no contempla la actuación de los mercados dentro de una estructura institucional previamente delimitada, ya que economía (mercado) y política (valores) no pueden entenderse como compartimentos estancos o ámbitos enfrentados, sino que la esfera de la economía será reflejo de las elecciones (juicios de valor) que se realizan en el ámbito de la política. Y aun concediendo que el mercado muestra una determinada mecánica en su actuación, no observable en otras esferas de la vida social, ello no es argumento para que la actuación de mercado quede libre del juicio crítico de la colectividad.

La racionalidad institucional analiza los mercados contextualizándolos en una determinada etapa de la evolución histórica del capitalismo y tratando de poner de manifiesto la incidencia de los factores institucionales (relaciones de poder, normas

eludir con ello responsabilidades debidas a una deficiente gestión, mal uso de fondos, enriquecimiento

promulgadas, tradiciones adquiridas,...) en la configuración concreta que adquieren los citados mercados. Los neoclásicos no establecen una línea de unión entre la estructura institucional y los mercados. Se ignoran los acuerdos y conflictos institucionales que posibilitan el surgimiento, mantenimiento y modificación de las estructuras de los mercados reales.

La perspectiva institucionalista considera el mercado un instrumento al servicio de la voluntad social expresada a través de la democracia participativa. En última instancia, el mercado, como una opción más para organizar determinados ámbitos de la vida económica, debe ser objeto de elección política (moral). Para el institucionalismo, el mercado no es algo "natural", algo inevitablemente bueno que deba ser aceptado *per se*, sino una construcción social que debe estar sujeta a crítica (a debate moral), y que ha de ser objeto de evaluación por los resultados que su actuación produce en la sociedad. Las virtudes adjudicadas al mercado por sus defensores (asegurar el comportamiento optimizador de los agentes, contribución al crecimiento económico, regulador de la conducta humana, impulso en la liberación de las costumbres sociales,...) deben ser contrapuestas a las críticas vertidas por parte de sus detractores (filosofía moral utilitarista, hedonismo, conducta egoísta y calculadora, desigualdades sociales, consumismo desenfrenado, despilfarro de recursos, efectos negativos sobre el ecosistema, desintegración cultural y pérdida de sentido comunitario,...).

Ante la posición neoliberal de adoptar el criterio de mercado como el único posible para guiar las políticas públicas y organizar la totalidad de la vida social, los institucionalistas abogan por la supeditación, en todos los órdenes, de la racionalidad de mercado a la racionalidad política democrática, es decir, a la voluntad social. En cada caso habrá que decidir en qué ámbitos de la actividad económico-social debe primar el criterio de mercado y con qué grado de libertad, el cual podrá variar desde posiciones *laissez faire* para algunas actividades, hasta regulaciones más o menos estrictas para otras. El acercamiento en términos de coste-beneficio a los problemas sociales presenta grandes limitaciones por la estrechez de miras que supone este planteamiento. La utilización de la ética utilitarista para abordar problemas colectivos debe ser objeto de evaluación crítica por parte de la sociedad y no impuesta como algo ineludible. Para los institucionalistas, la colectividad tiene que oponerse a aceptar acríticamente el criterio de mercado como norte

incontestable para cualquier política pública y su extensión a parcelas en las que históricamente han estado ausentes las relaciones mercantiles.

Teoría institucionalista del valor social

Aunque lo deseable desde el punto de vista neoliberal sería la inexistencia de políticas públicas (el término *laissez faire*, más que ningún otro, definiría el criterio de valor social para la visión neoliberal), en la medida que existen, el valor social de esas políticas vendría dado por su capacidad para promover un orden social según criterios de mercado. Las políticas públicas merecerán un juicio positivo en la medida en que sean capaces de acercarnos a una solución de mercado y/o reducir el papel del gobierno. El valor social de las políticas públicas en las sociedades socialistas ha sido coincidente con las directrices de la planificación centralizada.

La determinación del criterio de valor social es un área de importancia crucial para la economía institucionalista, pero a pesar de los múltiples esfuerzos realizados para la elaboración de una teoría institucionalista del valor social (teoría instrumental del valor social), y a pesar de un núcleo común de perspectivas que no son realmente cuestionadas, el tema en muchos aspectos permanece poco claro y es incluso objeto de controversia (Klein, 1995:129). Este núcleo común de perspectivas acerca del valor social estaría compuesto por los diversos conceptos que han sido propuestos a lo largo de la historia del institucionalismo: "mejora de la condición humana" (Veblen), "consecución de una sociedad razonable" (Commons), "progreso tecnológico" (Ayres). Actualmente es objeto de atención la distinción establecida por Bush (1987) entre *cambio institucional progresivo* y *regresivo*". Con todo, en la actualidad el criterio más citado por los autores institucionalistas es el enunciado por Tool (1986): "el camino a seguir es aquel que asegura la continuidad de la vida humana y la no injusta recreación de la comunidad a través del uso instrumental del conocimiento". Este autor pone gran énfasis en los procedimientos democráticos como vía para avanzar en mejoras de carácter instrumental, convirtiendo la participación democrática en el demento central de la teoría del valor social. Como ha sido señalado por Dugger (1995: 207), Tool ha llevado el valor social del ámbito de la tecnología al de la democracia. Con todo, ninguna propuesta del institucionalismo llega a competir en precisión y claridad a los criterios de valor social defendidos desde posiciones neoliberales o marxistas.

En realidad, todos los enunciados señalados remiten al análisis pionero de Veblen por el que establecía la distinción entre valores y comportamientos de carácter instrumental (aquellos que tratan de aplicar el conocimiento disponible para mejorar la condición humana) y valores y comportamientos de carácter ceremonial (aquellos que al justificar la actual situación basada en el poder, la imposición, el estatus, o los privilegios, constituyen un obstáculo para el cambio y el progreso social). El análisis de la realidad por parte de Veblen en base a la dicotomía entre procesos instrumentales y ceremoniales se ha convertido al mismo tiempo en el principio normativo de la economía institucional. Esta elaboración de la teoría social del valor partiendo de la obra de Veblen ha requerido, lógicamente, una lectura *normativa* de las aportaciones del fundador de la corriente institucionalista. Gladys P. Foster (1995:45) realiza un comentario significativo al respecto: "Aunque (Veblen) negó muchas veces que estuviera sugiriendo que el modo tecnológico (instrumental) de comportarse tuviera que ser el preferido, es muy difícil dejar de concluir que en realidad estaba diciendo exactamente eso. Parece probable que no encontrara la forma de decirlo y seguir como "científico". Nada nos debe extrañar, porque un proceso idéntico es el producido en el campo de la economía ortodoxa; el análisis del capitalismo naciente por parte de Adam Smith, colocando al mercado como elemento nuclear de la explicación, ha derivado al mismo tiempo en la adopción del mercado como criterio de valor social. Señala Bush (1995:26, nota 28) que la interpretación normativa de Veblen es mucho menos controvertida en la actualidad que en la década de 1950 cuando Tool abrió el camino con su disertación doctoral.

Democracia como valor social

El análisis institucionalista se centra en el estudio del sistema económico con el fin de modificar intencionadamente ese sistema para introducir estructuras y prácticas más democráticas. Los institucionalistas colocan en lugar preferente el concepto de democracia, entendida ésta no como una delegación de poder a las élites políticas al servicio del poder económico y del orden establecido, sino como un ejercicio de poder real y de dignidad de las personas en su ámbito de actuación. La causa institucionalista es la democracia económica en el trabajo y la democracia participativa en el ámbito político. La democracia participativa no es garantía contra los errores en la elección entre políticas públicas alternativas, pero en procesos genuinamente democráticos la detección de errores constituye parte del proceso. La democracia participativa hace más fácil cometer errores,

pero también más fácil detectarlos y corregirlos. Las decisiones no son nunca finales, porque siempre es posible encontrar mejores soluciones. La democracia participativa implica que aquellos afectados por las decisiones tengan voz en la toma de decisiones. Todo esto supone el situar la política por encima de la economía y la concepción de una sociedad organizada a favor de la mayoría, no de la minoría de poderosos. Ahora bien, inmediatamente surge la duda de si una democracia genuina es posible dentro de un sistema capitalista de relaciones de propiedad.

Elevar la toma de decisiones democrática a un lugar central en el desarrollo de la política económica es una condición necesaria para implementar políticas de carácter instrumental, pero no es suficiente. El mismo Tool es consciente de las limitaciones del concepto de democracia como criterio de valor social. La democracia es un criterio necesario, pero no suficiente, en la elección entre alternativas... El hecho de que una elección institucional sea realizada por el voto de la mayoría, directa o indirectamente, no significa necesariamente que la "continuidad de la vida humana y la no injusta recreación de la comunidad a través del uso instrumental del conocimiento" sea atendida de ese modo", ya que las mayorías pueden equivocarse.

Democracia e igualdad deben ir unidas, pues la democracia formal que tolera o alimenta desigualdades económicas pierde legitimidad. La democracia es una condición necesaria para la participación activa de la colectividad en la toma de decisiones, pero no es una condición suficiente para el cambio institucional de carácter progresista. La extensión de la democracia participativa a todos los ámbitos de la sociedad (esfera política, empresas, asociaciones, familias,...) impulsa la igualdad social. Por ejemplo, un mayor nivel de democracia en la toma de decisiones en las empresas va unido a un menor nivel de desigualdades salariales entre los trabajadores, como es el caso de las empresas cooperativas de trabajo asociado. En todo caso, la profundización en la igualdad social siempre conduce a reforzar la democracia participativa.

La igualdad como criterio de valor social

Consideramos que el concepto de igualdad debe ser incorporado de forma decidida y ocupar un lugar preferente en una teoría instrumental del valor social. El valor social desde el punto de vista institucionalista se puede definir como la consecución del cambio institucional en el sentido instrumental; pero a pesar de las contribuciones realizadas para

la elaboración de una teoría del valor social existen dudas razonables entre los institucionalistas sobre la capacidad de distinguir en todos los casos sobre lo que es y no es instrumental. La definición de un principio de valor social a salvo de ambigüedades y con una capacidad operativa clara para guiar las políticas públicas en el sentido instrumental es una necesidad y un deseo compartido por los institucionalistas. El concepto de igualdad reúne cualidades esenciales que le hacen merecedor de constituir un principio de valor fundamental en el proceso de cambio social. Señalamos las principales:

1) contribuye a dar concreción al criterio de valor social en un sentido nítidamente instrumental, por lo que se constituye en un principio sumamente operativo.

2) las políticas que contribuyen a la igualdad social constituyen la mejor herramienta para disminuir la importancia de los valores ceremoniales (que justifican los intereses y estatus de grupos con poder) en la sociedad.

3) las medidas a favor de la igualdad social revierten el poder al conjunto de la colectividad y contribuyen a consolidar una genuina democracia participativa.

4) existe un consenso amplio entre los institucionalistas en el sentido de considerar la igualdad social como uno de los aspectos básicos para el bienestar de las sociedades.

5) es un concepto profundamente enraizado en la historia del género humano. El deseo de igualdad social ha constituido a lo largo de la historia el motor principal de revoluciones y reformas sociales en busca de la emancipación de las clases más desfavorecidas.

La igualdad social en el institucionalismo

La defensa incondicional del institucionalismo a favor de la igualdad social descansa en su convicción de que la igualdad es instrumental. Por ejemplo, las políticas redistributivas se impulsarán no sólo por el beneficio económico inmediato que puedan suponer a los receptores de ayudas, ni por el hecho de que contribuyan a asegurar una demanda sostenida para la producción, sino, principalmente, porque constituyen una actuación instrumental tendente a eliminar diferencias de poder y estatus en la sociedad (disminución del dominio ceremonial). Al derivarse de la concepción instrumental que el progreso de la sociedad se produce de abajo hacia arriba, nunca de arriba hacia abajo, la

redistribución se convierte en un elemento esencial para el progreso. La redistribución y la igualdad son instrumentales porque implican cambios en las relaciones de poder y estatus en la sociedad. Para los institucionalistas, la pobreza se encuentra institucionalizada. La existencia del desempleo, de contratos laborales en condiciones inaceptables, de salarios de miseria, la acentuación de diferencias salariales, etc., hunden sus raíces en la estructura institucional ya que los ingresos económicos, y el poder y estatus que de ellos se derivan, se apropian a través de las instituciones. La igualdad social constituye un concepto-fuerza que sirve de norte para juzgar la bondad de las políticas públicas. Promover la igualdad significa impulsar el acceso de todas las personas a la sanidad, educación, vivienda, trabajo, ocio creativo, medio ambiente de calidad, etc.

Veblen (citado en Dugger, 1989b) consideraba el output como el producto obtenido por la colectividad, el resultado del esfuerzo común y compartido, no simplemente del esfuerzo individual⁸. Al ser la comunidad la que obtiene el producto, es ella la que debe distribuirlo. En este punto aparece en Veblen un sentido comunitario muy acendrado. Dugger considera la igualdad un aspecto esencial para el bienestar de la colectividad. Para Myrdal el igualitarismo constituye la valoración fundamental de la política social moderna. "Sólo en los países que se encuentran muy avanzados como estados-providencia y sólo en fechas muy recientes, ha surgido la idea de que las reformas sociales, en vez de representar un coste para la sociedad, ponen las bases para un crecimiento económico más rápido y seguro. Históricamente, se ha pensado sobre esta idea demasiado tarde. Las reformas sociales no son un lastre para el progreso económico sino una inversión" (Myrdal, 1980: 56).

Hay autores institucionalistas que no comparten la opinión de explicitar un criterio de valor social. "El concepto de un principio del valor social, el cual representa un esfuerzo para expresar las características definitivas y deseables de una sociedad en pocas palabras, va en contra del concepto instrumental que implica la continua reevaluación del valor, tanto de los instrumentos como de los objetivos, de los medios como de los fines" (Gordon, 1990:885). No podemos estar de acuerdo con esta afirmación ya que, aparte de caer en un peligroso relativismo ético, consideramos que explicitar un criterio de valor no va en contra de la característica básica de la concepción instrumental de que los mismos criterios de valor deben ser objeto de examen crítico. El explicitar un principio de valor social no

niega su continua reevaluación a la luz de las cambiantes circunstancias, ni su reinterpretación para adaptarse a un tiempo histórico nuevo. Un criterio de valor conciso, claro, nítido y sin ambigüedades facilita la labor de examinar su consistencia lógica, su grado de coherencia, su viabilidad en los diferentes contextos, su oportunidad histórica y su grado de aceptación social.

El trasfondo histórico de la igualdad

"El elemento dinámico y esencial en el cambio social es la capacidad de los seres humanos para pensar de forma crítica y coherente sobre amplias áreas de su experiencia". Este "ha sido el elemento fundamental de subversión del *statu quo* a lo largo de los siglos" (Tool, 1986:7). La igualdad es el concepto central compartido por todas las corrientes críticas con el capitalismo. En el ideario de todos los movimientos ideológicos enfrentados al orden neoliberal la lucha en contra de las desigualdades constituye el elemento nuclear. En el acervo de la izquierda, el concepto de igualdad y las luchas para su plasmación constituyen el elemento definitorio. El socialismo utópico, el movimiento cooperativista mundial, el marxismo, el institucionalismo y la economía social comparten el deseo de lograr la igualdad entre los seres humanos. La igualdad significa, esencialmente, pasar a primer plano la dignidad de las personas. La igualdad implica sentido de la justicia social, de la responsabilidad, de la cooperación y de la solidaridad. Sólo la igualdad puede asegurar la paz mundial.

Los institucionalistas otorgan una importancia vital a los valores en el curso de la investigación económica, pero los valores, como señala Myrdal (1980:71) no pueden ser escogidos de forma arbitraria sino que es necesario someterlos a escrutinio crítico porque "tiene que probarse su relevancia, significado, compatibilidad y viabilidad". No hay un concepto de mayor poder, más relevante y de mayor significado que la igualdad, no sólo compatible sino condición necesaria para otros cambios en sentido progresista y absolutamente necesario para un desarrollo mundial sostenible y para la paz mundial. Las luchas a favor de la igualdad (entre clases sociales, entre pueblos, entre géneros) han constituido y constituyen el motor de los movimientos emancipatorios. La igualdad promueve y refuerza la democracia participativa, impulsa la promoción de todas las personas desde su dignidad de seres humanos. No hay progreso sin igualdad.

⁸ Parafraseando uno de los poemas más celebrados de Khalil Gibran, se podría decir que "tus rentas no son

Ningún concepto compartido por los sectores enfrentados a los postulados neoliberales tiene la capacidad de visualizar un modelo económico y social alternativo al propuesto por la ideología neoliberal, como el de igualdad. La igualdad implica el análisis social de las necesidades humanas y el rechazo de los planteamientos hedonistas, utilitaristas y consumistas como base para la organización social. Los movimientos en favor de la igualdad significan avances en la justicia social, en la fraternidad y en la preservación del futuro de la humanidad. El concepto de igualdad pone la economía al servicio de la comunidad a la que sirve, no al revés. El reparto de la riqueza creada a través de políticas fiscales de carácter redistributivo, la prioridad del gasto social, la creación de empleo digno, la disminución de las diferencias salariales, el reparto de tareas domésticas entre hombres y mujeres, la atención a sectores productivos con problemas, el promover la equidad a nivel internacional,... constituyen políticas de carácter instrumental.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Desde la perspectiva institucionalista la ciencia económica es entendida como el conjunto de conocimientos disponibles para la resolución de problemas a través del cambio institucional de carácter progresivo (aquel que tiene por finalidad la disminución de diferencias de poder o estatus en la sociedad). Esta visión, que otorga el carácter de verdadera ciencia moral a la economía, no debe ser de ningún modo utilizada para hacer tabla rasa de la distinción entre proposiciones positivas y normativas. Las investigaciones realizadas bajo el hilo conductor de un criterio de valor social distinto al de mercado, deben seguir deslindando entre los enunciados de carácter puramente normativo y las proposiciones que, aunque se hallen bajo la influencia de criterios normativos, son en su formulación de carácter positivo.

Tanto la ciencia económica convencional como la institucionalista encierran profundas valoraciones en su seno, pero estas valoraciones corresponden a visiones distintas sobre la organización económica y social. Estas distintas visiones constituyen el origen de criterios de valor radicalmente opuestos.

En general, todas las cuestiones sociales (desde las necesidades educativas hasta el modelo energético, pasando por la planificación familiar) implican elecciones en la asignación de recursos y son, por tanto, apropiadas para ser examinadas desde la

perspectiva de la ciencia económica. Esta es la visión que tradicionalmente ha sostenido la corriente institucionalista, tratando de dar respuesta a estas cuestiones a través de políticas públicas guiadas por criterios distintos al de mercado. Ante posiciones del tipo "dejar la asignación al mercado", el institucionalismo moderno argumenta que esta postura no contempla multitud de cuestiones "no económicas" donde el mercado no puede imponer ningún criterio de asignación por tratarse de ámbitos fuera del funcionamiento de mercados.

La conformación de la organización económica y social de acuerdo al principio de *laissez faire* es la única dirección de la política neoliberal. La solución planteada para los problemas actuales consiste en recuperar la política liberal de no intervención estatal proclamada por Adam Smith para el tránsito desde sociedades mercantilistas a la incipiente sociedad capitalista. Una política unidireccional y rígida para unas circunstancias como las actuales, completamente distintas debido al grado de evolución experimentado por el capitalismo, plasmado sobre todo en la dimensión alcanzada por las grandes corporaciones, la hegemonía del capital transnacional y, en general, el nivel de complejidad alcanzado por las sociedades actuales. La pretendida solución de los problemas económicos y sociales sobre la base de la aplicación indiscriminada de criterios de mercado puro raya en la irrelevancia, en algunos casos, y en la irresponsabilidad, en muchos otros.

La incapacidad de los mercados para proveer bienes públicos o dar una respuesta adecuada a las externalidades no constituye más que una mínima parte de las limitaciones que presenta el mercado para articular la totalidad de la vida social. La noción de fallos de mercado responde a una visión estrecha de los fenómenos socioeconómicos. Una mirada a la realidad mundial y a los gravísimos problemas a los que se enfrenta la humanidad (la pobreza en grandes regiones del planeta, los movimientos migratorios, el agotamiento de determinados recursos, el deterioro medioambiental, las patologías derivadas de la incertidumbre laboral y de salarios de miseria, el degradante trabajo infantil, la preservación de la biodiversidad, la preservación de lenguas y culturas,...) deja patente la incapacidad del mecanismo de mercado para dar solución a los citados problemas. Estas cuestiones no pueden ser abordadas sin el recurso a acuerdos de carácter institucional, a los que habrá de supeditarse la actuación del mercado.

El institucionalismo somete a juicio crítico los distintos mecanismos sociales en base a su capacidad de resolver problemas en beneficio de la condición humana. Mercado y política ofrecen determinadas posibilidades para percibir y abordar los problemas a los que se enfrentan las sociedades. Una sociedad consciente y participativa no puede cometer la irresponsabilidad de aceptar de forma pasiva y acrítica la racionalidad de mercado como respuesta a problemas para cuya resolución se muestra impotente; en realidad, habría que decir que ni siquiera son percibidos como problemas sino como soluciones para el mantenimiento de un orden social injusto e inhumano. El acercamiento institucional viene a situar los valores morales compartidos por las fuerzas progresistas de la sociedad como criterios para la organización social, supeditando la actuación de los mercados a estos criterios.

Una temática de vital importancia en la agenda de los institucionalistas está constituida por la elaboración de una teoría del valor social que se aparte del criterio de mercado utilizado por la economía dominante. En este esfuerzo por elaborar un principio del valor social propio, todas las aportaciones realizadas parten de la lectura normativa de la dicotomía establecida por Veblen en los comienzos del institucionalismo entre valores de carácter instrumental (que aseguran la provisión de bienes y servicios a la comunidad) y valores de carácter ceremonial (que justifican distinciones sociales basadas en el poder, la imposición, el estatus o los privilegios). Aunque el institucionalismo, tradicionalmente, ha situado la tecnología como el elemento clave del comportamiento instrumental en la sociedad, Tool ha llevado el valor social hacia el campo de la participación democrática. El situar el valor social en la democracia, sitúa a las demandas populares por los derechos como eje de las transformaciones sociales. No obstante, aunque la democracia es un elemento de vital importancia para avanzar en el cambio institucional progresivo, no asegura por sí misma logros en ese sentido.

La capacidad humana para pensar críticamente acerca de la experiencia y para afrontar los problemas ha ido forjando a lo largo de la historia una actitud a favor de la participación democrática en todos los asuntos concernientes a la colectividad y en pro de la justicia social. Proponemos que el criterio de valor social debe recoger de forma clara y decidida el principio de igualdad social, por tratarse de un concepto que ha dejado constancia de su relevancia, coherencia y estabilidad a lo largo de la historia, y constituir el elemento fundamental para la disminución de diferencias de poder y estatus en la sociedad,

es decir, para disminuir el índice de dominio ceremonial y guiar el cambio institucional en sentido progresivo.

Mientras que el valor social del pensamiento económico dominante se apoya en una mecánica del funcionamiento de los mercados que responde a una visión neoliberal del orden social, la igualdad, entendida como valor instrumental, no dispone de un correlato semejante, sino que descansa en la voluntad social y exige un estado de alerta permanente. Cuanto mayor sea el nivel de participación democrática, mayor será la probabilidad de que se utilicen criterios de valor instrumentales en la formulación y aplicación de las políticas públicas. Fomentar la participación en los procesos de toma de decisiones impulsa la eficiencia instrumental, ya que contribuye a que la misma identificación de los problemas se realice desde colectivos cada vez más amplios de la sociedad y no sólo desde los poderes hegemónicos o determinadas élites. Es indudable que al promover la igualdad, se impulsa el poder real de las personas en la toma de decisiones y se refuerza la democracia participativa.

El principio de valor social establecido sobre la base de la igualdad contribuye en gran medida a avanzar en un deseo compartido por el institucionalismo, es decir, a señalar con más claridad, de forma menos ambigua, el camino a seguir en las controversias que impliquen asignación. No obstante, es preciso tener en cuenta que un principio de valor entendido en sentido instrumental dota de flexibilidad y de un gran margen de actuación a la política; de la misma forma, permite la rectificación de las políticas y la adopción de nuevas medidas en el caso de imposibilidad de alcanzar los objetivos propuestos o de no conformidad con los logrados. La política está abierta al cambio. No es el caso de las políticas basadas en el principio de mercado, que en nombre de una supuesta neutralidad valorativa, toman una postura rígida y determinada, independientemente del problema tratado, de las circunstancias particulares (culturales, históricas, etc.) en las que se llevan a cabo o de los logros conseguidos mediante su aplicación.

Bibliografía citada

- Bush, Paul D. (1995), "Marc R. Tool's Contribution to Institutional Economics" in Charles M. A. Clark (ed.) *Institutional Economics and the Theory of Social Value: Essays in Honor of Marc. R. Tool*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Bush, Paul D. (1994), "Theory of Social Change", in Geoffrey M. Hodgson, Warren J. Samuels y Marc R. Tool (eds.) *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics L-Z*, Aldershot (UK): Edward Elgar.
- Bush, Paul D. (1987), "The Theory of Institutional Change" *Journal of Economic Issues*, Vol. XXI, Nº 3 (september): 1075-1116.
- Dugger, William M. (1995), "Beyond Technology to Democracy: The Tool Legacy in Instrumentalism" in Charles M. A. Clark (ed.) *Institutional Economics and the Theory of Social Value: Essays in Honor of Marc. R. Tool*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Dugger, William M. (1989a), "Introduction", in William M. Dugger (ed.) *Radical Institutionalism. Contemporary Voices*, Connecticut: Greenwood Press.
- Dugger, William M. (1989b), "Radical Institutionalism: Basic Concepts", in William M. Dugger (ed.) *Radical Institutionalism. Contemporary Voices*, Connecticut: Greenwood Press.
- Foster, Gladys P. (1995), "Institutionalism and Value Theory: An Identity Crisis?" in Charles M. A. Clark (ed.), *Institutional Economics and the Theory of Social Value: Essays in Honor of Marc. R. Tool*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Gordon, Wendell (1990), "The Role of Tool's Social Value Principle", *Journal of Economic Issues*, Nº 24 (september): 891-899.
- Hodgson, G. M. (1993), "Commentary by Geoffrey M. Hodgson" to the article from Paul D. Bush: "The Methodology of Institutional Economics: A Pragmatic Instrumentalist Perspective", in Marc. R. Tool (ed.) *Institutional Economics: Theory, Method and Policy*. London: Kluwer Academic Publishers.
- Klein, Philip A. (1995), "Instrumental Valuation in a Democratic Society" in Charles M. A. Clark (ed.), *Institutional Economics and the Theory of Social Value: Essays in Honor of Marc. R. Tool*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Miller, Edythe S. (1995), "The Instrumental Efficiency of Social Value Theory" in Charles M. A. Clark (ed.), *Institutional Economics and the Theory of Social Value: Essays in Honor of Marc. R. Tool*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Myrdal, Gunnar (1980), *Contra la corriente. Ensayos críticos sobre Economía*. Barcelona: Ariel.
- Ovejero, Félix (1994), *Mercado, Ética y Economía*, Barcelona: Icaria/Fuhem.
- Tool, Marc R. (1998), "Instrumental Inquiry and Democratic Governance" in Sasan Fayazmanesh and Marc R. Tool (eds.): *Institutionalist Theory and Applications. Essays in Honour of Paul Dale Bush*, Volume 2, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Tool, Marc R. (1986), *Essays in Social Value Theory: A Neoinstitutionalist Contribution*, London: M. E. Sharpe.
- Waller, William T. (1988), "Radical Institutionalism: Methodological Aspects of the Radical Tradition", *Journal of Economic Issues* (september): 667-674.
- Whalen, Charles J. (1995) , "Structural Change and the Compulsive Shift to Institutional Economics" in Charles M. A. Clark (ed.), *Institutional Economics and the Theory of Social Value: Essays in Honor of Marc. R. Tool*, Boston: Kluwer Academic Publishers.