
JOSÉ M^a MARCH POQUET
(Universidad de Valencia)

*Inercias institucionales y creación
de una economía de mercado en Rusia*

I. La persistencia de las rutinas. II. El caos del vacío institucional. III. La reordenación mediante la involución institucional. IV. A modo de conclusión.

¿Por qué Rusia no es aún una economía de mercado? A partir de la definición de economía de mercado adoptada, la respuesta es inmediata: porque no se ha logrado implantar un sistema de mercados autorregulador, a pesar de que aparentemente ha existido una voluntad política en ese sentido. Esta voluntad se ha plasmado en la introducción de una serie de innovaciones legales que han abierto la posibilidad de crear mercados y de que los agentes económicos participen en ellos. Sin embargo, esta participación ha sido muy limitada y, por tanto, también lo ha sido el desarrollo de estos mercados. Siendo así, la pregunta inicial requiere averiguar por qué los agentes económicos no acuden al mercado.

Polanyi ya criticó la idea de que el surgimiento y expansión de los mercados es un fenómeno natural, que se fundamenta en un mito: el del “salvaje entregado al trueque”¹. Si se rechaza dicho mito², es necesario explicar la racionalidad que orienta los comportamientos de los agentes económicos a partir de algún supuesto diferente al de la maximización del beneficio económico. Un supuesto alternativo es el que plantea Murrell desde una óptica evolucionista³. Para él las rutinas tienen un enorme peso, ya que son conductas y comportamientos repetitivos adaptados al entorno, en particular, al entorno institucional. ¿Qué razón justifica el abandono de las rutinas heredadas conocidas y que todavía funcionan, cuando las nuevas que se pretenden implantar aparecen como desconocidas y arriesgadas? Ninguna. Por tanto, una respuesta a la cuestión de porqué los agentes económicos no acuden al mercado es, simplemente, que no lo hacen porque no necesitan hacerlo; es decir, en el contexto existente, las rutinas

¹ Karl POLANYI: *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*, La Piqueta, Madrid, 1997.

² José M^a MARCH POQUET y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: “La transición rusa y *La Gran Transformación*”, en José M^a MARCH POQUET y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: *La transición rusa: cambio estructural e institucional*, Universitat de València, Valencia, 1999, págs. 23 a 35, en págs. 27 y 28.

³ Peter MURRELL: “Evolution in Economics and in the Economic Reform of the Centrally Planned Economies”; en Ch. CLAGUE y G. C. RAUSSER (eds.): *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, Blackwell, Cambridge y Oxford, 1992, págs. 35 a 53.

no-mercantiles siguen siendo eficaces. Esto significaría que las antiguas instituciones siguen cumpliendo su función; puede que se hayan convertido en informales, y puede que cumplan su función de una manera parcial (o ineficiente respecto a cómo lo hacían anteriormente), pero siguen siendo eficaces para los objetivos de los agentes económicos. En otros términos, las instituciones anteriores no han sido eliminadas realmente.

Para Polanyi, la economía “puede definirse brevemente, sin demasiada precisión, como una actividad institucionalizada de interacción entre el hombre y su entorno que da lugar a un suministro continuo de medios materiales de satisfacción de necesidades”⁴. La idea de “actividad institucionalizada” contiene, al menos, dos significados. Por una parte, cierta *regularidad*, es decir, son actividades que se repiten; por tanto, la economía es un conjunto de procesos simultáneos (producción, apropiación, distribución) formado por acciones específicas ordenadas y conocidas, cuya repetición permite obtener determinados medios materiales (este es el objetivo). Por otra parte, implica cierto *orden*, es decir, no son acciones aleatorias, sino que se sustentan en una lógica de comportamiento determinada, en un orden conocido por los actores que permite la coordinación entre ellas. El primer aspecto remite al concepto de rutina, el segundo al de institución. Ambos conceptos son empleados en la literatura al respecto. Sin embargo, los autores que han profundizado en esta cuestión no definen explícitamente y con precisión la relación entre ambos conceptos, sino que enfatizan más alguno de ellos, mientras que el contenido del otro se sobreentiende. No obstante, se trata de conceptos diferentes. Esta diferencia es esencial en la argumentación que más adelante se desarrolla. Por este motivo, es preciso intentar definir con mayor precisión la relación entre ambos conceptos. No obstante, no se pretende resolver esta cuestión —en particular, no se emite ninguna definición precisa de rutina ni de institución—, sino sólo avanzar una propuesta que permita clarificar la vinculación entre rutina e institución.

Murrell aborda directamente la cuestión de las rutinas ⁵. A partir de una interpretación de sus aportaciones, podemos definir rutina como un procedimiento de repetición ordenada de tareas (físicas e intelectuales) que dan como resultado un objetivo conocido. Es decir, una rutina es una pauta de comportamiento que se repite de manera habitual, ya que su eficacia está probada empíricamente (por la experiencia pasada). Así pues, la actividad económica puede representarse como un proceso rutinario, o más exactamente, como una combinación de rutinas. El origen de esta actitud rutinaria se encuentra en las limitaciones que tienen los individuos para conocer con precisión cual es la dinámica social en su conjunto y, sobre todo, cuáles serán las consecuencias de sus actos si éstos son inesperados. Por el contrario, el resultado de las acciones habituales es conocido a partir de la experiencia pasada y las expectativas se cumplirán si el entorno no experimenta cambios significativos (o, en otros términos, la rutina es eficaz en dichas condiciones). Además, las rutinas evitan la toma de decisiones; todos los días no se puede tomar decisiones sobre qué, cómo y para qué hacer, simplemente se realizan actividades repetitivas que no implican tomar decisiones, sino reproducir las acciones habituales. Sólo en momentos concretos, de manera discontinua, se cuestionan dichas rutinas; es más, los individuos organizados

⁴ Karl POLANYI: “La economía como actividad institucionalizada”, en K. POLANYI, C. M. ARENSBERG y W. PEARSON: *Comercio y mercado en los imperios antiguos*, Labor, Barcelona, 1976, pág. 293.

⁵ Peter MURRELL: “Evolution in Economics...”, cit.

(organismos) suelen delegar la toma de decisiones en individuos o en partes de la organización especializadas en tal tarea. Es decir, tras la rutina subyace la incertidumbre que genera la alteración de los comportamientos habituales, siendo esta aversión al riesgo una actitud tan racional como la búsqueda del máximo beneficio.

Por otra parte, todos esperan que los otros se comporten de una determinada manera, ya conocida. Siendo así, cada agente puede prever los comportamientos del resto y coordinar con ellos el suyo. Tal coordinación –tácita o explícita– es el resultado de la historia en común de los miembros de la sociedad, que han ido adaptando sus pautas de comportamiento al entorno natural y entre sí. Si las condiciones naturales no se alteran de manera inesperada y todos se comportan de la manera esperada (utilizan alguna rutina que está dentro de un rango de rutinas habituales), la incertidumbre se limita y se favorece la estabilidad social. Si por el contrario, alguien se comporta de una manera imprevista, perturba la regularidad del sistema, alterando el grado de eficacia de las rutinas existentes empleadas por el resto.

Respecto al concepto de institución, dos de los autores que han avanzado definiciones son Elster y North. Para Elster, una institución “puede definirse como un mecanismo que pone en vigencia reglas. Las reglas rigen la conducta de un grupo bien definido de personas mediante sanciones externas y formales”⁶. Para North, “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”⁷. Aunque ambos autores parten de posiciones teóricas y metodológicas diferentes, coinciden mucho en sus definiciones. Para ambos, el papel de la institución es delimitar qué acciones son socialmente correctas y cuales son rechazables. No obstante, ambos enfatizan el carácter sancionador de la institución; es decir, su función es castigar los comportamientos incorrectos; sin embargo, no siempre es así: la institución también puede premiar y proteger los comportamientos correctos frente a los incorrectos, es decir, amparar a sus responsables. Así pues, definimos institución como una construcción social cuya función es delimitar qué pautas de comportamiento son aceptadas por la sociedad; es decir, son legítimas.

Un aspecto interesante es la distinción entre institución formal e informal⁸. Se suele considerar que la formal es la plasmada por escrito y de manera explícita por una autoridad social legal; mientras que el resto es informal. Pero no todo se formaliza, sólo aquello cuya formalización se considera necesaria; el resto permanece existiendo (y evolucionando) de manera no formal. ¿Por qué algunas se formalizan y otras no? Podemos avanzar una hipótesis: se formaliza, precisamente, para hacer público cual es el posicionamiento de la autoridad ante discrepancias sobre el modo adecuado de comportarse. Al hacerlo público, la autoridad informa sobre el procedimiento adecuado, toma posición y, por tanto, asume la responsabilidad de que el procedimiento se respete; de no ser así, la autoridad intervendrá para sancionar a los infractores (que la

⁶ Jon ELSTER: *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Gedisa, Barcelona, 1990, pág. 146.

⁷ Douglass C. NORTH: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 13.

⁸ Véase Douglass C. NORTH: *Instituciones, cambio institucional...*, cit., y Ramón ALFONSO SELLÉS: “Instituciones informales y transición en Rusia: una primera aproximación”; en Nikolai A. SHKOLYAR, Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS y Jose M^a MARCH POQUET: *Una década de transición*. Universidad de la Amistad de los Pueblos de Rusia, Moscú, 2001, págs. 78 a 100.

“formalización” sea eficaz es otra cuestión). Es más, se podría considerar que la diferenciación entre institución formal vs informal es esencialmente irrelevante: si la institución logra orientar eficazmente los comportamientos, no importa si es formal o informal.

Llegados a este punto, podemos emitir una hipótesis sobre la relación entre ambos conceptos, apoyándonos en Hirschman:

“Bajo cualquier sistema económico, social o político, los individuos, las empresas y los organismos en general están sujetos a fallas en su comportamiento eficiente, racional, legal, virtuoso o, en otro sentido, funcional. Por bien que se diseñen las instituciones básicas de una sociedad ocurrirán necesariamente fallas de algunos actores por cuanto al comportamiento que de ellos se espera, aunque sólo sea por toda clase de razones accidentales. Toda sociedad aprende a vivir con cierta cantidad de tal comportamiento antifuncional o malo, pero para evitar que el mal comportamiento se alimente a sí mismo y conduzca al decaimiento general, la sociedad debe reunir en su interior fuerzas que hagan volver al mayor número posible de actores de mal comportamiento a la conducta requerida para el buen funcionamiento de la sociedad.”⁹

La institución delimita qué pautas de comportamiento son socialmente legítimas, tal es su función. La rutina es la repetición de pautas de comportamiento eficaces (que permiten alcanzar determinados objetivos). La institución remite al carácter legítimo de una pauta de comportamiento, mientras que la rutina a su eficacia. El elemento común son las pautas de comportamiento. Tanto la institución como la rutina son filtros que actúan sobre el conjunto de posibles pautas de comportamiento. La institución filtra las pautas de comportamiento para establecer el subconjunto de aquellas que son socialmente legítimas; la rutina filtra las pautas de comportamiento para establecer cuáles son las eficaces. En ambos casos, actúan como filtros, aunque de contenido y criterio diferente; el criterio del filtro institucional es la legitimidad, el de las rutinas es la eficacia.

I. LA PERSISTENCIA DE LAS RUTINAS

Un aspecto importante de la aportación de Murrell al estudio sobre las rutinas es el énfasis que les otorga como elemento de coordinación orgánica, refiriéndose tanto a la sociedad en su conjunto, como a las organizaciones que conforman la sociedad. En este sentido, Murrell adopta una posición holista; los individuos se organizan y las distintas organizaciones interaccionan entre sí. No obstante, dichas organizaciones se componen de individuos, que también interactúan entre sí. En consecuencia, confiere un doble papel a las rutinas; por una parte coordinan la forma de relación entre organizaciones y, por otra, actúan en el interior de éstas. El primer papel permite reducir la incertidumbre respecto a cómo se comportarán las otras organizaciones; si todas se comportan de una forma rutinaria (o, con mayor precisión, dentro de un rango de rutinas conocido), ninguna tiene porque modificar sustancialmente sus pautas de comportamiento y, por tanto, puede evitar tomar decisiones sobre aspectos rutinarios. El segundo papel reduce la incertidumbre en el seno de cada organización, en especial,

⁹ Albert O. HIRSCHMAN: *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pág. 11.

respecto a cómo se establecen el mando dentro de ésta o, en otros términos, resuelve la incertidumbre sobre quién toma las diversas decisiones dentro de la organización, pudiéndose producir una especialización, que establece quién decide sobre cada tipo de acciones. Siendo así, la incertidumbre se reduce significativamente, tanto respecto a las relaciones entre organizaciones como a la dinámica interna de las organizaciones.

Como indica Murrell,

“Un sistema complejo que organiza la interacción de muchos individuos debe ser capaz de coordinar las acciones de esos individuos y de procesar la información que fluye entre ellos. El ejercicio de operaciones rutinarias es un medio eficaz de manejar tal coordinación. Mediante la repetición de tareas que sólo varían dentro de un rango estrecho, una organización puede economizar los escasos recursos de procesamiento de información de cada miembro. Entonces, cada miembro puede interpretar claramente el flujo de mensajes que provee la coordinación, que es la esencia de la coordinación a gran escala. Por tanto, la eficiencia organizacional está íntimamente vinculada al ejercicio de una ‘rutina’ particular o un estrecho rango de rutinas.”¹⁰

En suma, la rutina ayuda a coordinar, la coordinación reduce la incertidumbre y ésta aumenta la estabilidad. Por tanto, el recurso a la rutina es un comportamiento racional.

Por otra parte, la racionalidad de los comportamientos rutinarios proviene de la experiencia pasada. Las pautas de comportamiento que repetidamente resultan eficaces respecto a determinados objetivos de las organizaciones, se consolidan como rutinas asentadas. Para algunos enfoques, esta consolidación es de gran importancia: “El paradigma evolucionista enfatiza que hay una fuerte tendencia por parte de las organizaciones a continuar con los comportamientos que fueron exitosos en el pasado”¹¹ o, en otros términos, que “el uso de rutinas y el hecho de que la búsqueda (de rutinas alternativas) reflejen la experiencia histórica de una organización significa que uno debería esperar mucha persistencia en el comportamiento organizacional”¹². Es más, cabría esperar que, cuanto más incierto sea el entorno y mayor sea la aversión al riesgo de las organizaciones, más racionales sean las estrategias que se apoyan en rutinas.

No obstante, las rutinas no son perennes. Los cambios en el entorno de la organización provocan la necesidad de reajustar sus rutinas cuando dichos cambios las convierten en rutinas ineficaces. En este sentido,

“las organizaciones no son totalmente inflexibles. Cambian rutinas. Pero la búsqueda de alternativas está restringida por el stock de información existente [...] Por tanto, la búsqueda de alternativas debe ser caracterizada, no como una elección de amplio alcance sobre un universo de alternativas, sino más bien como un proceso de descubrimiento en un ámbito de operaciones ya existentes y limitado históricamente.”¹³

En suma, las rutinas reflejan un comportamiento racional, existe inercia a mantenerlas y, cuando es necesario cambiarlas, se recurre a la experiencia pasada.

¹⁰ Peter MURRELL: “Evolution in Economics...”, cit., pág. 38.

¹¹ Peter MURRELL: “Evolution in Economics...”, cit., pág. 46.

¹² Peter MURRELL: “Evolution in Economics...”, cit., pág. 39.

¹³ Peter MURRELL: “Evolution in Economics...”, cit., pág. 39.

II. EL CAOS DEL VACÍO INSTITUCIONAL

Como se indicó anteriormente, las instituciones son el soporte infraestructural de las rutinas; son creadas por la sociedad –o una parte de ésta– para estabilizar un orden social, es decir, cumplen una función de ordenación, al delimitar qué normas de comportamiento son legítimas y cuales no. Por otra parte, el conjunto de rutinas delimita qué pautas de comportamiento son eficaces, a partir de la experiencia. Cabría esperar cierta adecuación entre institución y rutina: la institución mantiene en vigencia límites a las posibles pautas de comportamiento y las rutinas son un subconjunto de dichas pautas, elegidas por su eficacia probada en el logro de determinados objetivos. En este caso, las pautas de comportamiento serían eficaces y legítimas; habría *sintonía* entre institución y rutina. Pero, ¿qué ocurre si no existe esta sintonía? Esta situación se puede producir por diversas razones. A continuación se propone una explicación del proceso de cambio institucional que, por supuesto, debe considerarse como un planteamiento lógico no contrastado empíricamente.

Una primera posibilidad surge cuando se produce un cambio en el entorno técnico-material (ámbito estructural o infraestructural), de tal envergadura que convierte a la rutina existente en ineficaz, aunque, inicialmente, dicho cambio no implicará una transformación institucional (Véase figura). Entonces, cabría esperar una búsqueda de nuevas pautas de comportamiento por parte de las organizaciones (esta cuestión se retoma más adelante). Si efectivamente es así, existe la posibilidad de que se encuentre alguna pauta eficaz en el nuevo entorno técnico-material, pero, ¿esta pauta es legítima?; es decir, ¿está dentro del ámbito de las pautas de comportamiento definidas por las instituciones existentes? De ser así, no hay tensiones institución-rutina, la pauta puede convertirse en una nueva rutina eficaz y legítima; se ha producido un reajuste de las rutinas que no se sale del marco institucional vigente (Resultado A). Las dudas aparecen cuando la nueva pauta es eficaz pero no es legítima (Resultado B): ¿qué ocurrirá entonces? ¿se reiniciará el proceso de búsqueda de una nueva pauta –eficaz y legítima– o la encontrada –que es eficaz pero no legítima– se adoptará como nueva rutina?

Una segunda posibilidad es que, sin cambios significativos en el entorno técnico-material, se produzca un cambio institucional. Si tal cambio no deslegitima las rutinas existentes, éstas perdurarán. Pero, si el cambio institucional es de tal envergadura que sí las deslegitima, las organizaciones deberían buscar nuevas pautas de comportamiento legítimas (no obstante, nada garantiza que sea así, si se acepta la existencia de inercia de las rutinas). Si efectivamente las buscan, las encuentran y resultan eficaces, se consolidarán como nuevas rutinas acordes con las nuevas instituciones (Resultado D). De no ser así (Resultado C), surgen de nuevo interrogantes: ¿se reiniciará el proceso de búsqueda de una nueva pauta eficaz o se mantendrá vigente la rutina tradicional, que es eficaz pero ya no es legítima?

Los resultados A y D no plantean tensiones entre instituciones y rutinas, se reestablece un orden eficaz y legítimo. Sin embargo, los resultados B y C sí plantean disfuncionalidades, cierto caos o crisis, concebida como “una imposibilidad de la reproducción, en idénticas condiciones, del sistema [...] es más que un accidente y que en ningún caso es una ‘avería’ en el proceso social. Por el contrario, es una *reparación*

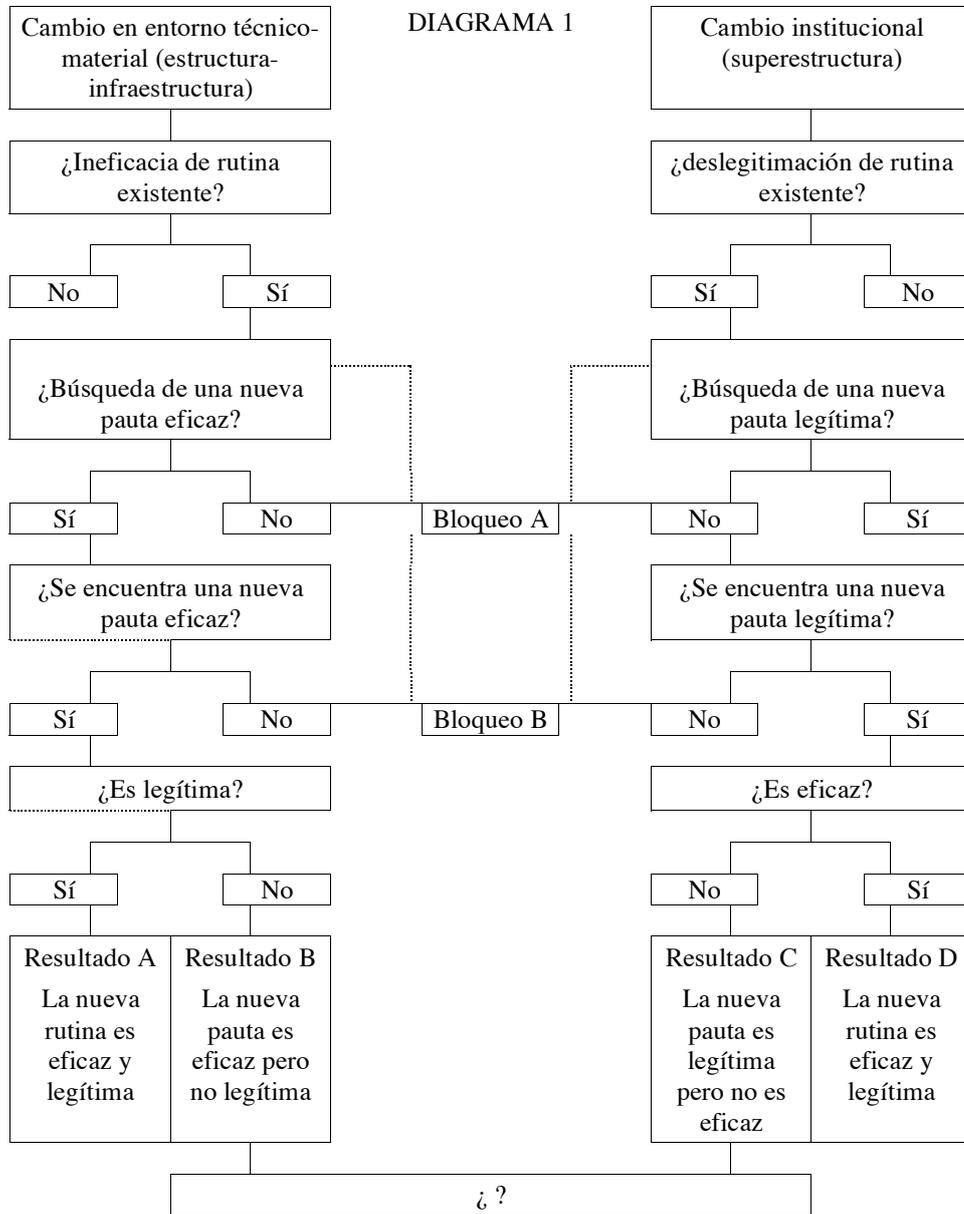
de las averías anteriores, un modo de reabsorción de los desequilibrios”¹⁴. Dicha “reparación” implica una solución. Una posible solución al resultado B es la adaptación de las instituciones a las nuevas rutinas –eficaces pero no legítimas–, es decir, legitimar las pautas de comportamiento eficaces que se han logrado alcanzar. Se iniciaría pues, un proceso de transformación institucional cuyo origen se encuentra en cambios en el entorno técnico-material. De igual modo, una solución a la situación D es la contra-reforma institucional, mediante la cual los cambios institucionales iniciales (que están en el origen del proceso) son revisados y ajustados a las posibilidades que delimitan las pautas de comportamiento eficaces alcanzadas. De nuevo, se abriría un proceso de transformación institucional. En ambos casos, la institución no es capaz de cumplir su función y se confirmaría la afirmación de Polanyi: “una institución no sobrevive nunca a su función”, se sustituye o se transforma.

Pero existe otra posibilidad, que no debería ser una solución estable, aunque sí pueda mantenerse durante un tiempo (de crisis): las instituciones no se adaptan a las rutinas y las rutinas no se abandonan. Se trataría de una situación de tensión en la que cabría esperar una lucha entre fuerzas sociales. Si se ha llegado a esta situación a través del resultado B, la lucha será entre fuerzas conservadoras y reformadoras; las primeras intentarán preservar las instituciones vigentes, mientras que las segundas pugnarán por adaptarlas al nuevo entorno técnico-material. Se producirán enfrentamientos, semejantes a los descritos por Polanyi en *La Gran Transformación*. Si se ha llegado a la no-solución a través del resultado D, las fuerzas contra-reformadoras pugnarán por reformar la reforma institucional inicial. Quizás esta sea la situación que ha caracterizado a Rusia durante la etapa Yel'tsin. Se trata, pues, de un conflicto entre fuerzas sociales enfrentadas, cada una de las cuales dispone de unos recursos de poder y de una capacidad de ejercer fuerza. Este aspecto será retomado posteriormente, pero quedan pendientes dos cuestiones relevantes.

En primer lugar: ¿por qué las organizaciones han de buscar nuevas rutinas? *A priori*, nada garantiza que así sea. Si efectivamente existe una inercia en los comportamientos rutinarios, deben existir estímulos suficientes para vencer dicha inercia. En el caso de la formación del capitalismo, se acepta que existieron fuertes estímulos económicos, que expresaban los intereses de una burguesía cada vez más poderosa, que logró remodelar el marco institucional –es decir, establecer un nuevo orden socioeconómico–. Pero en el caso de Rusia, al menos en el inicio de la transición, no existió ninguna clase social apoyada en tal tipo de estímulos; entonces, ¿de dónde provienen los estímulos necesarios para activar el cambio? A modo de hipótesis, se puede argumentar que el impulso en el cambio institucional se produjo en la esfera política, pero no existieron estímulos económicos suficientemente fuertes como para motivar el cambio de rutinas en el ámbito económico.

La segunda cuestión es: ¿por qué, a pesar de buscar, las organizaciones no encuentran rutinas adecuadas, eficaces y legítimas? Esta cuestión remite a otro aspecto importante señalado por los evolucionistas: la capacidad de aprendizaje-innovación de las organizaciones viene limitada por su experiencia propia pasada, así como por efectos demostración que tienen lugar en el entorno próximo a éstas (mediante la difusión de innovaciones desde una empresa promotora hacia el resto). En este sentido,

¹⁴ Jacques ATTALI: “El concepto de crisis en teoría económica: el orden por el ruido”, en M. AGLIETTA, S. AMIN, J. ATTALI, J. M. CHEVALIER, C. PALLOIX y OTROS: *Rupturas de un sistema económico*, Blume, Madrid, 1981, págs. 37 a 55, pág. 40.



“Dada la dependencia de las rutinas y las restricciones en la búsqueda, las sociedades que tienen éxito en un mundo cambiante deben tener un mecanismo que las libere de la inercia inherente en los funcionamientos del conjunto de organizaciones existentes. El capitalismo proporciona semejante mecanismo de varias maneras. En primer lugar, hay una manera automática en la cual los mercados reasignan el control sobre los recursos desde las organizaciones ineficientes hacia las eficientes. En segundo lugar, la quiebra y,

hasta cierto punto, las adquisiciones y fusiones eliminan a las organizaciones ineficientes. En tercer lugar, está el proceso de entrada –la creación de una variedad de nuevas organizaciones, algunas de las cuales encontrarán una estructura organizativa eficaz en las nuevas circunstancias.”¹⁵

Pero en la transición rusa –al menos en sus inicios– no existían rutinas apropiadas para las nuevas circunstancias, ni mecanismos incentivadores de la búsqueda y la selección como los descritos por Murrell. Esto plantea un importante reto para el caso ruso: ¿cómo pueden las organizaciones existentes aprender nuevas rutinas y seleccionar las adecuadas?

Tanto las rigideces en los comportamientos organizacionales (bloqueo A) como las limitaciones de los procesos de aprendizaje y selección (bloqueo B), son dos aspectos fundamentales para explicar los errores de la política de cambio institucional de la etapa Yel'tsin, así como para esclarecer qué opciones tiene Putin para realizar una nueva política de cambio institucional que supere los errores de la anterior. Estas cuestiones se desarrollan más adelante.

En el razonamiento expuesto sobre el cambio institucional, se ha supuesto que se producen cambios de instituciones efectivos, bien como transformaciones significativas de las existentes, bien como sustituciones completas. Es decir, las nuevas instituciones cumplen realmente su función: impiden la realización de pautas de comportamiento ilícitas y legitiman socialmente las lícitas. Pero puede ocurrir que no sea así, sino que el cambio institucional se limite a una dimensión formal, sin que lleguen a ejercer realmente su función o lo hagan en un ámbito limitado o de manera parcial. Es decir, no llegan a implantarse como instituciones reales, que orientan y delimitan los comportamientos sociales. Las razones pueden ser diversas, y entre ellas cabe mencionar que las nuevas instituciones están mal diseñadas o no están integradas, que no están suficientemente respaldadas por las fuerzas sociales relevantes, o que el proceso de su implantación es inadecuado. Lo que interesa destacar es que si las nuevas instituciones no llegan a implantarse, el cambio institucional es irreal, aunque en la dimensión formal se haya reflejado el cambio. En esta situación, las organizaciones no se enfrentan a la necesidad de cambiar sus rutinas, ya que las nuevas instituciones no actúan realmente. Siendo así, ¿por qué cambiar de rutinas? Si el entorno técnico-material no se ha alterado, si el cambio significa expectativas inciertas y si existe riesgo de desestabilización, la reacción racional es intentar mantener el orden heredado. Se puede llegar, así, a una situación en la que el orden heredado sigue siendo real, pero es ilegal o no está contemplado por las nuevas instituciones. Las organizaciones –o, más precisamente, los comportamientos de las organizaciones– quedan desamparadas, al margen de las nuevas instituciones. A esta situación la denominaremos vacío institucional, que debe entenderse, no como inexistencia formal de instituciones, sino como no vigencia formal de las instituciones realmente existentes. Esta es la situación producida, al menos, en los primeros años de la transición rusa, cuando se produjo la destrucción legal de las instituciones económicas soviéticas, pero no se implantaron realmente las nuevas instituciones de mercado. Es decir, se realizó una destrucción de instituciones sin sustitución, generando una situación de vacío institucional real.

¹⁵ Peter MURRELL: “Evolution in Economics...”, cit., pág. 39.

III. LA REORDENACIÓN MEDIANTE LA INVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

La política de cambio institucional de Yel'tsin fue drástica y rápida. Su planteamiento radical fue que había que destruir las instituciones económicas –y políticas– centrales del sistema soviético para que, de manera espontánea y natural, surgieran los comportamientos mercantiles propios de una economía de mercado ¹⁶. Por tanto, la tarea del Estado se centró en crear el marco legal para que dichos comportamientos encontrasen un contexto institucional adecuado. No obstante, como ya se ha indicado, el surgimiento de comportamientos mercantiles –y, en suma, de mercados–, no es algo espontáneo ni natural, sino que exige de fuerzas sociales, encarnadas en organizaciones, que impulsen el proceso, así como de una acción estatal que lo tutele, oriente y elimine las trabas a su desarrollo. En la economía rusa, ni existían tales fuerzas sociales, ni la acción del Estado resultó de la manera adecuada. Se generó, así, una situación de caos.

En este contexto, las organizaciones económicas se vieron sometidas a una fuerte incertidumbre, no sólo sobre su futuro, sino también sobre su situación presente, debido a que los cambios fueron rápidos. Es lógico, pues, que su aversión al riesgo se acentuara y que predominaran los objetivos de supervivencia –de las organizaciones como tal, y de la posición de sus miembros– sobre otros incentivos, como por ejemplo, el de la maximización del beneficio, que debería haber orientado la transformación. Esta actitud racional se concretó en cierta tendencia al inmovilismo; es decir, tuvo lugar el bloqueo A.

Por otra parte, la inexperiencia de las organizaciones rusas sobre comportamientos mercantiles también incidió en la situación de caos. La capacidad de aprendizaje y asimilación de los organismos es limitada, sobre todo, en una situación radicalmente nueva. Esto se concreta en el desconocimiento de cual es la rutina más adecuada para la situación actual. Si nadie la enseña, nada asegura que llegue a realizarse. La economía rusa no poseía organizaciones habituadas a funcionar en una economía de mercado y, por tanto, careció de los efectos demostración necesarios para generar un proceso de innovación en las formas de comportamiento de las organizaciones heredadas de la economía soviética. Siendo así, la dificultad para encontrar nuevas pautas de comportamiento fue considerable; es decir, tuvo lugar el bloqueo B.

Quizás ambos bloqueos se hubieran podido superar mediante la intervención del Estado. En este sentido, un error o limitación de la política de Yel'tsin consistió en que no estableció mecanismos incentivadores de la búsqueda de nuevas pautas de comportamiento con el objetivo de evitar o mitigar el bloqueo A (la inercia al cambio de rutinas). De igual modo, no se establecieron formas adecuadas de ayudar a las

¹⁶ Véanse, por ejemplo, Vicenta FUSTER ESTRUCH: “La transición a una economía de mercado: distintos enfoques”, en José M^a MARCH POQUET y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS *Transición económica en retrospectiva*, Universitat de València, Valencia, 1998, págs. 9 a 16; y Raúl DE ARRIBA BUENO: “La transformación económica en los países del Este: una aproximación alternativa al enfoque ortodoxo”, en José M^a MARCH POQUET y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: *La transición rusa: cambio estructural e institucional*, cit., págs. 37 a 47.

organizaciones existentes a encontrar y aprender las pautas de comportamiento que se pretendían implantar.

En este contexto, la estrategia racional es mantener las rutinas heredadas, que han sido eficaces en el pasado. El mantenimiento de estas rutinas, no sólo permite mantener las relaciones con otros organismos, sino también la supervivencia de éste. Como indica Murrell, “las poderosas instituciones viejas todavía son temporalmente útiles para llevar a cabo las tareas que les fueron asignadas originalmente [...] las antiguas instituciones ineficientes pueden ser mejores que otras planeadas, pero que aún no existen”¹⁷. Si efectivamente, las organizaciones y las relaciones entre éstas se mantienen, se puede producir un proceso de recomposición del entramado institucional tradicional o de informalización de éste. En este caso, las rutinas eficaces –las heredadas– recomponen la trama institucional. Es decir, la función de la institución antigua sigue existiendo y la institución resucita a partir de las rutinas aún vigentes, que siguen siendo eficaces respecto a sus objetivos. Se produce, así, una especie de involución institucional, cuyo origen está, en gran medida, en errores en el proceso de cambio institucional, en la política de transición de Yel’tsin ¹⁸. No obstante, dicha recomposición institucional no se refleja en el plano formal, sino que se realiza en el informal; por tanto, las organizaciones y sus rutinas se sitúan en un contexto de vacío institucional, tal y como se definió anteriormente.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La situación de partida para la política de cambio institucional de Putin es diferente de la que tuvo Yel’tsin. Las organizaciones actuales ya no son las heredadas directamente de la economía soviética, sino aquéllas modificadas por adaptaciones a una década de incertidumbre y depresión económica. Sin embargo, la implantación de una economía de mercado sigue siendo una tarea pendiente. Si éste sigue siendo el objetivo de Putin, conviene prestar atención a los errores del intento precedente. La argumentación expuesta permite avanzar alguna propuesta al respecto. Según esta argumentación, (1) la transición ha significado cambio de instituciones en el plano formal que no han eliminado las rutinas heredadas; (2) las rutinas heredadas siguen siendo eficaces, aunque menos que antes; (3) el mantenimiento de las rutinas heredadas han provocado una recomposición informal de las antiguas instituciones, o involución.

Si una institución no sobrevive nunca a su función, la clave para un cambio institucional efectivo reside en la función de la institución. La institución mantiene en vigencia normas de conducta (rutinas) que permiten lograr determinados objetivos de las organizaciones. Pero si esas rutinas dejan de ser eficaces, las instituciones que las amparan pierden su razón de ser y, por tanto, las organizaciones pueden cuestionar su existencia o, cuanto menos, relajar su interés por mantenerlas. En tal situación, la destrucción de la institución vieja es más viable. No obstante, han de darse dos condiciones necesarias. Por un lado, las organizaciones deben buscar nuevas rutinas alternativas a las vigentes, y por otro, necesitan encontrar nuevas pautas de

¹⁷ Peter MURRELL: “Evolution in Economics...”, cit., págs. 50 y 51.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Satoshi MIZOBATA: “Lecciones de la transformación rusa en la era El’tsin”; en José M^a MARCH POQUET y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: *La transición económica: resultados y perspectivas*, Universitat de València, Valencia, 2001, págs. 9 a 24.

comportamiento eficaces. Es decir, se deben romper de manera adecuada los bloqueos A y B. Por tanto, la política de cambio institucional deberá establecer mecanismos para así sea.

Vencer el bloqueo A, implica establecer mecanismos que incentiven la búsqueda de nuevas pautas por parte de las organizaciones. Estos incentivos pueden apoyarse en mecanismos coercitivos (sanciones), cuyo objetivo es aumentar el coste de usar las rutinas heredadas. Pero también, pueden apoyarse en la adhesión de las organizaciones a la voluntad de cambio, mediante incentivos positivos cuyo objetivo es alentar el proceso de búsqueda de nuevas pautas de comportamiento, reduciendo los costes de dicho proceso, así como premios a aquellas organizaciones que las encuentren. Obviamente, se pueden combinar ambos tipos de estímulos.

Una vez vencida la inercia al cambio (bloqueo A), es necesario vencer el bloqueo B, es decir, se debe facilitar a las organizaciones el encuentro de nuevas pautas eficaces. Aquí, la intervención del Estado se debe centrar en el objetivo de crear en la economía rusa polos de difusión de nuevas pautas de comportamiento o, más concretamente, de las pautas correspondientes a una economía de mercado. Estos polos pueden crearse a partir de dos maneras, que no son excluyentes. Por una parte, fomentando el surgimiento de un nuevo ámbito privado –nacional y/o extranjero– que se rija por criterios mercantiles. Por otra, introducir criterios mercantiles en determinadas organizaciones económicas existentes, privadas y/o públicas. Conviene subrayar que no es necesario que la introducción de los criterios mercantiles sea generalizada a todas las organizaciones existentes, se puede –y probablemente conviene– seleccionar qué organizaciones deben actuar como polos de difusión de innovaciones.

Conviene indicar que ambos desbloques no son consecutivos, sino simultáneos

¹⁹. Una organización que se encuentra incentivada para buscar nuevas pautas de comportamiento debe encontrarlas antes de perder dicha incentivación. De igual modo, el efecto demostración de un polo de difusión no será eficaz si no existen organizaciones estimuladas para introducir cambios. En ambos casos los esfuerzos y los recursos de la política de cambio institucional resultarían inútiles.

La propuesta que se plantea parte de la tesis de que, en el fondo, se trata de una cuestión de motivaciones al cambio, que no existen pero que hay que incentivar a partir de estímulos externos a las organizaciones. Dichos estímulos pueden provenir de tres fuentes principales: determinadas fuerzas sociales (agentes del cambio), factores externos (factores del cambio) y el Estado (política de cambio institucional). En el caso ruso, el tercero de ellos parece la fuente más adecuada; por una parte, no es fácil identificar claramente quienes son los agentes económicos que pueden impulsar el cambio y, por otra, no existen presiones externas suficientemente fuertes como para actuar como estímulo al cambio. Por tanto, la responsabilidad recae fundamentalmente en el Estado ruso. Mas ello requiere un Estado fuerte, capaz de imponer sanciones eficaces y de dotar con recursos públicos a la política de cambio institucional. Si el Estado ruso no reúne ambos requisitos difícilmente podrá vencer las inercias al cambio

¹⁹ Un caso ilustrativo de esta posibilidad es la reforma económica cubana de los años noventa. Al respecto puede consultarse José M^a MARCH POQUET: "What Type of Transition is Cuba Undergoing?", *Post-Communist Economies* n° 12/1 (2000), págs. 91 a 117.

²⁰. Por tanto, un reto previo al de la política de cambio institucional en sí, es el del fortalecimiento del poder del Estado ²¹

²⁰ Esta idea se expone con mayor detalle en José M^a MARCH POQUET y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: “El papel del Estado en la transición. Soledad y debilidad del Estado ruso”, en José M^a MARCH POQUET y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: *Política económica y límites institucionales en la transición rusa*, Universitat de València, Valencia, 2000, págs. 13 a 27.

²¹ Esta tesis se defiende en José M^a MARCH POQUET: “Racionalidad en la política económica de Putin”, en José M^a MARCH POQUET y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: *La transición económica: resultados y perspectivas*, cit., págs. 41 a 52; y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS y José M^a MARCH POQUET: “Transition toward a Market Economy in Russia? An Institutional Approach”, *International Conference “Institutional and Organisational Dynamics in the Post-Socialist Transformation”*, Amiens (Francia), 24 y 25 de enero de 2002.