
INSTITUCIONES, COSTOS DE TRANSACCIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UN PANORAMA

*Xosé Carlos Arias**
*Gonzalo Caballero***

INTRODUCCIÓN

El empleo del método de elección racional en ámbitos analíticos muy diferentes de su campo original –el intercambio en mercados económicos– se ha extendido con particular pujanza y brillantez a la interpretación de los fenómenos políticos. Protagonista indiscutible del “imperialismo de lo económico” –que supone la continuidad de las preferencias de los individuos– ha sido la corriente de la elección pública y su principal derivación, la economía política constitucional.

Es indudable que su influencia ha suscitado avances notables en el conocimiento de la interacción política en sistemas democráticos, pero sus insuficiencias y limitaciones se han hecho muy evidentes, de tal modo que los ulteriores progresos de la economía política a través del sendero abierto por la elección pública parecen reducidos.

Para superar esas limitaciones, en los últimos años y con el renacimiento de la economía política, se ha intentado construir una teoría racional de la política sobre bases totalmente renovadas. Este nuevo enfoque, cuya unidad última de análisis es la transacción política, explica la evolución de las relaciones políticas en su condición de

* Doctor en Economía de la Universidad de Santiago de Compostela y catedrático de economía aplicada en la Universidad de Vigo, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Campus de As Lagoas, 36310, Vigo, España, xcarias@uvigo.es.

** Economista (Premio Extraordinario). Profesor invitado en el Departamento de Fundamentos del Análisis Económico e Historia e Instituciones Económicas e investigador en el Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Vigo, Campus de As Lagoas, 36310 Vigo, España, gcaballero@uvigo.es. Fecha de recepción: marzo 25 de 2002, fecha de aceptación: 27 de junio de 2002.

transacciones, de contratos, y destaca la relevancia de las instituciones en unos mercados políticos caracterizados por derechos políticos incompletos, cumplimiento imperfecto de acuerdos, información imperfecta, modelos subjetivos de decisión de los agentes y altos costos de transacción. El análisis transaccional de la política es uno de los componentes centrales y más expansivos del programa de investigación de la Nueva Economía Institucional (NEI).

El presente trabajo da un panorama de la evolución reciente de este enfoque e intenta insertarlo en la problemática general de la NEI, que enfatiza la importancia de nociones tales como costo de transacción, asimetrías de información, racionalidad limitada e instituciones como reglas de juego. La presentación de los argumentos va acompañada de valoraciones de sus principales aportes.

ANÁLISIS TRANSACCIONAL: DE LA ECONOMÍA A LA POLÍTICA

En las últimas tres décadas, y con particular intensidad en los 90, se ha consolidado un nuevo programa de investigación en economía, que entiende a esta última como una “ciencia de la transacción”. Se trata de la NEI, cuyo aporte fundamental ha sido la inserción de las instituciones en la línea de razonamiento de la corriente principal de la economía.

El recorrido intelectual de la nueva corriente parte de los trabajos seminales de Ronald Coase (1937; 1960). En último demostró que solamente en un mundo de intercambios gratuitos cabría esperar que se efectuaran todos aquellos que permitan mejoras paretianas de eficiencia. En esas condiciones, el problema del efecto externo como falla de mercado dejaría de ser tal, pues nada impediría que ese efecto se internalizara a través de un acuerdo/transacción entre las partes. Ése es el mundo de la economía neoclásica pre-coaseana, un mundo sin fricciones, sin instituciones, en el que los procesos de cambio tienen lugar en mercados perfectamente competitivos. Aquí la NEI introduce un fuerte elemento de realismo al admitir que en los mercados económicos los costos de transacción son positivos. Las transacciones –en último término, las transferencias de derechos de propiedad– se pueden entender como un problema de contratación, y los costos de transacción son aquellos que se derivan de la suscripción ex ante de un contrato, y de su control y cumplimiento ex post (Eggertsson, 1990). Las partes estarán interesadas en efectuar esa transacción, en forma implícita o explícita, sólo si los costos de transacción no superan los beneficios esperados¹.

¹ Los costos de transacción pueden provenir de múltiples circunstancias que conciernen a la fórmula de los contratos. Sin pretender hacer un catálogo ex-

Cuadro 1

Economía neoclásica y NEI: diferencias básicas

Economía neoclásica	Nueva Economía Institucional
La economía como ciencia de la elección	La economía como ciencia de la transacción
Racionalidad sustantiva	Racionalidad limitada
Mercados perfectamente competitivos	Mercados imperfectos, con fricciones
Costos de transacción nulos	Costos de transacción positivos
Ausencia de instituciones	Instituciones como reglas de juego
Empresa, ley y política como <i>cajas negras</i>	Existen empresas, leyes y política
Un mundo ideal de eficiencia paretiana	Mayor realismo: ausencia de óptimo social
Teorías universales, intemporales	El tiempo y la historia importan
Análisis político: elección racional <i>imperialista</i>	Análisis político de costos de transacción

El papel de las instituciones se perfila de un modo muy preciso: son las reglas de juego que rigen el comportamiento de los sujetos, a los que proporcionan la estructura de incentivos para incidir en el valor de los costos de transacción². El conjunto de reglas que reduce el oportunismo en los intercambios, que extiende la mutua confianza entre los sujetos y con ello la viabilidad a largo plazo de la ejecución de los contratos –que, en definitiva, ahorra costos de transacción– constituye lo que en rigor se puede denominar una estructura institucional eficiente. Este esquema teórico permite relacionar directamente las instituciones con el objeto central del programa neoclásico de investigación, el problema de la eficiencia.

En cuanto establece un vínculo entre instituciones y eficiencia, la argumentación de la NEI modifica el debate sobre el papel del Estado en la economía: señala que frente a la confrontación simplista intervención/mercado, ambos se deben analizar como estructuras sociales alternativas que rivalizan ante el conjunto de problemas de información, incentivos y acciones en conflicto que impiden un resultado ideal (Dixit, 1996). Conforme a los planteamientos de Coase, el pro-

haustivo, entre sus causas principales cabe mencionar los problemas de medición, de búsqueda y, sobre todo, de información asimétrica, los cuales inducen comportamientos oportunistas de los sujetos (problemas de selección adversa, u oportunismo ex ante; de riesgo moral, oportunismo ex post; y de agencia). Junto a ellos son muy relevantes los costos de diseño y ejecución de los contratos, incorporados desde la perspectiva de la teoría positiva del costo de agencia (Williamson, 1985; Eggertsson, 1990). En esta sección son de particular importancia los costos irrecuperables que se asocian a las inversiones irreversibles y los costos de la acción colectiva.

² Esas reglas pueden ser formales (constituciones, leyes, procedimientos escritos) o informales (costumbres, normas de conducta socialmente aceptadas), y estas últimas pueden ser tan importantes como las primeras.

blema básico de la política económica consiste en considerar cómo operan las instituciones sociales alternativas en la práctica –no en el *blackboard economics*–, siendo conscientes del importante papel que el gobierno debe jugar en el sistema económico, aun en una economía de mercado, puesto que frente a la “mano invisible” la aparición de mercados eficientes exige unos requisitos institucionales³. En este sentido, la “receta liberal de mercado” no es óptima para toda sociedad pues, como señala North (2000), la imposición de un conjunto de reglas formales a una cultura cuyas restricciones informales no son coherentes con el nuevo conjunto de reglas formales es la receta para el fracaso político y económico.

Al establecer este nexo entre instituciones y comportamiento económico, la NEI relaja el supuesto neoclásico de racionalidad y acepta, en líneas generales, la noción de racionalidad limitada según la cual existen múltiples restricciones a la conducta plenamente racional de los sujetos; restricciones de información, cognoscitivas (o computacionales) y volitivas (Simon, 1957)⁴. En cualquier caso, las instituciones establecen las condiciones para el grado de racionalidad que predomine en una sociedad determinada.

Con estos cimientos, la NEI sienta las bases de una teoría del cambio institucional. El análisis de la interacción entre precios relativos, cambio técnico e instituciones es quizá el aporte más notable de Douglass North (1981; 1990a). En concreto, la incorporación de la idea de *path dependence* destaca la importancia de las condiciones institucionales iniciales (relacionada con problemas de inversiones irreversibles, efectos de aprendizaje o expectativas adaptativas) y muestra que los procesos acumulativos en el tiempo producen por sí mismos resultados económicos. La dependencia de la trayectoria explicaría por qué un estado social ineficiente puede perdurar durante mucho tiempo, así los sujetos que lo padecen sean conscientes de esa ineficiencia (David, 1985; Arthur, 1994). Aquí emerge con fuerza la idea –tan antineoclásica– de que la historia y el paso del tiempo importan. Se abre también una perspectiva de análisis comparativo: las

³ Ver Samuels y Medema (1998) para un análisis de las implicaciones político económicas de los desarrollos coasianos.

⁴ Aunque la noción de racionalidad limitada es un punto de encuentro de la mayoría de partidarios de la NEI, sus diferencias son manifiestas. En particular, Williamson y North discrepan en este punto. Mientras que el primero no acepta la restricción volitiva a la racionalidad (según él los individuos intentan alcanzar resultados óptimos y no meramente satisfactorios), North va más allá, con su concepto de *shared mental models*, para resaltar la importancia de las ideologías y los procesos de aprendizaje (Denzau y North, 1994; North, 1994; Mantzavinos, North y Shariq, 2001). Simon (1999) recuerda la amplitud de los límites que su noción de “racionalidad limitada” impone a la racionalidad humana.

características del entorno institucional son fundamentales en el examen del desarrollo de las distintas economías y en las comparaciones intertemporales entre ellas y dentro de ellas (Williamson, 2000).

En suma, estamos ante un nuevo programa de investigación en economía, cuyo núcleo contiene elementos que ya figuraban en el programa neoclásico y otros totalmente nuevos. Entre los que conserva se destacan el individualismo metodológico, los supuestos de escasez y competencia y el interés por el rigor lógico. Entre las novedades, además de la internalización de los factores institucionales, hay dos consideraciones epistemológicas cruciales: la noción de racionalidad acotada y la dimensión histórica, que frente a la pretensión neoclásica de universalidad obliga a relativizar las propuestas teóricas. Así, nos encontramos con la corriente que Hall y Taylor (1996) consideran como un cuarto tipo de institucionalismo, que se entrelaza con el nuevo institucionalismo de elección racional.

La NEI ha tenido un impacto significativo en el panorama contemporáneo de varias ciencias sociales. Además de la aparición de una nueva teoría de la organización (Williamson, 1985; Aoki, 1990b; Ménard, 1997), son notables sus aportes a la historia económica (North, 1981; Milgrom, North y Weingast, 1990; North y Wallis, 1994), al análisis económico del derecho (Medema, 1998), a la teoría del desarrollo (Harris, Hunter y Lewis, 1995; Burki y Perry, 1998), al análisis del capital social (Greif, 1994; Knack y Keefer, 1997) y a la economía de la regulación (Krueger, 1990; Joskow, 1991; Levy y Spiller, 1994). Es verdad que durante bastante tiempo adoleció de cierto “vicio teorista”, es decir, de una manifiesta ausencia de contenido empírico. Pero desde la década de los 90 ha surgido un gran caudal de estudios empíricos bien fundamentados en la mayoría de esos campos y para un número significativo de países, con lo que el problema anterior ha sido corregido en buena medida⁵.

Además, ha ido surgiendo una nueva teoría de la política que, como se verá, supera algunos límites teóricos, metodológicos y empíricos de los anteriores análisis de economía política. El análisis político de costos de transacción (APCT)⁶ se fraguó con diversos aportes en la década de los 80, pero sólo alcanzó una presentación explícita y sistemática en los trabajos de North (1990b) y Dixit (1996), que proponen una estructura teórica para interpretar los fenómenos políticos cuyas bases se resumen a continuación:

⁵ Ver las revisiones de Shelanski y Klein (1995) y la de Boerner y Macher (2002).

⁶ Usamos esta expresión para traducir lo que algunos autores –entre ellos North y Dixit– llaman Transaction-Costs Politics, mientras que otros, como Spiller y Tommasi (2000), emplean la expresión más simple de Transactional Approach.

1. La aplicación de la visión transaccional en este ámbito lleva a considerar la interacción política como un conjunto de relaciones contractuales.

2. Las instituciones son las reglas del juego político, que intervienen de un modo decisivo en la estructura de incentivos que encaran los agentes; por ello determinan en alto grado los resultados de las políticas públicas.

3. En la relación causal entre instituciones y resultados, son de particular importancia las estructuras de ejercicio de la autoridad (*governance*), es decir, los mecanismos y normas de organización que se establecen para los actores del juego político.

4. Los costos de transacción tienden a ser mayores en el ámbito político que en el económico, por lo que el diseño de una estructura institucional eficiente es más complejo en el primero de ellos.

5. En los últimos tiempos se observa una progresiva introducción de la perspectiva intertemporal, esto es, una visión de las políticas públicas como resultado de una cadena de transacciones políticas intertemporales; aquí es de gran importancia la forma que asuma el alineamiento temporal de los incentivos de los jugadores.

6. La noción de compromiso desempeña un papel central en el avance hacia la eficiencia institucional, lo que justifica la importancia del capital reputacional y de las fórmulas organizativas del Estado.

En un escenario pre-coaseano, con costos de transacción nulos, se efectúan todas las transferencias de derechos políticos que permiten situar esos derechos allí donde más se valoran, de modo que los ganadores en la asignación de derechos compensan a los agentes que se los ceden⁷. Mediante esas compensaciones efectivas (en el sentido de Scitovski) se alcanzaría entonces la solución socialmente óptima, y al final los derechos políticos (así como los de otra índole) acabarían recayendo en donde más se valoran: ninguna mejora paretiana queda sin realizar. De esta situación se deriva una versión macro del teorema de Coase, según la cual el tipo de gobierno de un país no afecta el crecimiento económico si el costo de las transacciones es cero (Eggertsson, 1990). En términos más generales, la perspectiva neoclásica estricta lleva a concluir que el proceso político no importa.

Por el contrario, en el APCT la situación característica es aquella en que los costos de la interacción política son positivos: en las transac-

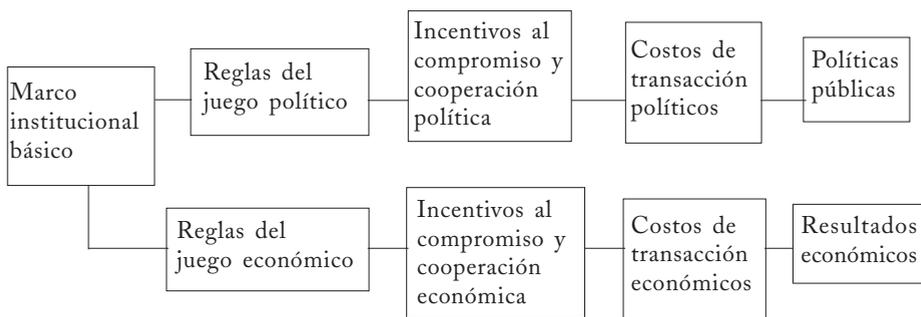
⁷ Se pueden distinguir los derechos de nivel operacional, que suponen el derecho a ejercer un derecho, y los derechos en el nivel de acción colectiva, que suponen el derecho a participar en la definición de derechos futuros (Schlager y Ostrom, 1992). Estos últimos son los más interesantes para el análisis político en la medida en que determinan las reglas políticas que rigen la toma de decisiones en el futuro.

ciones políticas entre ciudadanos y políticos, que subrayan North (1990b) o Dixit (1996; 1998), y en las que los participantes son todos políticos, en las que se centran Weingast y Marshall (1988), Epstein y O'Halloran (1999) o Spiller y Tommasi (2000). Así, si los costos de transacción superan a las ganancias del intercambio, quedan mejoras paretianas sin realizar. De ahí la relevancia de la estructura político-institucional, que determina el nivel de los costos de transacción en los mercados políticos y, en consecuencia, el grado de acercamiento al óptimo social. Por tanto, el marco institucional del conjunto de la sociedad y, en particular, las instituciones políticas determinan el nivel de eficiencia de las transacciones políticas en entornos en los que negociar es costoso⁸.

En suma, el enfoque neoinstitucional resalta que la estructura institucional y organizativa actúa como un conjunto de reglas que estructuran los incentivos y conjuntos de elección de los sujetos políticos, y así determinan el resultado político (si bien esto no implica un determinismo que permita la predicción perfecta). Esta idea se puede expresar como $y = f(x) + e$, donde y es el resultado político, x son las reglas políticas e instituciones, y e es un factor aleatorio⁹.

Gráfica 1

Análisis político de costos de transacción: secuencia lógica



⁸ Según el teorema de Coase, la fragmentación inicial de los derechos de propiedad no influye en la asignación de recursos cuando existe libertad de transferencia de derechos y el costo de transacción es nulo. Pero en los mercados políticos no se cumple ninguna de estas dos condiciones: a los altos costos de transacción se añade la imposibilidad de transferir los derechos políticos fundamentales e intrínsecos a cada persona, de modo que no es posible alcanzar el óptimo social.

⁹ El APCT destaca el papel estabilizador de las instituciones –cuya referencia teórica es el *Structure Induced Equilibrium* de Shepsle y Weingast (1981)– para explicar la evidencia empírica de la estabilidad de los procesos de toma de decisiones frente a los análisis de elección social que, a partir del teorema de imposibilidad de Arrow, atribuyen inestabilidad y carácter cíclico a los procesos

Si las instituciones políticas están mal diseñadas —de modo que hay incentivos para el comportamiento oportunista, para explotar ventajas informativas, etc.—, el valor de los compromisos contraídos por los agentes será bajo, las políticas tendrán poca calidad y estarán sesgadas hacia el corto plazo. Todo ello no dejará de tener efectos negativos sobre la evolución económica del país de que se trate y mermará sus posibilidades de crecimiento sostenido. La secuencia lógica de este razonamiento se recoge en la gráfica 1.

Como se dijo en la introducción, el APCT busca superar las graves insuficiencias de los modelos tradicionales de elección racional aplicados a la política. Pero la valoración general de esos modelos, encabezados por la elección pública, ha de ser matizada. Por un lado, éstos han permitido explicar algunos aspectos del funcionamiento del sistema democrático que antes apenas se tomaban en cuenta, como la búsqueda de rentas o los ciclos económicos electorales, mediante la formulación de teorías claras y precisas. En particular, el desarrollo de la economía política constitucional produjo una agenda de investigación en la que ocupan posiciones centrales las nociones de velo de incertidumbre y consenso en la definición de políticas, así como la necesidad del compromiso y la regla para reducir el impacto de la ineficiencia política.

Por otro lado, las limitaciones epistemológicas de la elección pública para constituir una teoría positiva de la política son cada vez más evidentes. A las críticas usuales de reduccionismo argumental, uso excesivo de la noción más estricta de racionalidad (racionalidad sustantiva, sin acotación alguna) o insuficiente contrastación empírica de algunas de sus principales propuestas teóricas, se han añadido otras que destacan el uso forzado de analogías tomadas del análisis del intercambio económico (los procesos que llevan a maximizar beneficios e influencia y votos pueden ser muy diferentes), lo que bloquea sus posibilidades de desarrollo formal. Y se han detectado graves inconsistencias en el tránsito de la aplicación del análisis neoclásico de la economía a la política, como ocurre con el olvido casi total de los factores de competencia (que, de ser tomados en cuenta, podrían

de decisión colectiva (Saeigh y Tommasi, 1998; Furubotn y Richter, 1998; Shepsle, 1999). De ahí que el proceso político se pueda representar mediante una función, aunque contenga un factor no predecible justificado por la racionalidad limitada o el peso de la ideología. De este modo, aunque destaca el peso de las instituciones que generan estabilidad y a través de las cuales se llega al resultado político, el APCT no cierra posibilidades al debate político: cada acción política es un episodio de un juego con reglas y cierta libertad (Dixit, 1996). Como señala Eggertsson (1997; 1998), en un mundo de información y conocimiento limitados aumentan los grados de libertad de los procesos políticos.

comprometer la conclusión de ineficiencia de los mercados políticos) (Wittman, 1994). El APCT ha intentado dar respuesta a muchos de estos problemas, como se indica en el cuadro 2.

Cuadro 2

Economía política constitucional y APCT: diferencias básicas

Economía política constitucional	Análisis político de costos de transacción
Análisis transaccional limitado al <i>logrolling</i>	La transacción como unidad de análisis político
Racionalidad sustantiva	Racionalidad limitada
Imperialismo de lo económico	Integra razonamiento económico y político
La constitución como regla	Instituciones como reglas formales e informales
La constitución determina todo	La constitución como contrato incompleto
Las reglas importan, los actos no	Reglas-Actos: distinción de grado
Ausencia de costos de transacción políticos	Altos costos de transacción políticos
Visión estática de la transacción política	Intertemporalidad en las transacciones políticas
Dimensión ahistórica, aideológica	Dependencia de la senda, presencia de la ideología
Déficit de análisis empírico	Creciente literatura empírica

Además, desde el punto de vista metodológico, y frente a la pretensión imperialista de la elección pública, el análisis transaccional incorpora una novedad: el intento de construir una teoría positiva de la economía política que integre elementos de análisis económico y de análisis político (Dixit, 1996; Coase, 1999; North, 1999b). Aquí es importante el aporte de politólogos como Kenneth Shepsle o Terry Moe.

UNA TEORÍA DEL ESTADO CON COSTOS DE TRANSACCIÓN

En la caracterización institucional de los mercados políticos cabe distinguir dos niveles de análisis: el que explora la naturaleza del Estado, donde surgen las reglas del juego, y el que se centra en el desarrollo del juego político. Las explicaciones de las secciones siguientes se refieren a este segundo nivel, donde los mecanismos de *governance* de las relaciones contractuales son el centro de atención. Mientras que en esta sección se describen los intentos neoinstitucionalistas de construir una teoría del Estado¹⁰.

¹⁰ En su síntesis reciente, Williamson (2000) propone una explicación algo distinta aunque compatible. Entre los distintos niveles de análisis social establece un segundo nivel que estudia cómo resuelven las reglas formales del juego lo que llama actividad economizadora –de costos de transacción– de primer orden, y un tercer nivel en el que se toma como dado el entorno institucional estudiado en el nivel anterior y se presenta un segundo orden de actividad maximizadora: la elección de la estructura de *governance*. En su visión de las instituciones informales como meras restricciones del problema de economización, el segundo nivel incorporaría la teoría política positiva.

En la perspectiva teórica abierta por North (1981) y desarrollada, entre otros, por Yoram Barzel (1993) y John Nye (1997), se estudia la relación de intercambio entre un Estado soberano que maximiza la riqueza y los súbditos, en términos de las ganancias del comercio ocasionadas por las economías de escala que el soberano puede proporcionar en la protección y el cumplimiento de los derechos de propiedad a cambio de un ingreso (impuesto). Esas economías de escala en el uso real o potencial de la violencia configuran el escenario característico del monopolio natural.

El análisis del contrato entre el Estado y los súbditos puede comenzar con una teoría neoclásica simple, la cual según North (1981) señala que el Estado: 1) da protección y justicia a cambio de rentas, 2) actúa como un monopolista discriminador para maximizar su renta y 3) está limitado por el costo de oportunidad de sus gobernados (el cual depende de los rivales potenciales). A este modelo simple se deben incorporar nuevas dimensiones para hacer análisis más complejos. En general, el acuerdo de equilibrio entre el Estado y los súbditos depende especialmente de las siguientes características: la naturaleza y los costos de las diversas relaciones de intercambio y coerción entre el Estado y los súbditos, el grado de competencia por la posición del Estado (incluyendo el conflicto político y el militar), la tecnología de producción, y la existencia de competencia y completitud en todos los mercados relevantes (Nye, 1997).

Así, el Estado se puede interpretar como una empresa que produce una serie de servicios a la sociedad, con una diferencia importante, tal como señalan Furubotn y Richter (1998): el Estado es la autoridad suprema y hace su propia ley; la empresa está sometida a esa autoridad y a la obediencia de esas leyes.

Dos características distinguen a la coerción de cualquier otro bien. Primera, puede inducir intercambios que no sean mutuamente beneficiosos, al menos con una parte de las que participan en el intercambio, actuando de forma involuntaria. Segunda, la relevancia de la tecnología de coerción para cambiar el análisis estándar depende del grado en que pueda ser comerciada en un mercado. Cuanto más desarrollados estén los mercados de coerción, menos efectos habrá sobre el resultado de equilibrio (Nye, 1997).

North distingue dos grandes modelos alternativos que explican la naturaleza del Estado, según la atención que presten a las formas que adoptan los elementos de fuerza: 1) el modelo de Estado contractual, que maximiza la riqueza social en un entorno de distribución equitativa del potencial de violencia, el cual no es más que la extensión lógica del teorema neoclásico del intercambio; y 2) el modelo de Es-

tado depredador, que considera un ente explotador que actúa como agente de un grupo o clase y extrae los ingresos del resto de habitantes en beneficio de ese grupo¹¹.

Si los costos de transacción fuesen nulos, estaríamos ante la práctica irrelevancia del modelo de Estado: el caso de coerción perfecta con costos nulos sería análogo al del monopolista perfecto que puede discriminar precios. Un soberano que puede extraer sin costos todo el excedente de sus súbditos lo hará sin afectar la “eficiencia” del resultado, aunque sí su distribución. Los costos de transacción positivos dificultan el logro de las ganancias de eficiencia y están en la base de las distancias entre los dos modelos de Estado, y entre cada uno de ellos y el óptimo social. En este marco teórico, el hecho de que el Estado depredador carezca de una fórmula contractual ideal puede llevar a que se garanticen los ingresos (la porción del pastel) del grupo que lo sostiene, a costa de alejarse del óptimo social (disminución del tamaño del pastel). Esto permite entender el conflicto entre la estructura de propiedad que maximiza las rentas del gobernante y el sistema eficiente que reduce los costos de transacción y fomenta el crecimiento económico y la eficiencia política¹².

En la reconciliación entre la teoría depredadora y la contractual, además del análisis de la distribución del potencial de violencia y de las restricciones competitivas y de costos de transacción que sugirió North (1981), parece necesario incorporar otros elementos de corte claramente institucionalista. Barzel (1993) señaló la necesidad de incorporar el paso del tiempo para entender por qué unos soberanos inicialmente depredadores acaban permitiendo que de la relación de intercambio surja la autoridad de la ley y el crecimiento económico. North (2000) defiende el tratamiento explícito de los sistemas de creencias, así como de la relación entre estos sistemas y los mecanismos de aprendizaje social¹³. Esta dimensión histórico-temporal y la importancia del sistema de creencias en el análisis político son las bases de la dependencia de la trayectoria en la política.

En el APCT, para entender el presente político es necesario analizar la evolución institucional a lo largo de la historia, debido a que

¹¹ En un trabajo reciente, Moselle y Polak (2001) estudian un interesante modelo de Estado depredador.

¹² Es de interés el ensayo de Geddes (1999) en torno al conflicto entre intereses del soberano y eficiencia del sistema, que extiende el razonamiento de North para explicar la persistencia de dos fenómenos normalmente considerados ineficientes, el de la corrupción y el de la propiedad estatal.

¹³ La importancia que se da a los sistemas de creencias e ideologías en los últimos aportes de North (1990a; 1999a; 2000; Mantzavinos, North y Shariq, 2001) abre una importante línea de trabajo en ciencia política, que se manifiesta en trabajos como el de Kehoane (1999) sobre las instituciones internacionales.

existe una senda caracterizada por la presencia de rendimientos crecientes, mercados imperfectos y altos costos de transacción (North, 1990a; 1990b). Esta senda hace que el cambio sea ante todo incremental, consistente con el marco institucional básico, y que las elecciones del presente se hagan sobre un conjunto de elección limitado por las decisiones políticas del pasado, lo que vincula las decisiones a lo largo del tiempo¹⁴.

Para Furubotn y Richter (1998), el servicio básico que presta un Estado contractual es el desarrollo y la aplicación de una constitución¹⁵. El Estado establece buena parte de las “reglas del juego” especificando las condiciones de la competencia y de la cooperación, y el nivel de costos de transacción. Al proporcionar ese ordenamiento, el Estado puede favorecer el acercamiento de la producción a su frontera técnica. En ese sentido, un componente del elemento de coerción es de gran relevancia: la instancia estatal es decisiva en el proceso de ejecución de los contratos, sean de carácter público o privado, y es definitiva cuando haya discrepancias entre las partes (*third-part enforcement*).

En un importante artículo, North y Weingast (1989) identificaron los mecanismos a través de los cuales el paso de un modelo de Estado depredador a otro contractual fue definitivo para la orientación histórica hacia el crecimiento de la Inglaterra del siglo XVII, demostrando la superioridad del gobierno representativo surgido de la Revolución Gloriosa frente al marco institucional precedente. La revolución redujo la dimensión expoliadora del sistema fiscal a favor del soberano y su capacidad para alterar unilateralmente los impuestos, limitó el poder legislativo y judicial de la Corona y estableció un sistema de equilibrios entre parlamento y monarquía. Todo ello hizo más predecibles las decisiones de gobierno y fortaleció e hizo más creíble el compromiso institucional de asegurar los derechos de los individuos. En suma, es un ejemplo de que el tránsito de la tiranía al gobierno representativo se puede entender como un refuerzo de la eficiencia política y económica.

¹⁴ Vito Tanzi (1997), en su análisis sobre el cambio del papel del Estado en la economía, afirma que “la política económica actual es, en distintos grados, esclava de las decisiones de gobiernos pasados”, y no refleja adecuadamente el papel que desea el gobierno actual.

¹⁵ En el APCT, las constituciones aparecen como contratos incompletos fruto de la incapacidad para prever todas las contingencias futuras, de la complejidad para especificar reglas aun para contingencias previstas, y de la dificultad para observar y verificar objetivamente las contingencias. Las constituciones dejan abiertos muchos términos del contrato para que sean especificados en el futuro: así se puede entender el peso de los actos políticos, especialmente cuando tienen efectos de larga duración. Dixit (1996) considera que la distinción entre reglas y acciones políticas es más cuestión de grado que de clase.

En línea con esta interpretación, algunos historiadores económicos y políticos han hecho análisis comparativos que permiten avanzar en el conocimiento de la relación entre derechos de propiedad, modelo de Estado y crecimiento económico en la Europa del arranque capitalista. Entre ellos se destaca el de Hoffman y Rosenthal (1997) que compara la evolución de Inglaterra y Holanda con la de Francia y España en esa época.

El Estado, en su doble función de ejecutor final de todo contrato y de depositario último de la coerción, se convierte además en campo de batalla por el control de su proceso interno de decisión. Este es uno de los factores que permite entender por qué, en una realidad social dinámica, el marco institucional y el Estado están sometidos a conflictos y cambios continuos.

Es obvio que existe un vínculo entre modelo de Estado y régimen político. Una vertiente ha avanzado en esa dirección. Un ejemplo es el trabajo de Przeworski y Limongi (1993), que presenta a la democracia como un régimen político en el que los ciudadanos deciden el tamaño del Estado y tienen derecho al residuo fiscal (la diferencia entre el producto total y el costo del gobierno estatal), mientras que en la autocracia el aparato del Estado decide su tamaño y se puede apropiarse del residuo fiscal (como en las dictaduras personalizadas). Así, mientras que la democracia es el régimen político prototipo de un Estado contractual, la autocracia lo es del depredador.

No obstante, en cualquier análisis empírico positivo la distancia entre ambos prototipos estatales se acorta. El poder no es ilimitado en el Estado depredador, pues precisa un grado de aceptación social, y el contractual no actúa —en presencia de costos de transacción positivos— como un maximizador perfecto y benevolente de la eficiencia y la riqueza. Y, como hemos mostrado, el elemento de coerción no deja de existir, con menor peso relativo y mayor legitimidad, en el modelo contractual/democrático¹⁶. Por esa razón, en su obra póstuma, Mancur Olson (2000) criticó a fondo la teoría northiana y el conjunto del APCT, y negó incluso la posibilidad de aplicar un enfoque contractual en el análisis de la política democrática, en la que las relaciones entre agentes son socavadas inevitablemente por ese elemento de fuerza.

¹⁶ En algunos puntos, la propuesta neoinstitucionalista recuerda algunas teorías neomarxianas del Estado, que por lo general parten de la concepción gramsciana de todo ente estatal como “hegemonía acorazada de coerción”.

COSTOS DE TRANSACCIÓN EN LOS CONTRATOS POLÍTICOS

Las transacciones políticas pueden ser mutuamente beneficiosas en los mercados políticos, así como las económicas lo son en los mercados económicos. Pero la competencia económica y la política no son iguales. La primera es la lucha por ventajas económicas a través del intercambio económico, y esto ocurre sobre derechos de propiedad seguros. La segunda es la lucha por la autoridad, que supone el derecho a cambiar esos derechos (Furubotn y Richter, 1998).

Como vimos, la noción de contrato juega un papel central en los intentos neoinstitucionalistas de formalizar la interacción entre los actores del juego político (considerando, a partir de aquí, sólo un marco estatal contractual/representativo). El estudio de la peculiar naturaleza e intensidad de los costos de transacción en los intercambios políticos es el principal aporte de Dixit (1996). Esa peculiaridad es fundamental en el análisis político transaccional.

La comprensión de las transacciones políticas exige aceptar que la información es costosa, que los acuerdos sólo se cumplen imperfectamente y que los actores usan modelos subjetivos para explicar su entorno (North, 1990b). Los costos de transacción tienden a ser mayores –y aun sustancialmente mayores– en el ámbito político que en el económico. Con ello se quiere decir, obviamente, que las disfuncionalidades introducidas por las asimetrías de información, las relaciones de agencia, los problemas de ejecución de contratos o “costos irre recuperables” son más graves en términos relativos.

Como punto de partida, reparemos en tres características básicas de los contratos políticos, que los hace particularmente complejos y difíciles de ejecutar si se los compara con los económicos. Primera, las partes contratantes no son perfectamente identificables pues al menos una de ellas es un sujeto múltiple. Segunda, los términos del contrato tienden a ser vagos e interpretables por las partes, debido a su condición de contratos incompletos como consecuencia de la dificultad de medir lo que se intercambia en los mercados políticos. Por último, los derechos cuya propiedad se intercambia son inseguros y en todo caso están temporalmente limitados (pues no podría ser de otro modo con el principio de alternancia en el poder) (Furubotn y Richter, 1998).

El cumplimiento imperfecto de acuerdos se relaciona en forma estrecha con el hecho de que muchas promesas políticas no están sujetas a ningún mecanismo de cumplimiento, a ninguna fuente de coacción. Es decir, una notable peculiaridad de los mercados políticos es la ausencia o irrelevancia de un mecanismo efectivo de ejecu-

ción a través de una tercera parte, tanto para la relación entre electores y legisladores como para la que se presenta entre legisladores. Este problema es particularmente grave cuando hablamos de contratos incompletos e interpretables.

Las transacciones políticas tienden a estar muy afectadas por elevados costos *ex ante* y *ex post*. La falta de identificación exacta de los afectados, la imprevisión de contingencias futuras y la ausencia de incentivos para cumplir estrictamente lo acordado originan comportamientos en los que interviene el riesgo moral, la selección adversa, el sesgo, en fin, de oportunismo.

Junto a esos altos costos de transacción, los mercados políticos presentan otros dos rasgos destacables. Primero, el bajo poder de los incentivos en la formación de la política. Los valores que maximizan la función objetivo de la autoridad política y la del representado muchas veces no coinciden porque los intereses no están bien alineados (pues las ganancias marginales de producir un resultado de valor significativo para la sociedad suponen un bajo porcentaje de valor añadido para el político), lo cual no permite hacer frente de manera adecuada al problema de agencia. Segundo, la fuerza de selección y evolución en los mercados políticos es lenta y débil, y así es de esperar un menor grado de eficiencia y una selección menos intensa de organizaciones. Como señala North (1999a), la competencia juega un papel mucho menos efectivo en los mercados políticos que en los económicos. Los problemas de distribución y procesamiento de la información pueden explicarlo en parte.

Las estructuras de poder en la organización política constituyen una cadena de relaciones de agencia. Un interesante aporte de Dixit (1996; 1998) consiste en definir la interacción entre actores políticos en términos de una relación de agencia común, con principales múltiples; así incorpora al APCT unos desarrollos cuyos jalones notables son los trabajos de Wilson (1989) y Grossman y Helpman (1994). Las relaciones verticales de electorado, parlamento, gobierno, administración pública y estructuras de distribución territorial del poder (gobierno central, regional, local) se interpretan desde esa perspectiva.

Un claro ejemplo de altos costos de transacción políticos es el de los mercados del voto. El análisis tradicional emplea los modelos de elección social y es uno de los capítulos más brillantes de la teoría de la elección pública. El nuevo enfoque aporta análisis muy notables de los problemas que están detrás de los altos costos con los que operan esos mercados. En esencia, los mercados electorales consisten en el intercambio de votos por promesas de actuación política.

Desde hace décadas, los modelos de economía política suponen que el acto de votar racionalmente incorpora un elevado costo de información. El APCT enfatiza este factor y lo relaciona con la disposición perversa de los incentivos que encaran los sujetos políticos elegibles.

Como ya señalamos, en los mercados electorales se presentan con particular intensidad los problemas de ejecución de los acuerdos. Como no existe un mecanismo efectivo que haga cumplir las promesas electorales, el incentivo para incumplirlas puede ser grande¹⁷. Además, también existe un grave problema de “costos irrecuperables”, asociado a la inversión irreversible que el votante hace en una apuesta política, que considera la que mejor se ajusta a su función individual de preferencias pero sobre la cual no tiene ningún control una vez ha cumplido su parte del contrato.

Este ejemplo evidencia que la dificultad de medir lo que se intercambia en los mercados políticos y de hacer cumplir los acuerdos eleva sustancialmente los costos de esas transacciones. Si además incorporamos la idea de North (1990b) de que la agenda de asuntos que incorporan mayores costos de transacción se tiende a trasvasar desde el ámbito de las relaciones económicas privadas al sector público, es fácil concluir que una característica de los mercados políticos es su tendencia a la ineficiencia, así como la relevancia de las instituciones políticas para hacer frente a estos altos costos. Ya en su obra fundamental, North sostenía que los mercados eficientes, bastante escasos en el ámbito de lo económico, lo son “incluso más en el mundo político” (North, 1990a).

En este punto, cabe señalar que los agentes políticos pueden usar los mecanismos gubernamentales para alterar, y aun incrementar, estratégicamente los costos de transacción políticos, de forma que se beneficien y consigan sus propios objetivos. Así, ciertos costos de transacción son endógenamente determinados mediante el ejercicio auto-interesado de la actividad política; puede existir una amplia gama de formas de manipulación de esos costos (de los costos de información, los de negociación, de acuerdo y cumplimiento), y se pueden especificar las condiciones en que los comportamientos que tienden a aumentarlos se hacen más extensivos (Twight, 1994).

Otro de los obstáculos que dificultan la eficiencia de los mercados políticos es la estructura temporal de las transacciones políticas, as-

¹⁷ A no ser por códigos de conducta personales o por el costo en que pueda incurrir el político en términos de credibilidad y posibilidades futuras de reelección. Un caso paradigmático de esto último fue el famoso “*read my lips*”, que sirvió a George Bush para vencer en las elecciones presidenciales de 1988 y, quizá, para perder las de 1992.

pecto en el que insisten Spiller y Tommasi (2000). Los problemas ocasionados por la diferente duración de los términos del contrato político para las distintas partes son muy relevantes y tienen dos causas. La primera es que las transacciones políticas potenciales suponen contratos (proyectos de ley) que no se consideran simultáneamente para su aprobación (votación); así, el intercambio explícito no es simultáneo. El hecho de negociar con promesas de voto crea problemas de observabilidad y numerosas contingencias que generan un escenario de oportunismo y altos costos de transacción, lo que impide realizar transacciones políticas eficientes. La segunda es que en las transacciones cuyos flujos de beneficios no son contemporáneos el sujeto del contrato que ve que sus beneficios se alargan en el tiempo corre el riesgo de que la parte que ya recibió sus beneficios reniegue del acuerdo (Weingast y Marshall, 1988).

Por ello, un sistema explícito de intercambio de mercado requiere instituciones alternativas que den durabilidad a los acuerdos. Las instituciones son determinantes porque afectan la sustancia, naturaleza y factibilidad de las transacciones políticas intertemporales y determinan el grado de alineamiento de los incentivos temporales de los sujetos políticos. Así, la estructura de *governance* para cada transacción política depende de las características del entorno institucional y de sus propias características, como indican Spiller y Tommasi (2000)¹⁸.

Ciertos marcos institucionales no facilitan el intercambio político porque no reducen los costos de transacción y producen políticas públicas de poca calidad con altos costos en rigidez e inestabilidad. En concreto, si el entorno institucional no favorece el acuerdo y el cumplimiento de intercambios intertemporales políticos eficientes, cabe esperar que las políticas se caractericen por la búsqueda de beneficios de corto plazo, por reglas, procedimientos y estructuras inflexibles, por la inviabilidad de reformas políticas deseables y subinversión en capacidades (Spiller y Tommasi, 2000).

Una novedad en el desarrollo de estos argumentos es la aparición de una potente línea de análisis empírico (igual que en otros campos

¹⁸ Entre las variables del marco institucional que determinan los costos de transacción y caracterizan la formación de las políticas públicas, Spiller y Tommasi (2000) señalan los puntos institucionales de veto, las variables determinantes de quien sostiene esos puntos institucionales de veto en cada momento, la longitud de los horizontes y sus determinantes, los rasgos institucionales que permiten movimientos sin control de algunos actores, la independencia y el poder de la Corte Suprema, la capacidad administrativa y la inestabilidad política. En cuanto a los rasgos propios de las transacciones, resaltan el número y cohesión de los actores políticos implicados, el grado de irreversibilidad de la transacción, la temporalidad de los contratos, la medición y la universalidad de los intereses recogidos en la transacción.

de la NEI). Pero esos avances empíricos se limitan en gran medida al examen de las instituciones políticas norteamericanas (legislativas sobre todo). Y se han hecho pocos aportes significativos acerca de los países europeos (Arias, 2000). Además, el APCT está irrumpiendo con fuerza y contenidos empíricos en diversos países de Europa oriental y América Latina. Ejemplo muy destacado es el de Argentina, donde hay trabajos de gran interés en torno a sus instituciones legislativas, judiciales y su sistema de federalismo fiscal (Jones, AA. VV., 2000; Saiegh y Tommasi, 2000).

SOLUCIONES INSTITUCIONALES EFICIENTES

En el escenario de altos costos de transacción en la formación de las políticas públicas, las instituciones políticas desempeñan, como se dijo, un papel central en la búsqueda de la eficiencia. El análisis transaccional estudia esta cuestión, para lo cual introduce el bisturí en las fórmulas institucionales y organizativas del Estado.

Un mercado político eficiente es aquél en el que: 1) los votantes pueden evaluar correctamente (en términos del efecto neto sobre el bienestar general) las políticas emprendidas por los diferentes candidatos; 2) sólo se pueden promulgar las leyes y regulaciones que maximizan el ingreso agregado de las partes que efectúan el intercambio; y 3) se compensa a quienes son afectados adversamente, asegurando que nadie sea dañado por la acción (North, 1990b). La estructura institucional más favorable para promover las condiciones institucionales y de información que lo hacen posible es la sociedad democrática moderna con sufragio universal¹⁹.

En los sistemas democráticos, que delegan la autoridad soberana del pueblo para gobernar, las instituciones definen y configuran estas delegaciones, y generan un marco de confianza que favorece la disolución del dilema democrático, conforme a Lupia y McCubbins (1998). Para ello son necesarias unas *institutions of knowledge* que favorezcan la decisión razonada e impidan que la delegación democrática se convierta en abdicación.

Uno de los costos de transacción que se puede reducir mediante un adecuado diseño de los mecanismos de gobierno es el que se deriva del problema de credibilidad asociado a la consistencia temporal de la política. En los compromisos políticos creíbles en sentido motivacional no existe divergencia entre incentivos ex ante e incenti-

¹⁹ Esas condiciones son: que las partes tengan información y modelos correctos; que los resultados se comuniquen al agente y éste vote como se acordó; que los votos se ponderen por el conjunto de ganancias y pérdidas netas, y que el intercambio se logre a bajo costo (North, 1990a).

vos *ex post*; así, el sujeto político asume un compromiso y desea respetarlo posteriormente, por lo que no se generan altos costos de transacción. Entre las razones que contribuyen a que la autoridad política obtenga esa credibilidad conviene señalar la posibilidad, mencionada por North y Weingast (1989) y Dixit (1996), de que aquél haya acumulado un “capital reputacional” gracias a un precedente de comportamiento responsable, y, conforme a los modelos de juegos repetidos, no le interese romper su reputación de jugar limpio: el “largo brazo del futuro” incentiva el cumplimiento.

Pero las condiciones para la solución cooperativa en juegos repetidos son infrecuentes; en muchas ocasiones esta capacidad de compromiso no es suficiente y existe el riesgo de que la autoridad política opte por un incumplimiento oportunista *ex post*. Por ello es relevante la credibilidad imperativa, que se logra con la fijación de reglas que impidan que los poderes públicos violen sus compromisos *ex post* (lo que rememora el espíritu de Ulises atado a su nave para no dejarse llevar por el canto de las sirenas).

En esa dirección, North (1993) ha señalado que el marco institucional debe garantizar los compromisos creíbles necesarios para lograr bajos costos de transacción. Las instituciones políticas que restringen el oportunismo *ex post* mejoran el cumplimiento y facilitan la contratación, creando un entorno de seguridad que, al aumentar el horizonte temporal y reducir la tasa de descuento subjetivo, favorece la inversión y el desarrollo: la habilidad para comprometerse tiende a ampliar el conjunto de oportunidades. En palabras de Shepsle (1991), la discreción es enemiga de la optimalidad y el compromiso su aliado²⁰.

Una solución al problema de la inconsistencia temporal se puede hallar estableciendo instituciones no mayoritarias en el sentido de Majone (2001). En ese caso, cobran relevancia las restricciones constitucionales que establecen delegaciones políticas en ciertas áreas y limitan el poder discrecional del gobierno: se trata de conseguir la credibilidad del compromiso a largo plazo a través de la delegación en un agente con diferentes preferencias temporales o con estructuras de incentivos diferentes a las del principal. Es el caso de la delegación de la política monetaria a los bancos centrales o la cesión de poderes a entidades supranacionales como la Comisión Europea.

Esta no es la primera vez que el razonamiento económico concluye que la fijación de reglas es necesaria para obtener un resultado óptimo de las políticas públicas. A esa misma conclusión llegaron,

²⁰ No obstante, parte de esta literatura está lejos de idealizar la política económica regulada y señala que hay un *trade off* entre ventajas del compromiso y flexibilidad en la respuesta política al cambio de circunstancias (Shepsle, 1991; Dixit, 1996).

con diferente grado de solidez teórica, el monetarismo, la teoría de la política económica constitucional (Buchanan y Brennan, 1981) y la teoría de la inconsistencia temporal (Kydland y Prescott, 1977). La novedad consiste en que la necesidad de ahorrar costos de transacción es el eje de esa argumentación.

La noción de compromiso y su papel central se han incorporado al análisis de diferentes políticas públicas. Es de destacar el caso de las políticas que regulan el sector de las telecomunicaciones, examinado en profundidad por Levy y Spiller (1994; 1996). Mediante una comparación de esas políticas en varios países, muestran convincentemente que el diseño de un sistema de regulación exitoso exige eliminar las estructuras de *governance* que favorecen acciones administrativas arbitrarias y establecer compromisos acerca de los esquemas de incentivos (es decir, reglas sobre precios, condiciones de entrada o interconexión). Sólo así, y en un contexto de ajuste a las condiciones institucionales prevalecientes en cada país, es posible la formación de capital en el largo plazo.

El énfasis en la noción de compromiso ha suscitado enfoques muy fructíferos del cambio institucional en coyunturas históricas determinadas. Así en el artículo ya citado de North y Weingast (1989), donde se muestra que en la Inglaterra de finales del siglo XVII la nueva fórmula institucional de gobierno representativo hizo posible que representantes de diversos sectores incidieran en la elaboración de la política pública, protegiéndolos del asalto político y garantizando el cumplimiento del compromiso estatal en favor de los derechos de propiedad. La clave del éxito de la vía británica de expansión capitalista fue la separación de poderes en la estructura del Estado entre diversos actores, la cual impidió que el soberano tomase ventaja de su autoridad delegada.

Esta línea argumental remite a la literatura sobre actores de veto, a la que hizo un gran aporte George Tsebelis (1995). La presencia de actores de veto —agentes cuyo acuerdo se requiere para tomar una decisión política— resuelve el *trade-off* entre la capacidad de los poderes públicos para hacer cambios de política (*decisiveness*) y su capacidad de compromiso para mantener una política dada (*resoluteness*), como señalan Cox y McCubbins (1999)²¹. La capacidad de compromiso de las políticas aumenta y la de decisión disminuye no sólo

²¹ En el continuo de posibilidades *decisiveness-resoluteness*, ambos extremos suponen no gobernabilidad, bien se trate de un poder político sin capacidad de compromiso (la ausencia de balances y contrapesos hace demasiado fácil cambiar las políticas) o sin capacidad de decisión discrecional (la incapacidad para acordar el cambio de política puede generar efectos perversos, como la guerra institucional o el estancamiento).

cuanto mayor sea el número de actores de veto sino también cuando aumenta la disparidad de sus posiciones políticas y la cohesión interna de cada uno de ellos. El aumento de estos tres factores reduce el *winsset* del statu quo —conjunto de políticas que concitan el acuerdo suficiente para salir del statu quo— y da mayor estabilidad a las políticas, es decir, reduce el potencial para introducir cambios.

Entre las técnicas de separación de poderes, las tres opciones clásicas son el presidencialismo, el bicameralismo y el federalismo. A ellas cabe añadir la judicatura, que puede ser un actor de veto si es independiente y tiene poder para juzgar la constitucionalidad de la legislación propuesta o promulgada. Como mostró Weingast (1993; 1995), así se abren cauces para limitar el poder del gobierno; es decir, las instituciones políticas comprometen de forma creíble al Estado en su tarea de respetar los derechos políticos y económicos, lo que favorece la existencia de mercados prósperos. No obstante, si los puntos de veto recaen en agentes con las mismas preferencias, la “regla de absorción” anula la efectividad de tales vetos²².

El sistema de partidos es la variable central para entender por qué algunos actores con problemas acaban controlando vetos separados en el proceso legislativo, fundamentalmente en lo que se refiere a su grado de concentración. Donde el sistema electoral es representativo y con distritos amplios, el sistema es “débil” (pocos incentivos electorales para coaligarse), mientras que donde es mayoritario y con distritos pequeños es “fuerte” (altos incentivos a la coalición electoral); cada sistema determina el número de partidos, y cuanto mayor sea éste, mayores son los costos de transacción y las posibilidades de estancamiento²³ (Cox y McCubbins, 1999).

²² Un gobierno es dividido cuando no hay un partido único que controla todos los poderes separados; en caso contrario, el gobierno es unificado. Cox y McCubbins (1999) señalan que cuando hay un gran número efectivo de actores de veto la política es distributiva en intención, buscando satisfacer intereses privados particulares individuales, en vez de buscar la provisión de bienes públicos y la eficiencia asignativa. En este escenario se favorecen las *fiscal pork rents* —rentas derivadas de los proyectos públicos localizados en un distrito electoral determinado—.

²³ También es relevante si el sistema electoral convierte en protagonista al candidato individual o al partido: si ocurre lo primero, los costos de transacción son mayores, existen partidos débiles y poca oferta de bienes colectivos. Los marcos institucionales que incentivan a los políticos individuales a cultivar un voto personal conducen a que los legisladores en busca del voto provean de bienes privados o públicos locales a su electorado, y de servicios particulares a grupos de interés especiales.

INSTITUCIONES LEGISLATIVAS Y SISTEMA BUROCRÁTICO

En esta sección se sintetizan algunos de los argumentos neoinstitucionalistas más relevantes sobre dos elementos claves del aparato estatal: las instituciones legislativas y el sistema burocrático.

El APCT señala que en una democracia representativa moderna la estructura institucional está ideada para ayudar al intercambio entre grupos y que la legislatura es el mercado más eficiente de tal democracia. North (1990b) destaca que el cuerpo legislativo se caracteriza por bajos costos de transacción si se compara con un régimen político totalitario.

El enfoque previo del intercambio de votos *-logrolling-*, encabezado por James Buchanan y Gordon Tullock, olvidaba algunos de los problemas más profundos de los intercambios legislativos: de información y medición, de cumplimiento imperfecto de acuerdos, y la dimensión temporal de los intercambios (Weingast y Marshall, 1988; North 1990b; Saiegh y Tommasi, 1998). Cuando se incluyen estos factores, el diseño institucional del legislativo, que debe incluir reglas formales y métodos organizativos informales, pasa a ser un elemento de vital importancia.

Como ya se dijo, los mecanismos que garantizan el intercambio en contextos de mercado son inapropiados para asegurar la eficiencia del poder legislativo en presencia de los problemas del intercambio no simultáneo o de los flujos de beneficios no contemporáneos. Los problemas de incumplimiento *ex post* exigen un diseño cuidadoso del marco institucional legislativo (Weingast y Marshall, 1988). Las instituciones legislativas se pueden considerar como acuerdos *ex ante* de cooperación entre políticos, de modo que el objetivo de las fórmulas institucionales sería el de efectuar las transacciones políticas en el tiempo y en el espacio, teniendo en mente que el problema es medir y hacer cumplir el intercambio de derechos (North, 1990b).

En la literatura, el prototipo de un sistema legislativo eficiente son las comisiones del parlamento de Estados Unidos, que favorecen las transacciones intertemporales entre políticos²⁴. Cada comisión tiene jurisdicción sobre una serie de cuestiones políticas y posee el derecho monopólico de someter a votación de la cámara cualquier tema de su jurisdicción. En cuanto a su composición, cada comisión consta de un número dado de legisladores seleccionados a través de un sistema de antigüedad que permite mantener su permanencia cuando el congresista es reelegido. Así se institucionalizan los derechos

²⁴ Las principales referencias son: Shepsle y Weingast (1987) en cuanto al marco teórico, y Weingast y Marshall (1988) en cuanto al análisis aplicado.

sobre el poder de agenda y se sustituye la compraventa de votos legislativos en un mercado explícito, por lo que surgen menos problemas por incumplimiento *ex post* que en el mercado, gracias al acceso restringido a la agenda²⁵.

Así, una coalición que busque sacar adelante un proyecto de ley necesita el respaldo de la mayoría de la comisión que posee el derecho de agenda en esa materia, de modo que la mayoría de la cámara no es suficiente si carece del respaldo de la mayoría de esa comisión. Esta rigidez garantiza los compromisos y dificulta el cambio político (en la medida en que deben cambiar los intereses representados en la comisión para cambiar las políticas). Esto protege los derechos de propiedad de los actores políticos y promueve la eficiencia a la hora de realizar las transacciones políticas entre representantes de distintas circunscripciones.

Finalmente, cabe señalar que el APCT incorpora el estudio de los sistemas burocráticos, que se analizan siguiendo dos enfoques. El primero es el que adopta la corriente que aborda la relación de agencia entre el principal político y la agencia burocrática. El buen funcionamiento del Estado constitucional exige que el principal logre la colaboración de la agencia reguladora para llevar a cabo las políticas aprobadas. El problema de control en esta relación de agencia es ocasionado por la existencia de varias dimensiones de esfuerzo y resultado imperfectamente observables, y por el hecho de que algunos agentes burocráticos tratan con diversos principales (Dixit, 1996). Cuando estos problemas transaccionales no se resuelven de manera adecuada y el principal no logra controlar su contrato con la burocracia, el sistema burocrático puede constituirse en un actor de veto, como argumentan Cox y McCubbins (1999).

En el análisis acerca de quién mantiene el poder en esta relación de agencia hay dos enfoques. Mientras que, en su análisis tradicional, Niskanen (1971) atribuye el control a una burocracia maximizadora del presupuesto, los teóricos del dominio legislativo destacan el poder del Congreso (Weingast, 1981; Weingast y Morán, 1983; Weingast 1984). Ambas tradiciones dan un peso excesivo al poder de una sola parte de la relación de agencia.

²⁵ Los legisladores, en vez de pedir votos a otros legisladores para aprobar los proyectos que les interesan, piden asiento en las comisiones que más afectan a sus intereses de reelección, es decir, estar presentes en las comisiones cuya jurisdicción es de vital importancia para los electores de su distrito. Así, en la conformación de la comisión opera un mecanismo de autoselección que hace que cada comisión recoja preferencias remotas sobre su jurisdicción (se nombra a los legisladores en las comisiones que más valoran).

McCubbins, Noll y Weingast (1987; 1989) intentaron entender la burocracia mediante una teoría del control legislativo –cuyo eje son los legisladores más que la burocracia– que subrayaba el control ex ante para programar adecuadamente a la agencia (por ejemplo, a través de procedimientos administrativos). Pero estos desarrollos aun no tratan adecuadamente el problema de incertidumbre política ocasionado por los derechos de propiedad incompletos inherentes a la política democrática, que entre otras cosas llevan a que la mayoría legislativa actual intente limitar el control que la legislatura de mañana pueda tener sobre la burocracia (Moe, 1990; 1997).

Epstein y O'Halloram (1999) estudiaron desde una perspectiva transaccional la delegación política del legislativo en el ejecutivo como un problema de *trade-off* entre costos de transacción externos –generados por la delegación del Congreso en la burocracia (que incluyen el riesgo de *hold-up* por conceder derechos residuales de decisión a un burócrata cuyos objetivos difieren de los del legislador)– y costos de formar la política en el proceso legislativo normal a través de comités (que incluyen *logrolling*, ineficiencia y retrasos). Los congresistas establecen las instituciones de *governance* más propicias para su reelección, y sólo delegan ciertas áreas a la burocracia, en un proceso análogo al de integración vertical de las empresas²⁶.

En el segundo enfoque, que estudia el sistema burocrático en sí mismo sin centrarse en la relación de agencia, se destaca el ensayo de Moe (1990; 1997) que intenta construir una teoría de la administración pública adoptando una visión sistémica de la “política de la elección estructural” para explicar cómo opera el sistema y quién hace qué cosas. Una de sus variantes considera que el sistema burocrático es una organización jerárquica cuya estructura de *governance* es el objeto de estudio del APCT. Así, el objetivo de eficiencia reserva un lugar para la burocracia pública, como señaló Williamson (1999), para quien la burocracia pública es la estructura más adecuada para abordar las transacciones “soberanas”, entre ellas los asuntos exteriores.

Los trabajos empíricos que siguen este segundo enfoque, como el de Aoki (1999a) sobre la economía japonesa y el de Burki y Perry (1998) sobre la economía latinoamericana, estudian las burocracias de esos países desde perspectivas particulares.

²⁶ Son de interés ciertas diferencias entre el proceso de integración vertical de la empresa y el de delegación política en el ejecutivo: 1) en política no hay equivalente al libre mercado, y debido a las normas constitucionales la rama ejecutiva del gobierno es la única que puede recibir la delegación (no hay competidores); 2) la capacidad del Congreso está limitada por el número de congresistas y no se puede expandir como una empresa; 3) los contratos entre el Congreso y el ejecutivo se caracterizan por el alto grado de control del primero, mayor que el de una empresa.

En resumen, durante la década pasada el análisis político de costos de transacción fue una de las ramas más fructíferas y brillantes del programa de investigación de la NEI. Además, ha impulsado la creación de una Nueva Economía Política que intenta construir modelos político-económicos institucionalmente más ricos cuyos fundamentos incorporan modelos de comportamiento humano menos reduccionistas que los de la economía neoclásica anterior a Coase. Sobre esos fundamentos microeconómicos más sólidos, elabora una nueva teoría del Estado, una de cuyas ideas centrales es que el comportamiento de los sujetos políticos y los resultados de sus acciones están determinados, en gran medida, por la configuración institucional. Pese a que durante algún tiempo estos avances teóricos no estuvieron acompañados de una ampliación de sus contenidos empíricos, esto se ha empezado a corregir en los últimos años. Quizá este sea el principal reto del análisis político transaccional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, D. W. 1991. "What are Transaction Costs?", *Research in Law and Economics* 14, pp. 1-18.
- Aoki, M. 1990a. *La estructura económica de la economía japonesa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aoki, M. 1990b. "Toward an Economic Model of the Japanese Firm", *Journal of Economic Literature* 28, 1, pp. 1-27.
- Arias, X. C. 2000. "Comments to Spiller y Tommasi (2000) and Jones, AA. VV. (2000)", *Annual Conference 2000 of the International Society for New Institutional Economics*, Tübingen.
- Arthur, W. B. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Barzel, Y. 1993. *Parliament as a Wealth Maximizing Institution: the Rights to the Residual and the Right to Vote*, University of Washington, mimeo.
- Boerner, C. S. y Macher, J. T. 2002. *Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences*, [<http://www.msb.georgetown.edu/faculty/jtm4/papers/eTCE>].
- Buchanan, J. y Brennan, G. 1981. *Reasons of Rules*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Burki, J. y Perry, G. E. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank, Latin America and Caribbean Studies Viewpoints Series, Washington D. C.
- Caballero, G. 2001. "La Nueva Economía Institucional", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales* 161, pp. 59-86.
- Coase, R. H. 1937. "The Nature of the Firm", *Economica* 4, noviembre, pp. 386-405.
- Coase, R. H. 1960. "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* 3, 1, pp. 1-44.
- Coase, R. H. 1999. "An Interview with Ronald Coase", *ISNIE Newsletter* 2, 1, pp. 3-10.

- Cox, G. W. y McCubbins, M. D. 1999. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", *Annual Conference 1999 of the International Society for New Institutional Economics*, Washington D. C.
- David, P. A. 1985. "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review* 75, 2, pp. 332-337.
- Denzau, A. T. y North, D. C. 1994. "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", *Kyklos* 4, pp. 3-31.
- Dixit, A. K. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, The MIT Press.
- Dixit, A. K. 1998. "Transaction Cost Politics and Economic Policy: A Framework and a Case Study", Baldassarri, M., editor, *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 139-176.
- Drobak, J. N. y Nye, V. C., editores. 1997. *The Frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego, Academic Press.
- Eggertsson, T. 1990. *Economic Behaviour and Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Eggertsson, T. 1997. "The Old Theory of Economic Policy and the New Institutionalism", *World Development* 25, 8, pp. 1187-1203.
- Eggertsson, T. 1998. "Limits to Institutional Reforms", *Scandinavian Journal of Economics* 100, 1, pp. 335-357.
- Epstein, D. y O'Halloran, S. 1999. *Delegating Powers. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*, Cambridge University Press.
- Furubotn, E. G. y Richter, R. 1998. *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, Michigan, The University of Michigan Press.
- Geddes, B. 1999. "Douglass C. North and Institutional Change in Contemporary Developing Countries", Alt, J. A.; Levi, M. y Ostrom, E., *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, Nueva York, Russell Sage Foundation, pp. 200-227.
- Greif, A. 1994. "Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies", *Journal of Political Economy* 102, 5, pp. 912-50.
- Grossman, G. M. y Helpman, E. 1994. "Protection for Sale", *American Economic Review* 84, 4, pp. 833-850.
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. R. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Studies* 44, pp. 936-957.
- Harris, J.; Hunter, J. y Lewis, C., editores. 1995. *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres, Routledge.
- Hoffman, P. J. y Rosenthal, J. L. 1997. "The Political Economy of Warfare and Taxation in Early Modern Europe: Historical Lessons for Economic Development", Drobak, J. N. y Nye, V. C., editores, *The Frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego, Academic Press, pp. 31-55.
- Jones, M. P., AA. VV. 2000. "Professional Politicians-Amateur Legislators. The Argentine congress in the 20th Century", *Annual Conference 2000 of the International Society for New Institutional Economics*, Tübingen.

- Joskow, P. 1991. "The Role of Transaction Cost Economics in Antitrust and Public Utility Regulatory Policies", *Journal of Law, Economics and Organization* 7, pp. 53-83.
- Kehoane, R. O. 1999. "Ideology and Professionalism in International Institutions: Insights from the Work of Douglass C. North", Alt, James A; Levi, Margaret y Ostrom, Elinor, *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, Nueva York, Russell Sage Foundation, pp. 228-246.
- Knack, S. y Keefer, P. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics* 112, 4, pp. 1251-1288.
- Krueger, A. O. 1990. "The Political Economy of Controls: American Sugar", Scott, M. y Deepak, Lal, editores, *Public Policy and Development: Essays in Honour of Ian Little*, Oxford University Press.
- Kydland, F. y Prescott, E. C. 1977. "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy* 85, 3.
- Levy, B. y Spiller, P. T. 1994. "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *The Journal of Law, Economics and Organizations* 10, 2, pp. 201-245.
- Levy, B. y Spiller, P. T. 1996. *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Lupia, A. y McCubbins, M. C. 1998. *The Democratic Dilemma. Can Citizens Learn What They Need to Know?*, Cambridge University Press.
- Majone, G. 2001. "Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157, pp. 57-78.
- Mantzavinos, C.; North, D. C. y Shariq, S. 2001. "Learning Change and Economic Performance", *Conference of the International Society for New Institutional Economics*.
- McCubbins, M. D.; Noll, R. G. y Weingast, B. R. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organization* 3, pp. 243-277.
- McCubbins, M. D.; Noll, R. G. y Weingast, B. R. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review* 75, pp. 431-482.
- Medema, S. G., editor. 1998. *Coasean Economics: Law and Economics and the New Institutional Economics*, Kluwer Academic Publishers.
- Ménard, C., editores. 1997. *Transaction Cost Economics. Recent Developments*, Brookfield, Edward Elgar.
- Milgrom, P. R.; North, D. C. y Weingast, B. R. 1990. "The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs", *Economics and Politics* 2, pp. 1-23, marzo
- Moe, T. M. 1990. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", Williamson, editor, *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Nueva York, Oxford University Press.

- Moe, T. M. 1997. "The Positive Theory of Public Bureaucracy", Mueller, D., editor, *Perspectives on Public Choice*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 455-480.
- Moselle, B. y Polak, B. 2001. "A Model of a Predatory State", *Journal of Law, Economics and Organization* 17, 1, pp. 1-33.
- Niskanen, N. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*, Nueva York, Aldine-Atherton.
- North, D. C. 1981. *Structure and Change in Economic History*, New York. W.W. Norton.
- North, D. C. 1989. "A Transaction Cost Approach to the Historical Development of Politics and Economies", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, pp. 661-668.
- North, D. C. 1990a. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, D. C. 1990b. "A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics* 2, 4, pp. 355-367.
- North, D. C. 1993. "Institutions and Credible Commitment", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149, 1, pp. 11-23.
- North, D. C. 1994. "Economic Performance through Time", *The American Economic Review* 84, 3, pp. 359-368.
- North, D. C. 1999a. "Response to Geddes and Keohane", Alt, J. A.; Levi, M. y Ostrom, E. *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, Nueva York, Russell Sage Foundation, pp. 247-252.
- North, D. C. 1999b. "In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory", Alt, J. A.; Levi, M. y Ostrom, E. *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, Nueva York, Russell Sage Foundation, pp. 314- 317.
- North, D. C. 2000. "La evolución histórica de las formas de gobierno", *Revista de Economía Institucional* 2, pp. 133- 148.
- North, D. C. y Wallis, J. J. 1994. "Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History. A Transaction Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, 4, pp. 609-624.
- North, D. C. y Weingast, B. R. 1989. "Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *The Journal of Economic History* 49, 4, pp. 803-832.
- Nye, J. V. 1997. "Thinking About the State: Property Rights, Trade, and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion", Drobak, J. N. y Nye, V. C., editores, *The Frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego, Academic Press, pp. 121-144.
- Olson, M. 2000. *Power and Prosperity*, Oxford, Oxford University Press.
- Przeworski, A. y Limongi, F. 1993. "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives* 7, 3, pp. 51-69.
- Saiegh, S. M. y Tommasi, M. 2000. "The Dark Side of Federalism", *Annual Conference 2000 of the International Society for New Institutional Economics*, Tübingen.
- Saiegh, S. M. y Tommasi, M., editores. 1998. *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba.

- Samuels, W. J. y Medema S. G. 1998. *Ronald Coase on Economic Policy Analysis: Framework and Implications*, Medema, S. G., editor, pp. 161-185.
- Schlager, E. y Ostrom, E. 1992. "Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics* 68, 3, pp. 249-262.
- Shelanski, H. A. y Klein, P. G. 1995. "Empirical Research in Transaction Cost Economics. A Review and Assessment", *Journal of Law, Economics and Organization* 11, 2, pp. 335-61.
- Shepsle, K. A. 1991. "Discretion, Institutions and the problem of Government Commitment", Bourdrieu, P. y Coleman, J., editores, *Social Theory for a Changing Society*, Boulder, Western Press.
- Shepsle, K. A. 1999. "The Political Economy of State Reform. Political to the Core". *Annual Conference 1999 of the International Society for New Institutional Economics*, Washington D. C.
- Shepsle, K. A. y Weingast, B. R. 1981. "Structure Induced Equilibrium and Legislative Choice", *Public Choice* 37, pp. 503-519.
- Shepsle, K. A. y Weingast, B. R. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power", *American Political Science Review* 81, 1.
- Simon, H. 1957. *Models of Man*, Nueva York, John Wiley.
- Simon, H. 1999. "Comments on Remarks of James M Buchanan y Douglass C. North", Alt, James A; Levi, Margaret y Ostrom, Elinor, *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, New York, Russell Sage Foundation, pp. 318-320.
- Spiller, P. T. y Tommasi, M. 2000. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina", *Annual Conference 2000 of the International Society for New Institutional Economics*, Tübingen.
- Tanzi, V. 1997. "The Changing Role of the State: A Historical Perspective", *Working Paper* 114, Washington D. C., IMF.
- Tsebelis, G. 1995. "Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism", *British Journal of Political Science* 25, pp. 289-325.
- Twight, C. 1994. "Political Transaction-Cost Manipulation. An Integrating Theory", *Journal of Theoretical Politics* 6, 2, pp. 189-216.
- Weingast, B. R. 1981. "Regulation, Reregulation and Deregulation: The Foundations of Agency- Clientele Relations", *Law and Contemporary Problems* 44, pp. 147- 177.
- Weingast, B. R. 1984. "The Congressional-Bureaucratic System: a Principal Agent Perspective (with applications to SEC)", *Public Choice* 44, pp. 147-191.
- Weingast, B. R. 1993. "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secur Markets", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149, 1, pp. 286-311.
- Weingast, B. R. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics and Organization* 11, 1, pp. 1-31.
- Weingast, B. R. y Marshall, W. J. 1988. "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets", *Journal of Political Economy* 96, 1, pp. 132-163.

- Weingast, B. R. y M. Moran. 1983. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission", *Journal of Political Economy* 91, pp. 765-800.
- Williamson, O. E. 1985. *The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Nueva York, The Free Press.
- Williamson, O. E. 1999. "Private and Public Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective", *Journal of Law, Economics and Organization* 15, 1, pp. 306-342.
- Williamson, O. E. 2000. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature* 38, pp. 595-613.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureacracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Nueva York, Basic Books.
- Wittman, D. 1994. *The Myth of Democratic Failure*, Chicago, The University of Chicago Press.