

SCUDDER, T. (1966) Man-made Lakes and Social Change, *Engineering and Science* 29 (6): 18-22.

SHERPLE, K. A., y B. WEINGAST (1987) The Institutional Foundations of Committee Power, *American Political Science Review* 81 (1): 85-104.

SRINIVASAN, T. N. (1985) Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development, *Asian Development Review* 3: 38-58.

STIGLER, G. J. (1971) The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 2-21.

TIGNOR, R. L. (1976) *The Colonial Transformation of Kenya*, Princeton (N.J.), Princeton University Press.

TRIMBERGER, E. K. (1972) A Theory of Elite Revolutions, *Studies in Comparative International Development* 7, 191-207.

WARREN, B. (1973) "Imperialism and Capitalist Industrialization", *New Left Review* 81: 3-44.

WILKS, I. (1975) *Asante in the Nineteenth Century: The Structure and Evolution of a Political Order*, Cambridge, Cambridge University Press.

WILLIAMSON, O. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Free Press.

YOUNG, C. (1976) *The Politics of Cultural Pluralism*, Madison, University of Wisconsin Press.

Publicado originalmente en Alt y Shepsle (Eds.), *Perspectives on positive political economy*, pp. 31-54; reproducido con permiso del autor, Copyright Cambridge University Press, 1990.

Sebastian Sebeán y Mariano Tommasi (comp)
 La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones
 Buenos Aires: Eudela, 1998

UNA TEORIA DE LA POLITICA BASADA EN EL ENFOQUE DE LOS COSTOS DE TRANSACCION

DOUGLASS NORTH*

F21 (7)

Los modelos de elección racional en política, han aplicado (hasta ahora) los supuestos básicos de la teoría económica neoclásica, que incluyen la racionalidad instrumental y la noción (usualmente implícita) de mercados eficientes. Creo que la aceptación de ambos supuestos sin ningún tipo de cuestionamiento, ha llevado a la teoría política por el camino equivocado. Una teoría política basada en la noción de costos de transacción se construye sobre los supuestos de que (a) la información es costosa, (b) los actores usan modelos subjetivos para explicar su entorno y (c) los acuerdos se cumplen sólo imperfectamente (enforcement imperfecto). Las decisiones que se toman utilizando semejantes modelos (subjetivos), generan altos costos de transacción y hacen que los mercados políticos sean muy imperfectos. Creo que se puede modificar el modelo estándar de la elección racional incorporándole la teoría de los costos de transacción; esto aumentaría significativamente su poder explicativo y nos permitiría entender mejor los mercados políticos que observamos.

Comenzaré este ensayo especificando y describiendo el comportamiento y los supuestos informativos que subyacen a la racionalidad instrumental, y el consiguiente mundo sin instituciones de la teoría neoclásica; para luego contrastar estos supuestos con aquellos que apuntalan una teoría de las instituciones y de los costos de transacción. Luego exploraré las características de los mercados políticos. Así, podré caracterizar los costos del intercambio en estos mercados políticos y el rol de la ideología en la determinación de las

* El autor desea agradecer a Brad Hansen, Jack Knight, John Nye y Barry Weingast por sus valiosos comentarios y a Elisabeth Case por editar el trabajo
 1. Para un argumento reciente, que realza explícitamente esta afirmación, ver Wittman (1989)

0261

elecciones políticas. Finalmente, exploraré las implicancias que tiene el enfoque de la teoría de costos de transacción en el desempeño de la política y la economía a través del tiempo.

I

La racionalidad instrumental significa que los actores poseen modelos correctos para interpretar el mundo que los rodea; o bien, que ellos reciben una retroalimentación de información que les permite revisar y corregir sus teorías inicialmente incorrectas. Aquellos actores y organizaciones que no desarrollen teorías correctas desaparecerán en los mercados competitivos que caracterizan a las sociedades. Herbert Simon resumió acertadamente las implicancias de la racionalidad instrumental:

Si aceptamos los valores como datos y constantes, si postulamos una descripción objetiva del mundo tal cual es; y si suponemos que la capacidad de procesamiento del decisor es ilimitada, entonces se siguen dos consecuencias. Primero, no necesitamos distinguir entre el mundo real y la percepción que el decisor tiene de él: él o ella perciben el mundo tal cual es. Segundo, podemos predecir las elecciones que hará un decisor racional solamente a partir de nuestro conocimiento del mundo real, sin conocimiento de la percepción del decisor o de su forma de cálculo (por supuesto, necesitamos conocer su función de utilidad) (Simon, 1986: S210).

La mejor caracterización de la racionalidad instrumental aplicada a la política, se encuentra en el modelo de Becker sobre competencia política (1983). El modelo analiza el proceso de toma de decisiones, abstrayendo de actores y de instituciones explícitas (votantes, legisladores, legislaturas y reglas de decisión), pero no de costos de transacción (ya que tanto el *free riding* como las pérdidas de peso muerto están incluidas en el modelo). Se trata de un juego de redistribución del ingreso en el cual los subsidios a un grupo se financian con impuestos pagados por otros grupos. Dada la existencia de costos de peso muerto (*deadweight costs*), los impuestos aumentan más que los subsidios. Consecuentemente, la redistribución será limitada, porque los costos para quienes deben pagar impuestos aumentan más rápidamente que los beneficios a aquellos que resultan subsidiados. La belleza del modelo de Becker es que pone de relieve cuáles son los supuestos que determinan los resultados (tal como hacen, de hecho, todos los buenos modelos neoclásicos). Los dos supuestos clave que determinan los resultados son, (a) que los jugadores (en este caso, aquellos

que pagan impuestos) pueden identificar perfectamente la fuente de su pérdida de ingreso (aquellos que son subsidiados), y (b) que todos tienen el mismo acceso al proceso de toma de decisiones.

Ciertamente, la identificación inequívoca de la fuente de impuestos es sencilla en el modelo de Becker, dado que lo único que tiene lugar es un juego de redistribución. Y, en la medida en que las decisiones políticas sean de este tipo, quienes pagan impuestos pueden percatarse de quién es el responsable por la pérdida de su ingreso. El modelo se concentra en un tipo importante de legislación (las transferencias explican gran parte del crecimiento de los gobiernos modernos), caracterizada por los bajos costos de información sobre su incidencia.²

Pero los mercados políticos implican mucho más que una redistribución explícita. Incluyen a las reglas subyacentes que constituyen la estructura de incentivos de una economía, —derechos de propiedad, contratos y compromisos creíbles—. Entender qué es lo que sucede, requiere mucho más que información. Requiere tener teorías que permitan explicar las consecuencias de las políticas que crean o alteran los derechos de propiedad, definen relaciones interaccionales, determinan la fluctuación de los precios y del empleo, etcétera. Estos mercados políticos se caracterizan por la información imperfecta, los modelos subjetivos y los altos costos de transacción. Además, aun en el caso de transferencias, el ejemplo más claro en el modelo de Becker, existen costos de transacción significativos; las partes involucradas están mal informadas, y no es correcto suponer que todas las partes afectadas tienen igual acceso al proceso de toma de decisiones. Becker mismo lo reconoció, en un ensayo posterior (1989). Y, dejando de lado las transferencias, la redistribución descrita no es muy común, debido precisamente a su transparencia. En los Estados Unidos, las leyes de "mantenimiento de precios agrícolas" que implicaban simples pagos a los productores nunca tuvieron éxito; simplemente, porque son muy transparentes. Y la mayor parte de la legislación no es de este tipo. En la mayoría de las leyes, la redistribución está oculta, o es un subproducto de otros objetivos. En estos casos ni siquiera el autor de la norma puede conocer todas sus consecuencias; mucho menos los votantes.

Desde los colonos americanos, que pensaban que las políticas de la corona británica posteriores a 1763 destruían la economía colonial; pasando por

2. [Nota del traductor] Utilizamos "transferencias" para traducir *transfer payments*, es decir pagos del gobierno a individuos, que no están relacionados con la prestación de algún servicio.

Los granjeros de fines del siglo XIX que pensaban que su infortunio era el resultado de los ferrocarriles, los elevadores para granos, los monopolistas y los banqueros; hasta los consumidores contemporáneos de azúcar, que no tienen la más vaga idea de la red de controles que determina el precio del azúcar y sus sustitutos (Krueger 1988), el mercado político fue, y continúa siendo, un mercado en el cual los actores tienen una comprensión imperfecta de los temas que los afectan y en el cual los altos costos de transacción impiden el logro de soluciones eficientes.

En todos esos ejemplos, lo que está ausente es una comprensión correcta de las consecuencias de las políticas, que constituya una verdadera teoría sobre los temas. Hoy sabemos que las políticas británicas no estaban arruinando a las colonias (de hecho, a Canadá le fue muy bien quedándose dentro del sistema inglés); que las políticas populistas impulsadas por los productores tampoco hubiesen eliminado el problema; y que la historia bizantina de los controles azucareros nunca fue entendida por los consumidores norteamericanos, quienes frecuentemente pagaron el doble del precio mundial; ni por los demás actores principales, quienes frecuentemente no comprendían las consecuencias de sus propias políticas (en este caso, el desarrollo y el precio relativo de los sustitutos del azúcar).

El mercado político del azúcar pone en evidencia los dos problemas claves que son ignorados en la teoría de la elección racional: los modelos imperfectos que guían nuestras acciones, y los altos costos de transacción que no conducen ni siquiera mínimamente a mercados más eficientes. El estudio sobre la economía política del azúcar hecho por Krueger plantea dos preguntas: "Primero, ¿cuán bien conocen los representantes de diversos intereses sus propios intereses? Segundo, ¿el resultado colectivo fue racional, en el sentido de que se podrían haber ideado políticas que hiciesen que todos los interesados estuviesen mejor?" (1988:38). Su detallada respuesta para revista a los grandes errores cometidos por quienes supuestamente conocían del tema, todos ellos actores interesados e influyentes. No sólo siguieron políticas equivocadas, sino que tampoco comprendieron políticas que claramente los hubiesen dejado en una posición mejor. Existe poca evidencia de movimiento alguno en dirección a aquellas soluciones que hubieran representado mejoras parciales. En cambio, cada sucesiva alteración incremental en las políticas, generaba nuevas presiones por parte de grupos de interés que, inexorablemente, llevaron a políticas bizantinas. Krueger concluye:

(1) *Cuando la política se formuló originalmente en 1934, y luego cuando se restableció en 1948, las intenciones de sus defensores tenían poco en común*

con los propósitos para los que fue utilizada 20 ó 30 años más tarde. (2) Parece altamente improbable que el electorado hubiera apoyado un programa que disponía pagos superiores a los \$136,000 por productor si dicha cifra se hubiera publicitado extensamente. (3) Al menos algunos de los que apoyaron el programa azucarero a través de los años —importadores y refinadores de azúcar y de remolachas, que luego quebraron— no se hubieran entusiasmado tanto de haber conocido de antemano el resultado final (1988: 54).

Las dos causas que subyacen a estas políticas bizantinas en el mercado azucarero, se deben a que los actores no pueden comprender por completo las consecuencias de sus acciones, y a que las instituciones particulares del mercado político generan costos de transacción que hacen que las soluciones eficientes sean imposibles. En esta sección nos hemos concentrado en el primer tema —la racionalidad instrumental—. Ahora, me concentraré en el segundo tema, los costos de transacción en los mercados políticos, para luego utilizar conjuntamente ambos con el objeto de explorar las características globales de los sistemas políticos.

II

En una democracia política, el mercado político más eficiente que existe es la Legislatura —en este caso, el Congreso de los Estados Unidos—. Para comprender las características de este mercado, es esencial examinar la matriz institucional que determina los costos de transacción en él. En una democracia representativa moderna, la estructura institucional está ideada para facilitar el intercambio entre diferentes grupos de interés (dadas ciertas fuerzas relativas de negociación).³ Esta estructura política refleja

3. El desarrollo de la teoría política en los últimos 25 años ha tomado prestado de la teoría económica. Los desarrollos empezaron con un marco carente de instituciones, paralelo al modelo económico a-institucional. Pero la conclusión de estas teorías formales, fue que ningún equilibrio estable podría evolucionar y que un patrón cíclico continuo caracterizaría a los sistemas políticos (al menos en modelos con dos partidos y sin elementos ideológicos). Sin embargo, este descubrimiento formal no coincidía con los estudios empíricos y descriptivos que no mostraban evidencia de tales características desequilibrantes; restaba dar un paso adicional en la teoría política para explorar la naturaleza de la estructura institucional que proveyó enmarcaba la evolución de estados de equilibrio en el sistema político. Para una descripción de esta evolución y

concentraciones de votantes con intereses específicos en sitios particulares. Así, dada su forma de gobierno, en los Estados Unidos, hay jubilados en Florida y Arizona, mineros en Pensilvania y West Virginia, productores de alcantúles en California, fabricantes de automóviles en Michigan, etcétera. Debido a que existen múltiples grupos de interés y dado que estos grupos de interés están representados por legisladores en cuyos distritos está concentrado sólo unos pocos de ellos, no existe ningún grupo de interés en particular que sea capaz de contar con una mayoría de legisladores propios. Por lo tanto, los legisladores no pueden tener éxito actuando solos, sino que deben hacer acuerdos con otros legisladores que tienen intereses distintos.

¿Qué tipo de instituciones se pueden desarrollar a partir de tales relaciones de intercambio entre legisladores, que reflejan múltiples grupos de interés? Trabajos previos, comenzando con Buchanan y Tullock (1962), se concentraron en el comercio de votos o trueque de favores políticos. Dichos trabajos representan un avance, al reconocer la manera en que los legisladores pueden realizar *tratos* que facilitan el intercambio; pero este enfoque puede resultar demasiado simplista para solucionar problemas fundamentales que caracterizan la interacción legislativa. El enfoque tradicional supone que todas las leyes y los pagos se conocen de antemano, y no incorpora la dimensión temporal. Sin embargo, en la realidad, existe una serie de intercambios que implican que la sanción de la legislación en el presente depende de compromisos de cumplimiento futuro. Para poder disminuir los costos de transacción, era necesario idear un conjunto de arreglos institucionales que permitieran el intercambio a través del tiempo y del espacio. Nótese el paralelo con el intercambio económico. En ambos casos, el problema es medir y hacer cumplir el intercambio de derechos.

¿Cómo se puede desarrollar un compromiso creíble que permita acuerdos cuando los pagos se materializan en el futuro y con respecto a cuestiones completamente diferentes? La propiedad de ser auto-cumplibles

un modelo de un "equilibrio inducido por la estructura", ver Shepsle (1986). Sin embargo, a pesar de que la nueva economía política ha introducido las instituciones en el análisis, sus seguidores han mantenido frecuentemente (a veces de forma implícita), los supuestos de racionalidad instrumental. No hay instituciones en la teoría económica neoclásica, porque los postulados de la racionalidad instrumental las convierten en superfuías. Una vez que se introducen instituciones en el modelo, el corolario necesario es el reconocimiento de que la racionalidad instrumental no es el supuesto correcto de comportamiento.

(*self-enforcing*) es muy importante en este tipo de intercambios; y la reputación es un activo valioso en las interacciones repetidas. Pero al igual que en el intercambio económico, los costos de la medición y el cumplimiento (descubrir quién está engañando a quién, cuándo surgirá el *free riding*, y quién debe pagar los costos de castigar a aquellos que no cumplen, hace que el autocumplimiento (*self-enforcement*) no sea efectivo en muchas situaciones. Por lo tanto, las instituciones políticas constituyen acuerdos *ex ante* sobre cooperación entre políticos. Reducen la incertidumbre al crear una estructura estable para el intercambio. El resultado es un complicado sistema de estructuras de comisiones, que consiste tanto en reglas formales, como en métodos organizativos informales. Su evolución en el Congreso norteamericano, fue descrita en un estudio realizado por Barry Weingast y William Marshall titulado *The Industrial Organization of Congress* (1988).⁴ En la conclusión de su ensayo, Weingast y Marshall especifican el tipo de estructura que se desarrolló:

En vez de negociar con votos, los legisladores intercambian derechos espaciales que proporcionan a su titular una influencia adicional sobre determinadas áreas de política. Esta influencia tiene su origen en los derechos de propiedad sobre los mecanismos de fijación de la agenda; es decir, sobre los medios a través de los cuales se someten las alternativas a votación. La influencia adicional sobre determinadas políticas en particular, institucionaliza patrones específicos de intercambio. Cuando los miembros de las comisiones son precisamente aquellos que en un mercado de votos realizaban ofertas para obtener apoyo en determinadas cuestiones, el proceso de selección de políticas bajo el sistema de comisiones resulta similar al de un sistema de intercambio más explícito. Debido a que el intercambio está institucionalizado, no necesita ser renegociado en cada nueva sesión legislativa, y está sujeto a menores problemas de cumplimiento. (1988:157)

Esta descripción ilustra la manera cómo un conjunto de instituciones facilita el intercambio político. El Congreso de los Estados Unidos tiene costos de transacción relativamente bajos (y es, por lo tanto, relativamente eficiente) como un resultado de una estructura institucional elaborada, que facilita los intercambios a través del tiempo y posibilita los compromisos creíbles. Pero, mientras la estructura institucional facilitó que un pequeño cuerpo legislativo tuviera costos de intercambio relativamente bajos, esto

4. [Nota de Traductor] El referido trabajo constituye el capítulo 6 de este volumen.

no significa que el mercado político como un todo sea eficiente; sólo que el marco institucional de la legislatura facilita intercambio a bajo costo. La eficiencia del mercado político en su conjunto, se mide por su grado de aproximación al resultado que se obtendría si no existiera ningún costo de transacción.

Un mercado político eficiente sería uno en el cual (a) los votantes pudieran evaluar correctamente (en términos del efecto neto sobre el bienestar general) las políticas emprendidas por los diferentes candidatos; (b) sólo se pudiera promulgar leyes y regulaciones que maximicen el ingreso agregado de las partes que efectúan el intercambio; y (c) se compensara a aquellos afectados adversamente, asegurando que nadie fuera dañado por la acción.

Para alcanzar dichos resultados, los votantes y los legisladores necesitarían poseer modelos correctos que les permitan evaluar acertadamente las ganancias y las pérdidas asociadas con distintas políticas alternativas; los legisladores deberían votar según los intereses de sus votantes, —esto es, el voto de cada legislador debe ser ponderado por las ganancias o pérdidas netas de los votantes, y los perdedores deben ser compensados de forma tal que el intercambio les sea beneficioso— todo ello a un costo de transacción que aún permita una máxima ganancia neta agregada.

Es posible que la compleja estructura legislativa descripta más arriba, le permita a veces a los legisladores llevar a cabo los pasos intermedios —votar lo que él o ella prefiere que será en interés de los electores y sopesar dicho voto en función de su percepción de las ganancias o pérdidas netas que éste significará para los votantes—. Pero deben tenerse en cuenta los otros requerimientos que debe cumplir un mercado político eficiente.

1. ¿Cómo conoce cada votante sus intereses? ¿Qué harán realmente los candidatos que compiten? Ni siquiera los candidatos conocen la variedad de temas sobre los que deberán legislar afectando directa o indirectamente el bienestar de los votantes. Y aun cuando los conocieran, también deberían conocer sus efectos sobre el bienestar de los votantes —fácil, quizás, en los casos obvios de redistribución o leyes que influyen directamente el ingreso y el empleo en un distrito—; pero, es simplemente imposible de conocer en la mayoría de las normas. Y los votantes deberían conocer las consecuencias de una multitud de normas que sus representantes promulgan, incluyendo los efectos sobre su bolsillo.

2. ¿Cuán cerca está la estructura institucional de la legislatura a un modelo con costos de transacción cero? He afirmado arriba que el cuerpo legislativo se caracteriza por bajos costos de transacción. Esta afirmación es

cierta, en comparación con un régimen político totalitario; pero estos costos están aún lejos del modelo de costos de transacción cero, como lo demuestra una abundante literatura producida por la nueva economía política sobre votación estratégica (por ejemplo, Denzau et al., 1985), y sobre legislación del tipo *porik barrel*. El hecho principal es que las instituciones del gobierno representativo crean un conjunto mixto de señales de incentivos que permiten el intercambio entre legisladores a bajo costo, pero que también proveen incentivos para las votaciones estratégicas y la legislación *porik barrel*.

3. ¿Cuán cerca están las intenciones de los resultados? Los modelos que guían a los legisladores son una fuente de error. Como he discutido anteriormente, los legisladores, simplemente, no poseen la información (modelos teóricos) sobre cómo alcanzar los resultados deseados. Pero hay más sobre el tema que esto. La legislación es promulgada e implementada por agentes cuya propia función de utilidad afectará directamente los resultados. Numerosos estudios sobre implementación y cumplimiento de legislación, han puesto de manifiesto, claramente, la gran discrepancia entre la formulación y los resultados finales. La desregulación de las aerolíneas en Estados Unidos, por ejemplo, ilustra el resultado no anticipado de las políticas, reflejando tanto los modelos imperfectos en mente de los legisladores, como el hecho de que la implementación está en manos de agentes. Por ejemplo, la aprobación de fusiones de aerolíneas por parte del Departamento de Transporte, eliminó la competencia creada por la desregulación y llevó a resultados que diferían de las intenciones (Morrison y Winston, 1989). La política del departamento fue formulada sobre la base de la teoría de los mercados disputables (*contestable markets*) desarrollada por economistas, y fue claramente errónea en su aplicación a la fusión de las aerolíneas.⁵

Modelos imperfectos que los políticos (y votantes) usan para ordenar el complejo entorno que los rodea, la imposibilidad institucional de alcanzar compromisos crehbles entre principal y agente (votante y legislador; legislador y burocracia), los altos costos de la información, y el bajo beneficio que

5. "Charles Rule, un importante oficial de la División Antitrust del Departamento de Justicia, explicó en una entrevista en 1986 dónde estaba el error en el razonamiento del Departamento de Transporte. Rule afirmó que el problema se encuentra en la adhesión religiosa del Departamento de Transporte a la "teoría económica de los mercados contestables" —la teoría económica que subyace a la desregulación" (St. Louis Post Dispatch, 27 de Marzo de 1990).

recibe el votante individual por adquirir dicha información; todo ello conspire para hacer los mercados políticos inherentemente imperfectos.

Seguramente esta conclusión no sería sorprendente si nos sacáramos las anteojeras impuestas por nuestros preconcepitos teóricos. Después de todo, la separación básica entre política y economía ha dejado siempre (aun entre los más acérrimos liberales) un residuo de actividades que deben ser emprendidas por el gobierno, debido a la inherente dificultad que surge de las características de bien público, del *free riding* y de la información costosa sobre ciertos tipos de actividad. No esperamos que una muestra al azar de temas se conviertan en *públicos*. Aquellos que pueden ser resueltos a través de negociaciones entre individuos, o entre grupos pequeños, no necesitan ser incluidos en la agenda pública. Lo que queda para la agenda pública, son los temas con los atributos antes descritos; o aquellos en los cuales el resultado del mercado no le gusta a ciertos grupos que tienen un mayor poder para alcanzar sus objetivos en la arena política. La fuerza de la negociación y la incidencia de los costos de transacción son en la política y en la economía son necesariamente distintos; si no fuera así, no les convendría a estos grupos trasladar los temas a la arena política. Por lo tanto, el proceso de selección es uno en el cual los temas con mayores costos de transacción gravitan hacia la política. Por otro lado, es cierto que en los últimos tres siglos hemos desarrollado instituciones políticas y económicas para reducir algunas de las imperfecciones que hemos descrito en el párrafo precedente (ver, por ejemplo, North y Weingast, 1989). Pero el argumento de este ensayo es que podemos avanzar notablemente en nuestra modelización de los mercados políticos si construimos nuestros modelos en un marco de costos de transacción. ¿Dónde nos llevaría?

III

Los costos de transacción son los costos de medir y de hacer cumplir (enforce) los acuerdos. En economía, lo que se mide son los atributos valiosos de los bienes y servicios, o la performance de los agentes; el *enforcement* consiste en los costos necesarios para cumplir con los términos de intercambio. La medición se refiere a las dimensiones físicas y de derechos de propiedad de estos bienes y servicios, y las características de performance de los agentes. Si bien la medición es frecuentemente costosa, la dimensión física tiene características objetivas (tamaño, peso, color, etcétera), y la dimensión de los derechos de propiedad se define en términos legales. La competencia juega un rol fundamental en la reducción de los costos de cumplimiento. El sistema judicial provee una estructura coercitiva para el cumplimiento

(*enforcement*). Aun así, los mercados económicos a lo largo de la historia, y aún en el presente, frecuentemente son imperfectos, están plagados de costos de transacción; y están definidos por instituciones que producen incentivos que van en contra la eficiencia económica. De hecho, la creación de instituciones que provean bajos costos de transacción en los mercados económicos, es la clave de la creación de economías productivas.

Los mercados políticos, as su vez, están aún más inclinados a la ineficiencia. La razón es clara. Es extraordinariamente difícil medir lo que se está intercambiando en los mercados políticos; y en consecuencia, hacer cumplir los acuerdos. Lo que se intercambia son promesas a cambio de votos. La dimensión observable de estas promesas son acuerdos entre los votantes y sus representantes (en una democracia); entre distintos representantes; entre ellos y el ejecutivo; etcétera. Los acuerdos se materializan en promulgaciones de leyes, regulaciones, decretos del ejecutivo, etcétera, que presumiblemente incluyen los intereses de los "principales". ¿Cómo mide uno la coincidencia entre las promesas y las promulgaciones posteriores? Estas coincidencias pueden estar definidas de forma relativamente segura dentro de la estructura institucional de la legislatura, como lo describiera más arriba. Pero la medición y los costos de *enforcement* son extremadamente difíciles entre los votantes y los representantes, y entre éstos y los agentes que implementan las políticas. El poderoso rol que cumple la competencia en los mercados económicos es muy poco efectivo en este caso. El arma de los votantes son las elecciones periódicas, donde los representantes se presentan como responsables y los candidatos opositor tiene incentivos para poner de relieve sus deficiencias. Pero, como ya fuera manifestado más arriba, aún en el elaborado marco institucional de la democracia política, se tornan un instrumento muy débil.

Comenzamos nuestra modelización de los mercados políticos con la relación entre votantes y legisladores. Algo semejante al modelo de la elección racional de la nueva economía política, tiene buen valor explicativo para una variedad de políticas simples, de fácil medición y de clara importancia para el bienestar del votante. Los pagos de transferencias pueden ajustarse muy bien a estos criterios. Requieren sólo información simple, caracterizada por bajos costos de medición. Pero, fuera de estas leyes muy directas, las ideologías estereotipadas se vuelven centrales.

La ideología se encuentra en corazón de los modelos subjetivos que poseen los individuos para explicar el mundo que los rodea, y contienen un elemento normativo esencial. Esto es, las ideologías explican tanto cómo es el mundo, y cómo debiera ser. Si bien los modelos subjetivos pueden ser (y

por lo general son) una ~~manera~~ de ~~estructuras~~ ~~tipos~~ ~~teorías~~ ~~tipos~~ ~~estructuras~~ ~~organizadas~~ ~~que~~ ~~los~~ ~~trans-~~ ~~acciones~~ ~~usualmente~~ ~~tienen~~ ~~elementos~~ ~~de~~ ~~una~~ ~~estructura~~ ~~organizada~~ ~~que~~ ~~los~~ ~~trans-~~ ~~forma~~ ~~en~~ ~~instrumentos~~ ~~que~~ ~~permiten~~ ~~recibir~~ ~~e~~ ~~interpretar~~ ~~información~~ ~~a~~ ~~bajo~~ ~~costo~~. La estructura organizada juega con el elemento normativo en las preferencias individuales, actuando como aglutinante en favor de causas comunes. Los candidatos legislativos ofrecen a los votantes tanto temas individualmente importantes para ellos, como marcos ideológicos que apelan a esas preferencias normativas. Los estereotipos organizados más obvios, en las sociedades democráticas, son liberales, o conservadores; aunque en muchos países del Tercer Mundo —generalmente con importantes simbolismos religiosos—, prevalecen frecuentemente otros. En todas partes, los estereotipos organizados son diseñados para apelar a las preferencias y a los prejuicios de los votantes.

La relación entre los intereses de los votantes y las ideologías estereotipadas, cuya influencia sobre cómo éstos elijen a sus representantes es tenue, incluso a nivel abstracto, refleja hasta qué punto semejantes estereotipos realmente producen resultados que favorezcan los intereses de dichos votantes. En términos de las políticas que de hecho son aprobadas por los representantes, y del modo en que éstas son implementadas, los resultados muestran poca semejanza con cualquier simulación de un mercado político eficiente.

Mientras es claro que las ideologías organizadas y estereotipadas pueden ser, y frecuentemente son, mecanismos eficaces a través de los cuales los candidatos legislativos tratan de atraer votos; los legisladores también poseen sus propios modelos subjetivos (frecuentemente, las mismas ideologías estereotipadas que muchos de sus votantes), y actúan en base a ellos (Kalt y Zupan, 1984). El largo e inconcluso debate, acerca de si los legisladores votan o no según los intereses de sus votantes, supone que ambos conocen cuáles son estos intereses.

Un marco de costos de transacción para el estudio de la política, se debe construir sobre dos ingredientes que no son tomados en cuenta en los modelos de elección racional: los modelos subjetivos de los actores y los costos de transacción que surgen de las instituciones políticas específicas que subyacen el intercambio político en diferentes formas de gobierno. El primer ingrediente influye sobre el segundo. Esto es, si los actores tuvieran modelos verdaderos, seguirían existiendo costos de transacción; pero serían muy diferentes y mucho menores que cuando el modelo subjetivo es imperfecto. Además, diferentes marcos institucionales generarán distintos costos de intercambio político. Los cientistas políticos se han concentrado en el intercambio en las democracias políticas, y este ensayo ha intentado demostrar cuán imperfectos son aún esos mercados políticos. Pero los mercados

políticos, en sociedades no democráticas, son los que necesitan más urgentemente de un análisis basado en los costos de transacción. Las imperfecciones mucho mayores de tales mercados en los países comunistas y del Tercer Mundo, son la principal causa de la pobre performance económica, ya que son las autoridades políticas las que definen y hacen cumplir los derechos de propiedad, derechos que constituyen la estructura de incentivos de las economías.

IV

Pero si los modelos imperfectos han de explicar el entorno, y altos costos de transacción han de caracterizar los mercados políticos; entonces ¿qué determina la evolución de las formas de gobierno? La respuesta es que el marco institucional de la política (y la economía) se caracteriza por retornos crecientes, de forma tal que el cambio incremental está fuertemente sesgado en favor de políticas consistentes con el marco institucional básico. Este argumento de interdependencia (*path dependence*) requiere elaboración.⁶

El marco institucional es un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones) y sus características en términos de enforcement. Todos juntos definen las restricciones que determinan la interacción humana. Son las reglas del juego, y por tanto definen la manera en que se juega. Las organizaciones que surgirán consecuentemente, reflejarán las oportunidades disponibles en este conjunto institucional. Esto es, las restricciones institucionales junto con las restricciones tradicionales (ingreso, tecnología), definen las oportunidades potenciales de maximización de riqueza de los entrepreneurs ("emprendedores o empresarios" políticos o económicos) de las organizaciones. Si las restricciones resultaran en que los mayores retornos se encuentran (para el régimen político y la economía) en la actividad criminal, (para las firmas) en el sabotaje, en incendiar la fábrica del competidor; o (para las agencias reguladoras) en la distribución de franquicias monopolísticas; entonces podemos esperar que estas organizaciones se adapten para maximizar en esos márgenes. Por otro lado, si los beneficios vienen de las actividades que aumentan la productividad, entonces es de esperar el crecimiento económico. En cualquiera de los dos casos, el empresario y su organización invertirán en adquirir el conocimiento, coordinación y capacidades de learning by doing para aumentar el potencial de rentabilidad. A medida que la organización evoluciona para capturar estas

6. Este argumento se elabora más extensamente en North (1990).

ganancias potenciales, irá gradualmente alterando las restricciones institucionales de forma tal de reforzar la dirección inicial de su esfuerzo. Esto se hará indirectamente, erosionando o modificando las restricciones informales vía la interacción entre el comportamiento maximizador y su efecto gradual; o directamente, invirtiendo para alterar las reglas formales.

En cualquier caso, el cambio es un proceso incremental; el resultado de miles de decisiones individuales de organizaciones y sus empresarios, que en conjunto, van a alterar el marco institucional a través del tiempo. La relación simbiótica entre instituciones y las consecuencias organizacionales va dando forma a la dirección del cambio político/económico. El resultado es un conjunto de mecanismos de retroalimentación, tales como externalidades de red (*network externalities*), que van sesgando los beneficios y costos incrementales en favor de los que son básicamente consistentes con el marco institucional. En consecuencia, las decisiones que van en contra del marco institucional, son típicamente poco rentables.

Por lo tanto, las oportunidades de beneficios acumuladas, crean el patrón de cambio a largo plazo. Sin embargo, y como se enfatizó en la sección anterior, las consecuencias a largo plazo son frecuentemente no intencionales por dos razones. Primero, los empresarios raramente están interesados en las consecuencias a largo plazo (y externas a ellos), pero la dirección de sus inversiones influye sobre el grado hasta el cual existen inversiones que aumentan o disminuyen el stock de conocimientos, favorecen o desfavorecen la movilidad de factores, etcétera. Segundo, existe una diferencia significativa entre los resultados pretendidos y los resultados reales.

Pero mientras que los resultados individuales frecuentemente son divergentes de las intenciones, la dirección global de la política o de la economía es difícil de revertir, por las razones mencionadas. Las democracias políticas, con una larga herencia de gobiernos representativos, no son fácilmente derrotadas; las economías basadas en el crecimiento de la productividad, no son fácilmente reversibles. Por otro lado, es difícil hacer crecer economías estancadas; y los regímenes políticos, sin normas democráticas, tienden a ser inestables.

El patrón de cambio institucional que determina la evolución a largo plazo de las economías, se conforma por las restricciones que derivan del pasado, y por las consecuencias (frecuentemente, no anticipadas) de innumerables elecciones incrementales de entrepreneurs, que continuamente modifican estas restricciones. Este patrón de dependencia demuestra que la historia importa; que es una consecuencia del cambio incremental, y que es la responsable de los patrones de crecimiento divergentes de las economías.

Ahora, dada la tendencia de los regímenes políticos a producir derechos de propiedad ineficientes, la declinación económica y el estancamiento pueden persistir, ya que no tenderán a desarrollar la retroalimentación necesaria para crear organizaciones con los incentivos para invertir en actividades productivas. Esto es, las organizaciones creadas por un conjunto de derechos de propiedad que premian la redistribución más que la actividad productiva, serán más eficientes en tales actividades, y generarán organizaciones políticas con objetivos similares. La matriz institucional general será siempre una mezcla, incluyendo algunas organizaciones que promoverán la actividad productiva; pero si predominan las organizaciones redistributivas, la política evolucionará hacia una estructura institucional que facilitará ese tipo particular de intercambio. Tal patrón es difícil de revertir, como se ve en la historia económica de América Latina. De hecho, la persistencia de patrones ineficientes es mucho más característico de la historia económica, que los patrones de crecimiento económico.

Un enfoque de costos de transacción para el estudio de la política, ofrece la promesa de una mejor comprensión analítica de las elecciones políticas que se hacen en un momento determinado; y una explicación de la diferente performance de los regímenes políticos y de las economías a través del tiempo. Esto es así porque el nivel de los costos de transacción, es una función de las instituciones (y la tecnología) empleadas. Y las instituciones no sólo definen la estructura de incentivos en un momento determinado; su evolución da forma a los patrones del cambio político/económico de largo plazo.

Referencias

- Becker, Gary S. (1983), "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Influence", *Quarterly Journal of Economics* XCVIII: 371-400.
- (1989), "Political Competition Among Interest Groups", en Jason F. Shogren (ed.) *The Political Economy Of Government Regulation*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- BURJANMAN, James M. y Gordon, LUDWIG (1962) *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- DINZAU, Arthur, William Riker y Kenneth A. SHEPSLE (1985) "Federalism and Fennos: Sophisticated Voting and Issue Style", *The American Political Science Review* 79: 1117-34.
- KALT, M. A. and M. A. ZUJAN (1984) "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics", *American Economic Review* 75:279-300.
- KRUEGER, Anne (1988), "The Political Economy of Controls: American Sugar", *National Bureau of Economic Research Working Paper Series* N° 2504.
- McJINNON, Steven A. y Clifford WINSTON (1989), "Enhancing The Performance Of The Deregulated Air Transportation System", *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*.
- NORTH, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass C. y Barry R. WENIGAST (1989), "The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England", *Journal of Economic History* XLIX: 803-32.
- SHERER, Kenneth (1986) "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions" en Herbert F. WEISBERG (ed.) *Political Science: The Science of Politics*, Nueva York, The Athlone Press.
- SIXON, Herbert (1986), "Rationality in Psychology and Economics", en Robin M. Hogarth y Melvin W. Reder (eds.) *The Behavioral Foundations of Economic Theory* suplemento del *Journal of Business* 59:S209-S224.
- WEINER, A. S. T., B. R. y W. J. MANSURAU (1988) "The Industrial Organization of Co-firms: or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized As Markets", *Journal of Political Economy* 96 132-63.
- WILLIAM, Donald (1989) "Why Democracies Produce Efficient Results", *Journal of Political Economy* 97: 1395-1424.

Publicado originalmente en *Journal of Theoretical Politics*, Vol 2, N° 4, pp. 355-367; reproducido con permiso del autor, Copyright Sage Publications, 1990.

DISCRECIONALIDAD, INSTITUCIONES
Y EL PROBLEMA DEL COMPROMISO
DEL GOBIERNO

KENNETH A. SHAPER

En su agitada historia económica occidental (ochos siglos en 150 páginas), Douglass North y Robert Thomas establecen una simple premisa acerca del crecimiento del mundo occidental: establecer correctamente los derechos de propiedad.

El hombre occidental... rompió con las cadenas de un mundo de extrema pobreza y continua hambruna y logró una calidad de vida que sólo fue posible por la relativa abundancia... Una organización económica eficiente es la clave para este crecimiento; el desarrollo de una organización económica eficiente en Europa Occidental explica el crecimiento de Occidente. (North y Thomas 1973, p. 1)

La Edad Media, y aun los períodos medievales y premodernos, fueron usualmente anárquicos; la ausencia de un orden derivó del hecho que ninguna autoridad poseía más que un control parcial de la fuerza sobre un dominio geográfico limitado. Los peligros naturales—hambrue, sequía, pestes—combinados con los peligros humanos—invasiones, depredaciones, robos—amenazaban la seguridad, la libertad, y la propiedad en muchas comunidades. Ante la ausencia de seguridad, había sólo modestos incentivos para invertir tanto en capital físico como humano que proveyeran los fundamentos para el crecimiento económico.

North y Thomas se dieron cuenta cómo la cristalización y la concentración de la fuerza, empezando localmente con el sistema feudal y con la eventual maduración de las naciones-estado, otorgaron la seguridad necesaria para el crecimiento económico. Las amenazas a la libertad y a la propiedad, sin embargo, no desaparecieron; más bien, las depredaciones al azar de los tiempos anárquicos, fueron reemplazadas por probables (y, muchas veces