
Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de los costes de transacción *

Gonzalo Caballero y Xosé Carlos Arias

Desde mediados del siglo xx, los desarrollos teóricos de la economía neoclásica han sido trasladados al análisis de los fenómenos políticos mediante la formulación de la teoría de la elección pública, la cual presenta al político como un sujeto enteramente racional e introduce la noción de mercado político. Sin embargo, y a pesar de los logros teóricos de la *Public Choice* y de su aportación más notable, la economía política constitucional, sus limitaciones epistemológicas y empíricas se han ido haciendo evidentes. La aparición a lo largo de las últimas décadas del siglo xx de la nueva economía institucional, edificada sobre la noción coaseana de costes de transacción y sobre la northiana de instituciones, ha permitido la configuración de un nuevo marco teórico para el análisis positivo de lo político, el análisis político de costes de transacción. En este artículo se exponen de un modo sistemático las principales aportaciones de este enfoque, tomando como punto de partida su comparación con la economía política constitucional.

Palabras clave: nueva economía política, public choice, economía política constitucional, nueva economía institucional, análisis político de costes de transacción.

I. INTRODUCCIÓN

Desde finales del siglo xviii, y con especial intensidad desde la segunda mitad del siglo xix, el estudio de la política y el estudio de la economía comenzaron a avanzar

* Los autores agradecen las sugerencias de la evaluación anónima.

por caminos de especialización distintos y bien diferenciados, rompiéndose paulatinamente la tradición de investigación común que existía en el campo de las ciencias sociales y que había permitido desarrollos importantes en el área de la economía política. Desde entonces y de forma progresiva, la política y la economía —a pesar de sus muchos rasgos comunes— fueron abordadas científicamente desde perspectivas distintas, y hay que esperar hasta finales del siglo xx para encontrar propuestas suficientemente sólidas e integradoras como para poder hablar de una clara revitalización de la economía política.

Con la revolución marginalista en economía en la segunda mitad del siglo xix, la ciencia económica configura las bases teóricas del programa de investigación de la economía neoclásica, la cual se constituye como la corriente principal en economía a lo largo del siglo xx. Edificado sobre el individualismo metodológico y sobre las nociones de intercambio voluntario y eficiencia, el núcleo duro de este programa contiene la estabilidad de las preferencias, el modelo de elección racional y las estructuras de equilibrio de las interacciones; mientras, en su cinturón protector se identifica la especialización del tipo de restricciones iniciales, el tipo de información de los agentes y el tipo de interacción estudiada (Eggertsson, 1990). Sobre estas bases, la ciencia económica avanzó a través del empleo de modelos formales y de contrastes empíricos basados en métodos estadísticos y econométricos.

Por su parte, la teoría política —que no asumía tales fundamentos teóricos y metodológicos— observaba cómo su grado de desarrollo y formalización no era comparable al logrado por la teoría económica. Sería ya con la Segunda Guerra Mundial cuando algunos estudiosos de la política se disponen a incorporar nuevos *inputs* intelectuales para revitalizar la teoría y la ciencia política, y en particular se asumen los desarrollos propios de la psicología y de la economía, dando lugar a dos corrientes bien distintas de análisis político: el conductismo y el enfoque de la elección racional, respectivamente (Saiegh y Tommassi, 1998). Conforme han ido transcurriendo las últimas décadas del siglo xx, el inicial papel predominante del enfoque conductista fue dando paso al pujante protagonismo de la elección racional, la cual supone la aplicación de distintos avances de la teoría económica al estudio de los fenómenos políticos¹.

Con la expansión del enfoque de la elección racional hacia la política, los economistas van a ir modificando progresivamente su visión sobre la política y sobre cómo lo político afecta a lo económico². Hasta que este enfoque empezó a desarrollarse, la corriente

1. El impacto de la ciencia económica sobre la ciencia política abrió un proceso de debate, dialéctico y dinámico, que favoreció el enriquecimiento de la teoría política. En particular, el principal efecto beneficioso de esta expansión fue metodológico, impulsando el carácter riguroso y formal del análisis político (Miller, 1997). Pero también el impacto de los argumentos sustantivos desarrollados desde la economía política ha sido notable en ciencia política, tal como puede ejemplificar la repercusión del estudio de Mancur Olson sobre la acción colectiva.

2. Este enfoque de la elección racional aplicado a lo político fue desarrollado inicialmente por economistas, pero poco a poco fue asumido por un creciente número de politólogos (siendo entre ellos pionero William

principal en economía asumía una perspectiva normativa del análisis político que conceptualizaba a un político benévolo que buscaba maximizar la función de bienestar social, Bergson-Samuelson. La ciencia económica sostenía la regla general de optimalidad del mercado como mecanismo de asignación (sobre la base del primer teorema del bienestar), y detectaba ciertos “fallos de mercado” que reclamaban la actuación política para su corrección. El político tenía así su espacio de acción reservado debido a su “natural tendencia” a buscar el bienestar social.

La aplicación del enfoque racional a la elección pública inicia un proceso de apertura de la “caja negra” de la política, y rompe con esa supuesta benevolencia de la política y de los políticos. La teoría positiva de la elección pública asume el postulado motivacional del *homo-economicus*, de forma que interpreta la actividad política a la luz de unos supuestos de conducta maximizadora en agentes políticos racionales y egoístas (conducta similar a la supuesta para tomar decisiones económicas en un contexto de mercado, en línea con el denominado *imperialismo de lo económico*). El político aparece como maximizador de votos; el burócrata, como maximizador de las partidas presupuestarias; el votante, como maximizador de su bienestar personal también en los mercados políticos. De este modo, se evidencian los “fallos del Estado” para la consecución de la maximización del bienestar social. En el camino de formación de una nueva economía política, un peldaño de indudable relevancia lo constituyó la economía política constitucional.

Pero hay que esperar hasta las dos últimas décadas del siglo xx para que, a la luz de la eclosión de un nuevo programa de investigación económico —la nueva economía institucional—, la economía política encuentre unos renovados y sólidos fundamentos teóricos y metodológicos que permitan su reconstrucción a través de la revitalización de la relación bidireccional entre economía y política. La nueva economía institucional (NEI), encabezada por Ronald Coase y Douglass North, conserva los supuestos básicos de la escasez y competencia de la economía neoclásica y los instrumentos analíticos de la teoría microeconómica, pero modifica el supuesto de racionalidad y añade la dimensión del tiempo (North, 1994). Sobre estas bases, el discurso teórico central de la NEI señala que en una realidad económica caracterizada por costes de transacción positivos, las instituciones importan y son susceptibles de ser analizadas (Caballero, 2001a). De este modo, la ciencia económica se encuentra con la necesidad de incorporar los factores institucionales en su agenda de investigación económica desde una perspectiva propia de economía política *hamiltoniana*³.

Riker), llegando a copar varios de los más importantes centros de investigación política y gozar de alto prestigio académico.

3. Mientras la visión de la economía política *hamiltoniana* - aun reconociendo la relevancia de las instituciones y elecciones políticas— está fundamentalmente interesada en cuestiones económicas, la *madisoniana* se centra

En una clara actividad expansiva, la NEI va introduciéndose progresivamente en buena parte de las áreas de investigación económica ⁴, y a lo largo de la década de los noventa fue abordando el estudio de la política también desde una perspectiva de economía política *mudisoniana*, con mayor énfasis en lo político que en lo económico. De este modo, y con contribuciones procedentes tanto de la ciencia económica como de la política, surge el análisis político de costes de transacción (APCT), con el fin de intentar dar respuesta a las insuficiencias de intentos anteriores de construir teorías económicas de la política. Este nuevo enfoque utiliza como unidad última de análisis la transacción política, es decir, explica la evolución de las relaciones políticas en su condición de transacciones, de contratos, y señala 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, racionalidad limitada y altos costes de transacción (Arias y Caballero, 2003).

En este trabajo se expone cómo la NEI constituye un cuerpo de teoría económica que facilita el estudio de la política, dando lugar a un APCT que deviene en protagonista principal de la *revolución neoinstitucionalista*, en el ámbito del análisis político ⁵ (Shepsle, 1999). Presentaremos primero cómo desde la teoría económica neoclásica tradicional (que aquí llamaremos “precoaseana”) se propuso el estudio de la política configurando la teoría de la elección pública, para exponer a continuación cómo la eclosión neoinstitucionalista en la ciencia económica aportó bases teóricas y metodológicas que han permitido realizar una nueva expansión hacia el estudio de la política a través del APCT, formulando modelos político-económicos institucionalmente integrados (véase el cuadro 1). Cronológicamente, el desarrollo del APCT se inició en la última década del siglo xx, cuando la teoría de la elección pública ya tenía varias décadas de vida.

CUADRO 1.
DE LA ECONOMÍA A LA POLÍTICA



en el análisis político en vez de en los elementos económicos. Para una presentación más detallada de esta cuestión véase Shepsle (1999).

4. De esta forma ha permitido desarrollos especialmente importantes en campos tan distintos como la organización empresarial en Williamson (1974 y 1985), la historia económica en North (1981) o North y Wallis (1994), y el desarrollo económico en Harris, Hunter y Lewis (1995), o Burki y Perry (1998).

5. Junto a esta revolución, Shepsle (1999) señala también la importancia de la revolución conductista, la revolución de la elección social y la revolución de la teoría de juegos.

No obstante, conviene señalar que en la construcción del APCT los economistas neoinstitucionalistas están lejos del *imperialismo de lo económico* y defienden un reencuentro de las ciencias sociales en una posición claramente multidisciplinar. En este sentido, piénsese que tanto en la NEJ como en el APCT las contribuciones de distintos politólogos como T. Moe, B. Weingast o K. Shepsle son notorias, o que el propio Coase (1999b) envidia de la ciencia política la mayor base empírica que la de la economía.

En la siguiente sección se entrelazan, con afán de síntesis, las relaciones constituidas a lo largo del siglo xx entre la economía neoclásica como corriente principal, el enfoque de la elección pública y la economía política constitucional.

II. ECONOMÍA NEOCLÁSICA, ELECCIÓN PÚBLICA Y ECONOMÍA POLÍTICA CONSTITUCIONAL

La corriente principal de la ciencia económica a lo largo del siglo xx tiene su origen en la llamada “revolución marginalista” que en 1871 configura las bases de la economía neoclásica ⁶. Entre otras novedades, el neoclasicismo introdujo el principio de maximización y el papel dominante del concepto de sustitución en el margen, y convirtió las cuestiones de eficiencia en el asunto central del análisis económico. El problema ahora era cómo emplear eficientemente los recursos escasos, es decir, a qué usos alternativos deben destinarse los recursos para actuar de forma óptima ⁷.

No obstante, la economía neoclásica encuentra ciertos fallos de eficiencia en el mecanismo de mercado, los cuales abren el campo para las intervenciones correctoras. Éste va a ser el caso de las externalidades o efectos desbordamiento (en los cuales se afecta a la función de utilidad o beneficio de otros agentes sin que exista un mecanismo que internalice esa relación), de los bienes públicos (bienes de consumo no rival y no excluyente) o de la falta de competencia (por ejemplo, en situaciones de monopolio u oligopolio), entre otros ⁸.

El discurso teórico de la corriente principal en economía, constituida en torno a la economía neoclásica, detectaba así el espacio para la actividad político-económica. Se concluía en un sentido normativo sobre lo que el actor del juego político debía hacer, pero en ningún caso se indagaba con profundidad en el proceso del *policy-making*: par-

6. Esta revolución formuló el principio de la utilidad marginal decreciente y construyó un nuevo enfoque económico basado en la microeconomía estática a partir de las aportaciones de William Stanley Jevons, Carl Menger y Leon Walras.

7. La importancia concedida previamente por la economía clásica a la teoría del desarrollo económico se traslada con la economía neoclásica a los estudios de equilibrio general (Schumpeter, 1954).

8. El catálogo de los fallos de mercado se extiende con la revolución keynesiana, abarcando ahora no sólo los fallos de eficiencia, sino también los “fallos macroeconómicos”, relativos a la estabilidad.

cía que era suficiente con señalar a los decisores políticos lo que deberían hacer, como si su “natural benevolencia” garantizase que lo hiciesen. Los *policy makers* aparecen como extraordinarios *homo-benevolente* que, en un mundo de agentes egoístas, buscan maximizar la función del bienestar social, al estar perfectamente alineados los intereses sociales con los de los gobernantes. Es lo que durante mucho tiempo se ha denominado “enfoque convencional de la política económica”.

De este modo, lo político se convierte en algo irrelevante para la investigación económica. La economía neoclásica llegó entonces a anular la idea misma de economía política, que sí había protagonizado buena parte del período clásico.

Pero con la entrada en la segunda mitad del siglo xx, los economistas neoclásicos extienden el enfoque racional para explicar comportamientos políticos: se trata del llamado *imperialismo de lo económico*, el cual, asumiendo el supuesto de estabilidad de las preferencias —según el cual los móviles de conducta del individuo son los mismos en cualquier orden de la interacción social—, sustituye el postulado del político benévolo por el *homo-economicus* e introduce la noción de mercado político. Así nace el enfoque de la elección pública, o *Public Choice*, como vía de aplicación de la teoría económica neoclásica a la ciencia política.

Con antecedentes en las aportaciones de autores como Wicksell o Schumpeter —en las cuales las políticas públicas no están ya destinadas a buscar el bienestar general—, y mientras se desarrollaba el programa de investigación que sobre la agregación colectiva de las preferencias individuales llevaba a cabo la *Social Choice* encabezada por Kenneth Arrow, el trabajo de Anthony Downs (1957) sobre la teoría económica de la democracia constituye el punto de partida de la teoría de la elección pública, destinada al estudio del *non market decision making*. Varias han sido las líneas de trabajo que se han desarrollado dentro de la elección pública. Entre las más relevantes debe destacarse la teoría de la burocracia (con la aportación central de Niskanen, 1971), los desarrollos teóricos sobre los sistemas de votaciones en democracia, los trabajos que destacan la “difusión financiera” de los contribuyentes como causa del creciente gasto público, los modelos de interdependencia político-económica (incluyendo los ciclos económicos electorales) o los trabajos que reseñan la importancia de las reglas frente a la discrecionalidad.

Coherentemente con el modelo neoclásico —y a la vez que asume el individualismo metodológico—, las aportaciones realizadas en el ámbito de la elección pública se elaboran sobre el postulado del *homo-economicus* e intentan dotar a las teorías de un cierto contenido empírico y elaborar una teoría predictiva de la política, y para ello pretenden especificar los argumentos que definen la función de utilidad individual.

Junto a estos postulados metodológicos, otro elemento de indudable interés en las bases de la elección pública lo constituye la conceptualización del intercambio. Esto implica entender la política como una estructura de intercambio complejo entre individuos, lo cual supone tanto equiparar las interrelaciones individuales de la política democrática con las propias del mercado, como asumir el carácter voluntario del inter-

cambio en la toma de decisiones colectiva. La analogía con un modelo neoclásico de competencia perfecta, en el cual no hay poder económico, resulta evidente ⁹.

Este enfoque del intercambio resulta especialmente útil, en opinión de Buchanan (1966), en el nivel de las elecciones políticas constitucionales, cuando los intereses individuales y de grupo no son claramente identificables y el “gran juego de la política” se configura como un juego de suma positiva. Precisamente, en esta línea de trabajo se encamina la obra de James Buchanan, dando lugar al desarrollo más importante dentro de la elección pública, la economía política constitucional (EPC).

La EPC estudia la eficiencia de las reglas constitucionales en su dimensión positiva y normativa. Partiendo del *statu quo* señala cómo en las decisiones constitucionales el velo de incertidumbre genera una disposición cooperativa al consenso, y concluye la conveniencia de la regla de la unanimidad para la adopción de este tipo de decisiones (se estudia el sistema de *reglas sobre reglas*).

La aportación de Buchanan y Tullock (1962) sobre *el cálculo del consenso* supuso el punto de partida de la EPC, la cual se edificó sobre los mismos postulados metodológicos que la elección pública, esto es, el individualismo metodológico, el *homo-economicus* y la política como intercambio. La EPC estudia el orden constitucional de las sociedades democráticas, indagando sobre los efectos de ese orden y planteando mejoras posibles a ese orden: se presta atención analítica a la elección entre reglas o restricciones, las cuales suponen intercambios recíprocos de libertades. Además, abarca también la obtención y justificación de estas reglas (Buchanan, 1993). En base a los razonamientos constitucionalistas se abre un proceso de constitucionalización de lo económico que va afectando a diferentes campos, como el fiscal, el monetario o el tributario. Las normas constitucionales basadas en la unanimidad se convierten en garantía de los derechos de los ciudadanos gracias a unos fundamentos democráticos de la política que permiten limitar ciertos abusos de poder.

Aunque la EPC siga en la actualidad generando una corriente notable de literatura, durante las dos últimas décadas la interpretación económica de la política se ha ido abriendo a un marco de reflexión bien distinto, intentando enmendar algunas deficiencias del enfoque metodológico de la *Public Choice*. Piénsese, como ejemplos de tales deficiencias, en que el positivismo de esa corriente se situaba más en un plano lógico que en el contraste empírico ¹⁰ o la carencia de un verdadero esfuerzo interdisciplinario.

9. La perspectiva buchaniiana atribuye a la ciencia política el trabajo científico que se concentra en el estudio de las relaciones coercitivas, pero destaca la importancia del enfoque económico de libre intercambio para explicar ciertos aspectos de la actividad política moderna no explicables con los modelos que durante décadas prevalecieron en la ciencia política. El postulado buchaniiano de intercambio voluntario ha sido criticado recientemente con dureza por Olson (2000), crítica que extiende a los trabajos sobre costes de transacción.

10. Así por ejemplo, una de las formulaciones más conocidas de la elección pública, la teoría del ciclo electoral (modelo de Nordhaus), alcanza un grado de corroboración empírica de sus predicciones muy poco favorable. Véanse Alesina, Roubini y Cohen (1997).

En este sentido, y sobre todo en el de señalar su fuerte reduccionismo argumental, se han dirigido las críticas hacia la elección pública desde la perspectiva de politólogos —como Green y Shapiro (1994)— opuestos a cualquier análisis de elección racional de la política ¹¹. Más allá de esa perspectiva, Donald Wittman (1994) rebatió en profundidad aquel enfoque utilizando un punto de vista singular y muy interesante: para Wittman, la elección pública no habría aplicado de un modo coherente y unificado el método neoclásico al olvidar elementos que resultan fundamentales en los modelos de equilibrio general, como el de la competencia.

Finalmente cabe señalar que con la teoría de la elección pública el imperialismo de lo económico se aplicó a lo político, pero lo político no consiguió adentrarse con fuerza en el análisis económico. Hay que esperar al desarrollo de la nueva economía institucional para que esto empiece a cambiar.

III. LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

A lo largo de las dos últimas décadas, la ciencia económica ha experimentado el impulso de toda una literatura teórica y empírica que concluye la necesidad de buscar el “retorno de las instituciones” a la agenda de investigación de los economistas. Se trata de la nueva economía institucional, la cual ofrece respuestas que la economía neoclásica no consigue dar, cambia el papel dominante que los ortodoxos concedieron al mercado durante la década de los ochenta y principios de los noventa, y permite abordar el problema del desarrollo en términos del cambio institucional; razones por las que se afirma que constituye el cuerpo teórico y empírico más relevante que emerge en la ciencia económica en los últimos años (Harris, Hunter y Lewis, 1995). La concesión del Nobel de Economía a los dos figuras claves de la NEI —a Ronald H. Coase en 1991 y a Douglass C. North en 1993— supuso un impulso fundamental para la consolidación de este programa de investigación que señala que, en una realidad económica y política caracterizada por costes de transacción positivos, las instituciones importan y son susceptibles de ser analizadas con los aparatos de la teoría económica.

La argumentación de la NEI pretende afrontar las tareas de investigación con un enfoque multidisciplinar que busca modelos político-económicos institucionalmente ricos, y que tomen en cuenta modelos de comportamiento más complejos de los tomados hasta ahora. De este modo permite avances en el camino de recencuentro de las ciencias sociales ¹².

11. Aunque algunos teóricos de la corriente, como Bruno Frey, hayan hecho meritorios esfuerzos para incorporar una mayor complejidad en las funciones de utilidad de los sujetos políticos, introduciendo la necesidad del altruismo, factores ideológicos etc. (véase Frey, 1997), lo principal de la elección pública, nucleado en torno a la Escuela de Virginia, no ha sido muy permeable a estos intentos.

12. Asimismo, cabe señalar que la búsqueda de una teoría de las instituciones sobre el fundamento de elecciones individuales favorece la reconciliación entre las distintas ciencias sociales (North, 1990a).

En este apartado intentamos presentar brevemente la NEI, conscientes de la dificultad de dar una visión integradora de una literatura en creciente expansión (véase Caballero, 2002, para una aproximación ordenada y actualizada de la NEI). Para ello, comenzaremos distinguiendo a la NEI de los llamados viejos institucionalistas económicos y, tras presentar el argumento central de la NEI, pasaremos a señalar sus diferencias respecto a la economía neoclásica.

III.1. *Nuevos versus viejos institucionalistas en economía*

El institucionalismo económico destaca el papel clave que las instituciones tienen en el funcionamiento y resultados de toda economía. A finales del siglo XIX y principios del XX la academia norteamericana acogió un fuerte impulso institucionalista a través de la obra de autores como Thorstein Veblen, Wesley Mitchell, John Commons y Clarence Ayres, tradición a la que se ha dado en llamar “viejo institucionalismo” a pesar de que se mantiene viva hasta la actualidad con aportaciones de autores actuales como Warren Samuels, Allan Schmid o Geoffrey Hodgson¹³.

Este viejo institucionalismo económico se edifica en torno a tres grandes rasgos: adopta el método de análisis sistémico u holista; se centra en las consecuencias distributivas de unas u otras estructuras institucionales y en los conflictos institucionales que subyacen en todo proceso de cambio institucional; y elabora sus teorías y análisis sobre la conceptualización del poder. Las aportaciones que sobre estos supuestos realizan los viejos institucionalistas pueden caracterizarse, en términos generales, por su carácter descriptivo y anti-formalista, holista, conductista y colectivista, así como por su rechazo al criterio de bienestar individualista y su tendencia a un cierto intervencionismo económico (Rutherford, 1994).

Frente a ello, en las últimas décadas del siglo XX se desarrolla un “nuevo institucionalismo” que puede caracterizarse señalando que asume el individualismo metodológico, que se centra en el estudio sobre cómo marcos institucionales alternativos afectan a la eficiencia y que elabora sus teorías y análisis a partir de la conceptualización del intercambio voluntario (Toboso, 1997). De este modo, el “nuevo institucionalismo” aparece como más formalista, individualista y reduccionista; se orienta hacia la elección racional y hacia los modelos de economización, y generalmente manifiesta un carácter no tan intervencionista.

13. Hodgson (1998) reflexiona sobre la conveniencia de reelaborar las propuestas del “nuevo institucionalismo” acercándole a la visión y método analítico del “viejo”.

Este nuevo institucionalismo no emerge de las filas del viejo, sino que se constituye gracias a un conjunto de aportaciones que destacan la relevancia de los aspectos institucionales y organizacionales, y que proceden de distintas áreas científicas¹⁴.

Desde un punto de vista metodológico, la nueva economía institucional introduce una alternativa a la microeconomía convencional al flexibilizar elementos del núcleo duro de la economía neoclásica, como la estabilidad de preferencias y el concepto de equilibrio, y al cambiar el modelo de elección basado en racionalidad perfecta por uno basado en racionalidad limitada, el cual incorpora las limitadas capacidades cognitivas del individuo decisor y lo concibe como "intencionalmente racional pero sólo de forma limitada", conforme a la fórmula de Herbert Simon. En su versión más acabada, la noción de racionalidad limitada incorpora tres tipos de restricciones a la conducta plenamente racional del individuo: las derivadas del acceso imperfecto a la información; las computacionales, relativas a la capacidad de procesar tal información; y las volitivas, asociadas a las dudas acerca de la genuina voluntad del individuo de ser racional hasta las últimas consecuencias. No obstante, debe señalarse que en la NEI existen divergencias sobre como operacionalizar esta noción de racionalidad, tal como recoge Williamson (2000).

Es decir, la NEI constituye una formulación de elección racional que asume no la noción de racionalidad neoclásica estricta, instrumental, sino la de racionalidad limitada. Desde esta perspectiva, autores como North concluyen que para conceptualizar al individuo debe considerársele en un determinado contexto social e institucional en el que va a desarrollar su modelo mental subjetivo; para este autor, «la historia demuestra que las ideas, las ideologías, los mitos, los dogmas y los prejuicios importan» y que es necesario comprender cómo evolucionan, sin por ello asumir un determinismo que pueda negar el carácter activo y libre del individuo (North, 1994; Denzau y North, 1994).

III.2. *La argumentación central de la NEI: costes de transacción e instituciones*

La actividad económica implica en todas las sociedades modernas la especialización y el intercambio, tal como señalaba ya Adam Smith. De este modo, los individuos se ven en la necesidad de realizar transacciones, es decir, de llevar a cabo transferencias de derechos de propiedad, y para ello incurrirán en unos determinados costes.

Podemos definir los costes de transacción como los recursos usados para establecer, mantener e intercambiar los derechos de propiedad, es decir, como la suma de costes requeridos para llevar a cabo la función de transacción (North y Wallis, 1994). La rea-

14. Entre estas áreas podemos señalar la escuela de los derechos de propiedad, la nueva historia económica, la nueva organización industrial, la economía de los costes de transacción, los nuevos sistemas económicos comparados y el área de Derecho y economía.

lización de transacciones puede entenderse como un problema de contratación, de forma que los costes 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). Tales costes son provocados, entre otros, por problemas de información asimétrica como el riesgo moral o la selección adversa, por el coste de la acción colectiva, por las inversiones específicas que convierten la relación de intercambio en una de “números pequeños”, con el consiguiente riesgo de expropiación, o por el problema del cumplimiento.

Las partes estarán interesadas en llevar a cabo aquellas transacciones en las que los costes de transacción no superan las ganancias de eficiencia que la transacción genera. Y es que la presencia de costes positivos de transacción en los mercados va a implicar que dejan de llevarse a cabo intercambios eficientes de derechos. Es decir, los mercados económicos se caracterizan por la presencia de costes de transacción positivos, y cuando estos costes superen los beneficios esperados de la transacción, ésta dejará de realizarse.

El nivel de los costes de transacción va a depender de los rasgos característicos de cada transacción concreta, pero también de las características del entorno institucional en que esa transacción se lleva a cabo. En este sentido, en cada sociedad habrá unas “reglas de juego” (North, 1990a) que determinen el coste de realizar las transacciones. Esas reglas que facilitarán o dificultarán las transacciones no serían relevantes si supusiésemos costes de transacción nulos, pero sí lo son en una realidad económica donde negociar es costoso. Esas reglas de juego, entendidas como las limitaciones ideadas o asimiladas por el hombre para dar forma a la interacción humana, son las instituciones (North, 1990a) ¹⁵.

De este modo, la NEI constituye un programa de investigación alternativo al neoclásico, pues renuncia al modelo de racionalidad instrumental y trabaja en un mundo con derechos de propiedad incompletos, con costes de transacción positivos y con instituciones en el cual se incorpora la variable temporal.

En este sentido, la propuesta de Williamson (2000) favorece la comprensión del enfoque de la NEI al distinguir cuatro niveles de análisis social e intentar precisar así la importancia de los distintos tipos de instituciones en función del nivel en el que se sitúan, conscientes de que cada nivel impone restricciones sobre los inferiores ¹⁶.

Un primer nivel hace referencia a elementos institucionales asumidos intrínsecamente por la sociedad, incluyendo normas, tradiciones o religión. El segundo nivel se centra en el entorno institucional, el cual es influido por el proceso evolucionario, pero también por un primer orden de actividad economizadora —se trata de definir las reglas formales

15. Las instituciones son las reglas formales e informales que moldean el comportamiento de los individuos y de las organizaciones, así como los mecanismos de cumplimiento de esas reglas (North, 1990a).

16. A la vez se producen procesos de *feedback* desde los niveles inferiores hacia los superiores, y el sistema está totalmente interconectado.

del juego— y es el nivel en el que se desarrolla la teoría política positiva. El tercer nivel incorpora las instituciones de *governance*, en cuya elección los agentes realizan un segundo proceso de actividad economizadora. Finalmente, el cuarto supone un último orden de actividad economizadora centrado en la asignación, y se corresponde con el nivel de análisis neoclásico (ajustes en precios y *outputs* a través de las condiciones sobre rendimientos marginales)¹⁷.

III.3. *NEI versus teoría económica neoclásica precoseana*

En este apartado se presentan los grandes rasgos que permiten diferenciar los discursos teóricos de la NEI y de la teoría económica neoclásica ortodoxa.

La economía neoclásica, al estudiar cómo satisfacer la totalidad de necesidades humanas con unos recursos escasos, ha enfatizado su condición de *ciencia de la elección*: habrá que optar por destinar los recursos a satisfacer unas necesidades, mientras otras quedarán sin satisfacer. Por su parte, la NEI concibe a la ciencia económica como la *ciencia de la transacción*, asumiendo un paradigma contractario e incorporando en el proceso de elección las restricciones organizacionales e institucionales. El análisis comparativo institucional se convierte en aspecto central de la perspectiva de costes de transacción.

El argumento central de partida en la distinción entre la teoría económica neoclásica y la NEI está constituido en torno a lo que los economistas denominan el teorema de Coase: bajo competencia perfecta, los costes sociales y privados serán iguales (Coase, 1960). La teoría neoclásica trabaja con un modelo de mercado perfectamente competitivo en el cual la información es completa y no existen costes de transacción. En ese mundo neoclásico sin costes de transacción, las sociedades lograrían producir los mejores resultados económicos posibles, prevaleciendo la solución competitiva eficiente (todas aquellas transferencias de derechos que permiten situar esos derechos en manos de aquellos que más los valoran se llevarían a cabo).

Así, desde la perspectiva de la NEI, la economía neoclásica tradicional —“precoseana”— se refiere a un mundo sin fricciones, sin instituciones y donde todo el intercambio tiene lugar en mercados perfectamente competitivos (North, 1981). En este escenario, tal como se deriva del primer teorema del bienestar, cabe concluir que prevalece la solución competitiva eficiente: las partes llegan sin ningún coste a la solución que maximiza el ingreso agregado (North, 1990a).

17. Una clasificación algo distinta de niveles —pero compatible— se desarrolla en Caballero (2001a). Según ésta, el estudio de la economía de las instituciones dentro de la NEI permite distinguir tres categorías: una perspectiva macroanalítica o macroinstitucionalista, una microanalítica o microinstitucionalista, y una perspectiva que se centra en lo político (que se correspondería con el APCT).

Por el contrario, la NEI encuentra que en una realidad económica caracterizada por costes de transacción y fricciones positivas —acrecentados además al asumir la racionalidad limitada del individuo— los derechos de propiedad y los mercados van a ser incompletos, y las instituciones se convierten en el determinante subyacente del funcionamiento de toda economía. De este modo, las instituciones quedan internalizadas en el corazón del razonamiento económico: en la medida en que su configuración permita reducir el valor de los costes de transacción, podrá hablarse de instituciones eficientes. “Eficiencia” e “instituciones” aparecen relacionadas, por primera vez en la historia del análisis económico, a través de la noción clave de costes de transacción.

A través de la definición de esas nociones y de esa relevante relación, la NEI consigue avanzar en la explicación de la existencia y funcionamiento en la economía de las empresas, la ley y la propia actividad política ¹⁸.

Un rasgo característico de la NEI —bien lejano a los postulados neoclásicos— es que de sus bases teóricas se deriva la no universalidad de las conclusiones de la ciencia económica ni en el plano positivo ni en el normativo: en el positivo «hay diferentes respuestas para cada país y cada situación histórica» ¹⁹; en el normativo «no existe un único camino para mejorar el sistema económico porque todo depende de la sociedad en que se esté» (Coase, 1999a).

En el ejercicio de acercamiento a la realidad económica propugnado por la NEI, un elemento importante es la recuperación de la dimensión histórica, defendiendo que las economías evolucionan a lo largo del tiempo y que la comprensión de su actual funcionamiento exige el análisis de su evolución histórica e institucional, resultando de gran importancia el concepto de dependencia de la senda ²⁰ (North 1990a y 1994).

En cualquier caso, importa señalar que en las dos últimas décadas la economía neoclásica se ha ido haciendo cada vez más permeable a distintas aportaciones de la NEI y, más en general, a una visión contractual de los fenómenos económicos.

18. En un escenario de costes de transacción nulos, tal como muestra Coase (1937), no existe fundamento económico para la existencia de la empresa: si el mecanismo de precios es gratuito, no sería rentable crear esas áreas de planificación dentro de organizaciones. En cuanto al sistema legal, Coase (1960) argumenta cómo en ese escenario la ley no tiene relevancia sobre el nivel de producción: si el sistema de precios funciona sin costes, la maximización de la producción es independiente del sistema legal. Es necesario tener en cuenta la presencia de costes de transacción positivos para explicar estas realidades. Algo similar ocurre con la actividad política, a lo cual haremos referencia en el apartado siguiente.

19. Sobre esta cuestión de la “especificidad histórica” resultan de interés las reflexiones institucionalistas de Geoffrey Hodgson (2001) analizando la posibilidad de que diferentes fenómenos socioeconómicos puedan requerir teorías propias diferentes a las válidas para otros fenómenos.

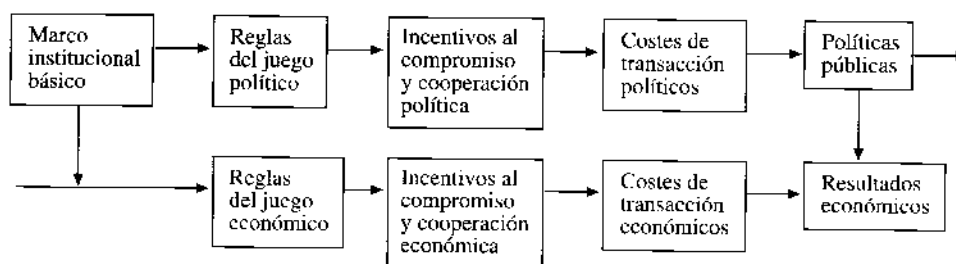
20. North (1990a) señala que son los rendimientos crecientes y los mercados imperfectos con altos costes de transacción las dos fuerzas que conforman la vía del cambio institucional. La dependencia de la senda hace que decisiones y resultados económicos estén vinculados a lo largo del tiempo en un contexto en el cual las instituciones normalmente cambian de modo incremental.

IV. EL ANÁLISIS POLÍTICO DE COSTES DE TRANSACCIÓN

La NEI concluye que las instituciones son de gran importancia para explicar los resultados y el funcionamiento económico, postulándose una función del tipo $Y = f(K, L, I)$, en la cual las instituciones I desempeñan un papel vital para explicar el *output*, e incluso los niveles existentes de tecnología, trabajo y capital (Caballero, 2002). Dentro de ese conjunto de reglas institucionales, las políticas ocupan un lugar relevante. De este modo, los trabajos neoinstitucionalistas van a incorporar lo político tanto desde una perspectiva *hamiltoniana* (indagando sobre cómo las instituciones políticas afectan al *output* económico y al propio cambio institucional) como desde una *madisoniana* (aplicando la teoría y métodos de la NEI al estudio de las relaciones políticas). De este modo, a lo largo de la década de los noventa —con las contribuciones centrales de North (1990b) y Dixit (1996)— se configura el análisis político de costes de transacción, que intenta abordar las relaciones recogidas en la secuencia lógica de economía política del gráfico 1.

GRÁFICO 1.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL APCT: SECUENCIA LÓGICA



El argumento central del APCT señala que la actividad política exige un conjunto de transacciones políticas que implican un determinado volumen de costes de transacción, de donde se deriva el papel de las instituciones como economizadoras de costes de transacción en política. Esto es así tanto para transacciones políticas que se llevan a cabo entre ciudadanos y políticos, sobre las cuales enfatizan North (1990b) o Dixit (1996 y 1998), como para aquellas en las que los participantes son todos políticos, sobre las cuales se centran Weingast y Marshall (1988), Epstein y O'Halloran (1999) o Spiller y Tommasi (2000).

En la medida en que la actividad política real se caracteriza por la presencia de costes de transacción positivos, y éstos pueden superar las ganancias del intercambio, quedarán mejoras paretianas sin realizar. De ahí la relevancia de la estructura insti-

tucional y política, pues determina el nivel de los costes de transacción en los mercados políticos y, en consecuencia, el nivel de acercamiento al óptimo social²¹.

De este modo se resalta que la estructura institucional de la política actúa como un conjunto de reglas que estructura los incentivos y conjuntos de elección políticos, y determina el *output* político, así como el nivel de eficiencia política. Los resultados políticos dependerán del marco institucional y de la estructura política, si bien ello no implica un determinismo que permita la predicción perfecta. En función de cómo sean las reglas, así será el resultado, permitiendo que nos acerquemos más o menos al óptimo en función de cómo afecten a los costes de transacción. A nivel básico la idea podemos expresarla como $y = f(X) + e$, donde y es el *output* político, x son las instituciones y las reglas políticas, y e es un factor aleatorio²².

Una cuestión que resulta de interés es analizar el origen y la formación de las instituciones, avanzando hacia la formulación de una teoría de las instituciones y del cambio institucional. Claro que la propia existencia de esta teoría general es muy cuestionable, especialmente si se asumen perspectivas como la que afirma la especificidad de los fenómenos sociales (Hodgson, 2001). En todo caso, el estado de conocimiento sobre el particular tiene todavía mucho camino que recorrer y desborda el objeto de este artículo, si bien se puede señalar que se han producido avances de interés. Como ejemplos, la reciente economía de las instituciones evidenció la insuficiencia de una teoría simple de los derechos de propiedad propia de la economía neoclásica²³ (Eggertsson, 1990), destacó la importancia de entender el cambio institucional como un proceso temporal con rendimientos crecientes (North, 1990a; Pierson, 2000) y analizó casos históricos e implicaciones teóricas sobre cambio y estabilidad institucional (Greif, 2003).

Una primera aproximación a las bases teóricas del APCT puede recogerse en seis proposiciones (Arias y Caballero, 2003): 1) La aplicación al ámbito político de la visión

21. Piénsese, por ejemplo, en que la existencia de costes de transacción positivos permite explicar la formación de políticas de redistribución ineficientes. En este sentido, Acemoglu y Robinson (2001) explican que cuando el marco institucional no compromete creíblemente a la política futura y sí permite que el poder político de un grupo aumente con su tamaño, las políticas redistributivas son ejecutadas con graves costes de eficiencia, tanto en el caso de la política agrícola como en el de la política laboral y en el de la comercial. Los costes de transacción positivos impiden acuerdos políticos que generen ganancias parciales.

22. Desde el APCT se destaca el papel estabilizador de las instituciones, el cual es necesario para explicar la evidencia empírica de estabilidad en los procesos de toma de decisiones frente a los análisis de elección social que, encabezados por el teorema de imposibilidad de Arrow, implican inestabilidad y carácter cíclico en los procesos de decisión colectiva (Saiegh y Tommasi, 1998; Furubotn y Richter, 1998). De ahí que se pueda representar el proceso político a través de una función, aunque en la misma haya un factor no predecible justificable en base a elementos tales como la racionalidad limitada o el peso de la ideología. De este modo, aun destacando el peso de unas instituciones inductoras de estabilidad a través de las cuales se genera el *output* político, no se cierran posibilidades al debate político: como señala Dixit (1996), la perspectiva evolucionaria del APCT ve cada acción política como un episodio de un juego con reglas pero con cierta libertad.

23. En este sentido, la presencia de costes de transacción impide la formación de instituciones eficientes cuando la cuantía de estos costes supera la ganancia derivada del cambio institucional.

transaccional lleva a considerar la interacción política como un conjunto de relaciones contractuales. 2) Las instituciones son las reglas del juego político, interviniendo de un modo decisivo en el modelado de los incentivos que encaran los agentes; de ahí resulta que determinen en alto grado los resultados de las políticas públicas. 3) En la relación causal entre instituciones y resultados son de particular relevancia las estructuras de *governance*, es decir, los mecanismos y normas de organización que se establecen para los actores del juego político. 4) Los costes de transacción tienden a ser mayores en el ámbito de la política que en el propiamente económico, por lo que el diseño de una estructura institucional eficiente se hace una tarea más compleja en el primero de ellos. 5) En el período más reciente se asiste a la progresiva introducción de una perspectiva intertemporal, esto es, una visión de las políticas públicas como resultado de una cadena de transacciones políticas intertemporales; en ese contexto, es de gran importancia la forma que asuma la alineación temporal de los incentivos de los jugadores. 6) En el avance hacia la eficiencia institucional desempeña un papel central la noción de compromiso, lo que justifica la importancia del *capital reputacional* y de las fórmulas organizativas del Estado.

Este discurso argumental se elabora a partir de una perspectiva de análisis que asume los elementos planteados por la NEI. Así, el APCT convierte al contrato en unidad de análisis, estudia el mecanismo de cumplimiento de los contratos, compara diferentes estructuras de *governance* y adopta el supuesto de racionalidad limitada (Epstein y O'Halloran, 1999).

El punto de partida del APCT debe situarse en North (1990b). En este artículo se denuncia el uso de modelos neoclásicos para la política que asumían implícitamente un escenario de costes de transacción nulos, de modo que en ese caso la política debería corresponderse con el mero intercambio de derechos políticos hacia las manos de quienes más los valoran. Consecuentemente, Eggertsson (1990) señala que el tipo de gobierno no afecta al crecimiento si el coste de realizar transacciones es cero, y Dixit (1996) concluye que en tal escenario el proceso político no importaría: se lograría el plan eficiente. Esto es lo que se concluiría expresamente de una versión del Teorema de Coase para la política, ejercicio que se plantea explícitamente Acemoglu (2002). No obstante, debe señalarse que Coase (1960) no defiende la eficiencia *per se* de los mercados, sino que intenta evidenciar la insuficiencia de una teoría económica neoclásica que no incorpora los costes de transacción positivos (Coase, 1999). Análogamente, una versión política de este teorema sostendrá la necesidad del APCT y explica buena parte de la ineficiencia de los mercados políticos.

El hecho es que el propio North (1990b) apunta los supuestos para la construcción de una teoría política basada en la noción de costes de transacción: la información es costosa, los actores usan modelos subjetivos para explicar su entorno y los acuerdos se cumplen sólo imperfectamente. La perspectiva del APCT asume el individualismo metodológico y adopta un carácter microanalítico de las transacciones políticas con la

voluntad de afrontar con rigor el análisis político positivo, intentando no obviar su complejidad. De este modo se sostiene que las instituciones políticas importan y son susceptibles de ser analizadas, y que el efecto de las instituciones políticas es economizar en mayor o menor medida los costes de transacción. Asimismo, se afronta el estudio de la política entendiéndola como un proceso dinámico en evolución, incompleto e imperfecto, el cual tiene lugar en tiempo real, en la historia (Dixit, 1996 y 1998).

Si la presencia de costes de transacción afecta de forma decisiva a los intercambios económicos, todavía mayor relevancia tienen en el funcionamiento de los mercados políticos. La peculiar naturaleza e intensidad de estos costes en las transacciones políticas los convierte en un instrumento conceptual insustituible para una adecuada comprensión de lo político. En este sentido, para el desarrollo teórico del APCT son cruciales dos consideraciones de distinto grado:

Primero, y fundamental, mientras la competencia económica ocurre sobre derechos de propiedad seguros, la competencia política incluye la lucha por la autoridad, lo cual supone el cambio de derechos. Por ello, la política se mueve sobre un conjunto de reglas menos seguras, dificultándose la definición de un orden que favorezca el intercambio (Furubotn y Richter, 1998).

Segundo, existiendo diferencias entre los mercados políticos y los económicos, los costes de transacción tienden a ser sistemáticamente más elevados en los mercados políticos que en los económicos por una pluralidad de razones: A) En los contratos políticos, las partes contratantes no se muestran perfectamente identificables en multitud de casos, y esto sucede especialmente cuando alguna de las partes es sujeto múltiple; de igual modo, muchos contratos políticos no son explícitos, formales, y descansan en acuerdos verbales e incluso tácitos. B) Incluso cuando son explícitos, los contratos políticos responden claramente al prototipo de contrato incompleto, con términos vagos e interpretables; ello hace que las relaciones de poder *ex-post* importen mucho: la posesión de los derechos residuales de control resulta clave cuando, por ejemplo, se produce una eventualidad no contratada (Epstein y O'Halloran, 1999). Además, esos derechos de control *ex-post* ejercen notable influencia sobre los acuerdos contractuales *ex-ante*. C) Como ya se ha sugerido, los derechos de propiedad están sujetos a fuertes restricciones en la interacción política: ni son seguros, ni los agentes los poseen de una forma ilimitada. D) El mundo de la política resulta opaco y poco transparente, siendo difícil medir y observar aspectos del funcionamiento político tales como los objetos de transacción política (Pierson, 2000). Piénsese, por ejemplo, que los mercados políticos carecen de una medida del estilo de los precios en los mercados económicos. E) En los contratos políticos un objeto fundamental del intercambio son las promesas de actuación política, pero tales promesas típicamente no están sometidas a un mecanismo de cumplimiento (*third part enforcement*). F) Las transacciones políticas afectan a multitud de agentes —debido a la amplia presencia de efectos desbordamiento—, lo cual permite

la interpretación de la interacción entre agentes políticos en términos de una relación de agencia común con múltiples principales (Dixit, 1996). Además, la estructura de la relación de agencia entre los actores políticos tiende a ser especialmente compleja: piénsese en la relación vertical de agencia electorado-parlamento-gobierno-burocracia, y en la que viene impuesta por la distribución territorial del poder²⁴. G) Las situaciones de información asimétrica y de acción colectiva son particularmente relevantes en los mercados políticos, lo que incide con fuerza en el valor de los costes de transacción. La naturaleza colectiva de la política hace que las consecuencias de mis acciones sean altamente dependientes de las acciones de otros, de forma que la relación entre esfuerzo y efecto es opaca, y los problemas de información se incrementan (Pierson, 2000). H) Existe evidencia de que desde el ámbito de las relaciones económicas se tiende a trasvasar hacia el sector público la agenda de asuntos que incorporan mayores costes de transacción (North, 1990b). I) Las instituciones políticas tienden a tener establecido un sesgo al *statu quo* que dificulta el cambio y la adaptación a nuevas situaciones, existiendo una densidad institucional que incorpora restricciones basadas en la autoridad. En este sentido, los elementos de poder dificultan el intercambio (Pierson, 2000), y será difícil llevar a cabo ajustes institucionales para reducir los costes de transacción. J) La fuerza de selección y evolución en los mercados políticos resulta más lenta y débil que en los mercados económicos, de lo que se deriva un menor grado de eficiencia y una selección menos intensa de organizaciones (Dixit, 1996). Es decir, los mecanismos correctores y de aprendizaje son poco potentes en un escenario político caracterizado por una senda con rendimientos crecientes muy marcados (Pierson, 2000). K) A todo ello hay que sumar la dificultad de definir instituciones que consigan un alto poder de los incentivos en el proceso político (Dixit, 1996). L) El corto horizonte temporal de los actores políticos, interesados en la lógica electoral, contrasta con la naturaleza a largo plazo de muchas implicaciones de las decisiones políticas. Y mientras en los mercados económicos hay mecanismos como el mercado de capitales y los derechos de propiedad para alargar el horizonte temporal, en política no existen mecanismos análogos tan efectivos (Pierson, 2000). M) Por último, el carácter intertemporal de los intercambios políticos eleva los costes de transacción (Spiller y Tommasi, 2000); es el caso de contratos que no son considerados simultáneamente para su aprobación y el de aquellas transacciones cuyos flujos de beneficios no son contemporáneos (Weingast y Marshall, 1988)²⁵.

24. Los mercados del voto constituyen un buen ejemplo de altos costes de transacción en el intercambio entre votantes y candidatos. El voto a una determinada candidatura es interpretable como una inversión irreversible en activos específicos, lo cual dota a la relación *ex-post* de un alto riesgo de expropiación, característica de las situaciones de "números pequeños", conforme a los planteamientos williamsonianos.

25. Y junto a todo ello, dos últimos y complejos factores vienen a añadir incertidumbre y a potenciar el valor de los costes de la transacción política: por un lado, la presencia de modelos mentales e ideologías bien distintas en los mercados políticos complica la posibilidad de llevar a cabo transacciones al elevar sus

En este contexto de complejidad y alto coste de la interacción política es evidente que las instituciones desempeñan un importante papel para hacer frente a los costes de transacción y lograr mayor eficiencia. El APCT se construye en torno a las nociones de costes de transacción e instituciones en política, y permite abarcar contribuciones de distinto sello tanto por su método, como por su perfil teórico, como por su objeto de estudio.

A continuación señalaremos algunas de las diferencias entre el APCT y la economía política constitucional, para posteriormente recoger alguna de las líneas de trabajo enmarcables en el APCT. Es el caso de los esfuerzos neoinstitucionalistas por construir una teoría del Estado, los desarrollos sobre soluciones institucionales o los trabajos tanto sobre la estructura del legislativo, como sobre la burocracia.

IV.1. *Análisis político de costes de transacción versus economía política constitucional*

En este epígrafe se recogen algunas ideas que pueden marcar las diferencias entre el APCT y la EPC. Tal como se ha señalado anteriormente, el APCT intenta responder a algunos de los problemas que anteriores enfoques económicos de la política como el EPC no solucionaban. En concreto, el APCT puede entenderse como un programa de investigación que incorpora los avances de la EPC en un marco teórico mucho más rico e integrador, favoreciendo el trabajo empírico. Mientras en el interesante trabajo de Sáez (1997) se plantean los avances neoinstitucionalistas como un *input* para el desarrollo de la EPC, quizás resulte conveniente plantear la idea de que la NEI, y particularmente el APCT, constituyen ya una superación de la EPC, de la cual perfeccionan ciertas nociones y rechazan otras más reduccionistas.

La EPC defiende el paradigma contractario tanto para el análisis político como para la teoría económica. Sin embargo, su aplicación y extensión analítica resultó bastante limitada: por una parte, no consiguió expandirse como fundamento metodológico en economía; por otra, en los estudios políticos de la EPC, el análisis transaccional fue escaso y se centró en cuestiones concretas (por ejemplo, en torno al *logrolling*, o cabildeo de votos, o a lo costoso de llegar a acuerdos constitucionales). En este aspecto, el APCT supone una superación de la EPC: la novedad reside en que ahora la propuesta contractaria o del intercambio surge inicialmente para el análisis económico, expandiéndose desde ahí hacia la teoría política. La transacción se convierte en la unidad por excelencia del análisis económico y político, y esto se respalda con una creciente actividad investigadora tanto teórica como aplicada.

costes. Por otro, el nivel de capital social de una sociedad se constituye en un determinante del nivel de costes de transacción al favorecer o dificultar las transacciones y la tendencia a la cooperación.

Una diferencia notable entre la EPC y el APCT reside en el modelo de comportamiento humano que asumen. La EPC adopta la racionalidad sustantiva (heredada de la economía neoclásica), mientras el APCT incorpora la racionalidad limitada, propia del nuevo institucionalismo. Estos supuestos resultan claves para entender por qué de la EPC emana un cierto economicismo que no es tan patente en un APCT que integra razonamientos económicos y políticos sobre unos supuestos de conducta humana más flexibles.

El marco teórico argumental de los constitucionalistas señala que las decisiones constitucionales se llevan a cabo bajo un velo de incertidumbre —permitiendo el análisis del “gran juego de la política” como el de un juego de suma positiva—; vincula, con cierto carácter excluyente, a las constituciones con la noción de regla, y achaca a la constitución el papel clave para comprender el funcionamiento y resultados de la economía y la política («la constitución lo determina todo»), restando relevancia a cualquier acto político que no constituya una decisión constitucional. Todas estas perspectivas son negadas por el análisis político transaccional.

Para el APCT, los agentes involucrados en las decisiones constitucionales van a actuar estratégicamente a pesar de los problemas de información: según Dixit (1996), estos agentes no están detrás de un velo rawlsiano de ignorancia²⁶. De este modo, las constituciones son reglas elaboradas en las que no todo es un “criterio de justicia”, sino que influye la estructura de poder de negociación y los intereses de los distintos grupos y agentes. Pero además, la constitución no es sino un elemento más en el complejo marco institucional de una sociedad, el cual integra instituciones formales e informales. Desde el APCT, las constituciones son vistas como contratos incompletos debido a la incapacidad para prever todas las contingencias futuras, a la complejidad de especificar reglas incluso para contingencias previstas y a la dificultad de observar y verificar objetivamente las contingencias. Así, las constituciones dejan abiertos muchos términos del contrato para ser especificados en el futuro y se puede comprender el peso de los actos políticos, especialmente cuando algunos tienen efectos de larga duración²⁷. De este modo, podemos defender que la distinción entre reglas y acciones políticas es más cuestión de grado que de naturaleza (Dixit, 1996).

26. Un aspecto que debe destacarse es que la EPC señala a la dificultad de los agentes para identificar sus intereses individuales y de grupo en los procesos de adopción de decisiones constitucionales como uno de los factores que favorecen el llegar a acuerdos en ese nivel de decisiones, y que se sostiene esto a pesar de que la EPC se edifica sobre el postulado de racionalidad perfecta. Por el contrario, el APCT señala que los individuos y agentes intentarán aumentar sus beneficios también en los procesos de decisiones constitucionales, y que lo harán a pesar de su racionalidad limitada. El cambio en las conclusiones de ambos enfoques resulta evidente, y especialmente llamativo al contemplar los supuestos sobre racionalidad.

27. Según Dixit (1996), un caso de acto político de larga duración es la creación de una agencia, lo cual conlleva la formación de una cultura organizacional y un sentido de misión.

Los trabajos realizados bajo el enfoque de costes de transacción destacan la relevancia de estos costes en toda transacción política, al resultar explicativos de las dificultades de alcanzar las soluciones cooperativas que lleven al óptimo de eficiencia. Por el contrario, la EPC nunca llegó a aceptar el papel central de los costes de transacción para el análisis político y, en todo caso, asumía una visión estática y más simple de la transacción política que no incorporaba elementos como la intertemporalidad²⁸.

Como ya se ha señalado para la NEI, el APCT asume una perspectiva teórica que incorpora la importancia de la dimensión histórica en los estudios de política y que asume el reto de intentar profundizar en las cuestiones cognitivas para el análisis positivo: de este modo, se abre el campo para señalar que la historia y las ideologías importan para comprender lo político. Lo novedoso de esta perspectiva es que se justifica a partir del individualismo metodológico y de un enfoque racional. En cambio, la EPC asume una dimensión ahistórica y a ideológica, y se esfuerza en desarrollos teóricos de carácter normativo-filosófico (frente a lo cual el APCT resulta mucho más aplicado y hace análisis positivo).

Finalmente, debe señalarse cómo frente al déficit de análisis empírico de la EPC, el APCT está aportando una creciente literatura empírica, que empieza ya a expandirse a nivel internacional tras una fase inicial que centraba fundamentalmente sus objetos de estudio en la política norteamericana.

IV.2 *Una teoría del Estado con costes de transacción*

En la obra northiana, la existencia de un agente monopolista Estado para el uso legítimo de la violencia reside en las economías de escala que están presentes en la utilización de la violencia, configurando el escenario característico del monopolio natural (North, 1981). De este modo, el Estado aparece como una organización con ventaja comparativa en la violencia para ganar el control sobre los recursos y que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos. Con ese poder, los Estados establecen unas “reglas de juego” para la economía —las cuales incluyen una constitución, los derechos de propiedad y el *third part enforcement*— cuya eficiencia, entre otros elementos, dependería de la naturaleza del Estado²⁹.

28. Piénsese, por ejemplo, que el enfoque previo al APCT que estudiaba el intercambio de votos —*logrolling*—, encabezado por James Buchanan y Gordon Tullock, olvidaba algunos de los problemas más profundos que están presentes en los intercambios legislativos, tales como relevantes problemas de información y medición, el cumplimiento imperfecto de acuerdos o la dimensión temporal de los intercambios (Weingast y Marshall, 1988; North, 1990b; Saiegh y Tommasi, 1998).

29. La incorporación del estudio del Estado y de ciertas reflexiones sobre la coacción dentro del programa de la NEI y del APCT genera una perspectiva amplia e integradora para el estudio de lo político. De este

La NEI presenta dos grandes modelos alternativos que explican la naturaleza del Estado y, por tanto, el uso que este va a realizar de la coerción (North, 1981): *a)* un modelo contractual que presenta a un Estado maximizador de la riqueza para la sociedad, en un ejercicio que no es sino la extensión lógica del teorema neoclásico del intercambio, lo cual llevaría al Estado a implantar derechos de propiedad eficientes, y *b)* un modelo depredador, según el cual el Estado es un ente explotador que actúa como agente al servicio de un grupo o clase, extrayendo los ingresos del resto de habitantes en beneficio de ese grupo.

Si en la economía no existiesen costes de transacción, ambas alternativas estarían muy próximas: el Estado depredador estaría interesado en permitir la solución eficiente, pues si negociar no tiene costes, lograría acuerdos que le mantuviesen por lo menos el nivel de beneficios que conseguiría como Estado depredador (afectaría la distribución, pero no la eficiencia). Pero negociar sí es costoso en un mundo real con costes de transacción positivo, lo que dificulta realizar ciertas ganancias de eficiencia: ello está en la base de la distancia de los dos modelos de Estado con los resultados económicos efectivos (Caballero, 2001a)³⁰. Dicho de otro modo, la existencia de costes de transacción positivos, y en particular la falta de capacidad de compromiso de los grupos que controlan el poder político, hace que se utilicen fórmulas no eficientes de depredación. De este modo, a la hora de explicar marcos institucionales ineficientes resultan útiles las teorías del conflicto social (North, 1981; Olson, 2000; Acemoglu, 2002).

Además de las restricciones de costes de transacción, en la reconciliación entre la teoría depredadora y la contractual deben incorporarse otros elementos tales como la dimensión histórica o la evolución del sistema de creencias, sobre los cuales se han realizado interesantes contribuciones neoinstitucionalistas más recientes³¹. En este sentido, Barzel (1997) señaló la necesidad de incorporar el paso del tiempo para comprender cómo soberanos inicialmente depredadores acaban permitiendo que de la relación de intercambio surja la autoridad de la ley y el crecimiento económico³².

modo se responde satisfactoriamente a las interesantes reflexiones críticas de Olson (2000) sobre el APCT, remitiendo a trabajos neoinstitucionalistas como North (1981), Nyc (1997) o Furubotn y Richter (1998). Además debe resaltarse que las relaciones de poder que usan la coerción también están plagadas de costes de transacción, y que éstos explican el porqué se producen este tipo de relaciones que no permiten extraer las ganancias de la cooperación.

30. La aplicación de la teoría northiana del Estado al proceso de cambio institucional en España puede verse en trabajos como Caballero (2001b) o Arias y Caballero (2002).

31. Esta reconciliación se convertía en un reto del análisis teórico a la vista de la evidencia empírica que no permitía concluir con rotundidad sobre la relación directa entre modelo de Estado y situación económica. No obstante, puede señalarse que esta evidencia no niega las relaciones causales entre ambas variables.

32. Asimismo, North (2000) defiende el tratamiento explícito de los sistemas de creencias, así como de la relación de estos sistemas con los mecanismos imperantes de aprendizaje social.

IV.3. Fórmulas institucionales para la eficiencia en los mercados políticos

Un mercado político eficiente sería aquel 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 pudieran promulgar aquellas 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 (North, 1990b). En un sentido muy general, la estructura institucional más favorable para acercarse a las condiciones de información e institucionales que permiten tal situación es la sociedad presidida por un funcionamiento pleno del mecanismo democrático: sólo cuando tal mecanismo sea totalmente operativo será posible reducir los costes de transacción en los contratos políticos, y además incrementar el grado de eficiencia adaptativa³³.

En particular, un marco institucional eficiente debe proporcionar los compromisos creíbles necesarios para lograr un nivel bajo de costes de transacción (North, 1993), lo cual no es sencillo en los mercados políticos debido al problema del *enforcement* del contrato (Acemoglu, 2002). En esta problemática del compromiso, dos son las opciones principales:

a) En los compromisos políticos creíbles en sentido motivacional no existe divergencia entre los incentivos *ex-ante* y *ex-post*, de forma que el sujeto político asume un compromiso y desea seguir respetándolo con posterioridad, por lo que no se generan altos costes de transacción. Entre las razones que hacen que al decisor político le interese cumplir *ex-post* con su compromiso debe señalarse la acumulación de *capital reputacional*, la cual supone un acopio de credibilidad que el agente perdería si incumple (North y Weingast, 1989; Dixit, 1996).

b) Ante el riesgo de un incumplimiento oportunista *ex-post* es relevante la credibilidad imperativa, la cual se logra a través de la fijación de reglas que impidan a los poderes públicos violar sus compromisos (Shepsle, 1991). Para ello, el aumento de los actores de veto (Tschelis, 1995) a lo largo de una estructura de separación de poderes³⁴ resuelve el *trade-off decisiveness-resoluteness* (esto es, el poder efectivo de cambiar y reorientar la decisión política por parte de los poderes públicos, frente a su capacidad de compromiso para mantener una política dada) y en ciertos casos puede convertirse en un mecanismo de avance hacia la eficiencia. El artículo seminal de North y Weingast

33. Frente a la noción de eficiencia parctiana, Douglass North (1990a) enfatizó la importancia del concepto de eficiencia adaptativa, con un contenido dinámico y evolutivo que prima los factores organizativos y de aprendizaje de una sociedad (Caballero, 2001a).

34. Entre estos mecanismos de separación de poderes cabe señalar el presidencialismo, el federalismo, el bicameralismo, la independencia del poder judicial o la existencia de un poder militar no totalmente supeditado al poder político (Cox y McCubbins, 1999).

(1989) enlaza con esta línea argumental al explicar la virtuosa vía británica iniciada en el siglo xvii en función de una separación de poderes que permitió a diferentes sectores protegerse del asalto político y defender los derechos de propiedad.

Es verdad, sin embargo, que la aparición de puntos de veto, derivados de la estricta división de poderes, puede ser también fuente de otros factores de ineficiencia. Por ejemplo, puede convertirse en elemento clave para un eventual bloqueo de las reformas económicas, o ser también causa de desequilibrios macroeconómicos (mayores déficits fiscales y carga de la deuda, etc.) (véase, por ejemplo, Alesina y Rosenthal, 1995).

Al estudiar la eficiencia de diversas instituciones, un campo del APCT al cual se ha dedicado considerable esfuerzo ha sido el diseño institucional del legislativo, que debe incluir tanto reglas formales como métodos organizativos informales, y cuya relevancia viene dada porque los mecanismos de ejecución que respaldan el intercambio en contextos de mercado son inapropiados para garantizar la eficiencia del poder legislativo. Las instituciones políticas legislativas pueden ser explicadas como acuerdos *ex-ante* sobre cooperación entre políticos, de forma que el objetivo de las fórmulas institucionales sería llevar a cabo las transacciones políticas a través del tiempo y del espacio, conscientes de que el problema es medir y hacer cumplir el intercambio de derechos (North, 1990b).

Como prototipo de sistema legislativo eficiente aparece en la literatura el sistema de comisiones del Parlamento de Estados Unidos, en el cual, a través de una institucionalización de derechos sobre el poder de agenda, se favorecen las transacciones intertemporales entre políticos, con las referencias centrales de Shepsle y Weingast (1987), por lo que respecta al marco teórico, y del análisis más empírico de Weingast y Marshall (1988).

Finalmente, cabe señalar como el APCT aporta una estructura teórica para el estudio de los sistemas burocráticos³⁵. De diversos enfoques sobre estudios de burocracias puede el APCT recibir incorporaciones, intentando construir una visión integradora a través de las nociones de costes de transacción e instituciones. De una parte se trata de la corriente de literatura que afronta el análisis de la relación de agencia entre el principal político y la agencia burocrática, incluyendo tanto el tradicional análisis iniciado por Niskanen (1971), que asignaba el control de la relación de agencia a una burocracia maximizadora del presupuesto, como los estudios de los teóricos del dominio legislativo que destacaban el poder de control del Congreso (véanse Weingast, 1981; Weingast y Morán, 1983, o Weingast, 1984). Ambas tradiciones resaltan en exceso el poder de control de una sola parte de la relación de agencia³⁶.

35. En Williamson (1999) se presentan algunas reflexiones de interés sobre costes de transacción y burocracia.

36. Las aportaciones de McCubbins, Noll y Weingast (1987 y 1989) intentaron entender la burocracia a través del desarrollo de una teoría del control legislativo —recayendo el análisis más en los legisladores que en la propia burocracia— en la cual subrayaban la relevancia del control *ex-ante* para programar adecuadamente a la agencia (por ejemplo, a través de procedimientos administrativos).

El APCT señala que esta relación legislativo-agencia ejecutiva incorpora el denominado “problema del atraco” (*holdup*): la incompletitud del contrato entre legislador y Administración pública propicia un margen de libre acción para una burocracia que *atraca* al legislador cuando no actúa siguiendo la voluntad del legislativo. El legislativo intentará aminorar ese margen para que la delegación no se convierta en abdicación y para que las políticas ejecutadas coincidan con las aprobadas. El legislativo tenderá a delegar al ejecutivo cuando los costes externos de transacción de hacerlo —los cuales incluyen los riesgos del atraco— son menores que los costes internos de transacción de formación de la política a través del proceso legislativo vía comisiones (Epstein y O’Halloran, 1999). La elección de la estructura de gobernanza es similar a la toma de decisiones de integración vertical de la empresa ³⁷.

Entre los trabajos que han representado avances significativos en la interpretación de los sistemas burocráticos desde una perspectiva neoinstitucionalista cabe destacar los ensayos de Moe (1990 y 1997), junto con algunos trabajos empíricos, como el de Aoki (1990) sobre el papel de la burocracia en la economía japonesa o el de Burki y Perry (1998) para el caso latinoamericano. También es interesante la aportación de Majone (2001), quien utiliza el análisis transaccional para determinar la estructura y el comportamiento de lo que denomina «instituciones políticas no mayoritarias» (agencias reguladoras y bancos centrales, principalmente).

En líneas generales, con todo, el desarrollo del APCT ha venido marcado por un cierto “vicio teorístico”, debido a una falta de correspondencia bastante evidente entre sus indudables progresos en el ámbito teórico y unos contenidos empíricos escasos, y muy centrados además en el examen de las instituciones políticas norteamericanas. En los últimos años, sin embargo, parece que esta situación comienza a corregirse, al avanzar una corriente de análisis transaccionales empíricos sobre los países en transición del este de Europa o los latinoamericanos (aunque no, desde luego, los de Europa occidental).

V. CONCLUSIÓN

A lo largo de la segunda mitad del siglo xx se han concatenado diversos intentos de aplicar la teoría económica al estudio de la política. La aplicación de la economía neoclásica al estudio de la política permitió desarrollar los enfoques de elección racional

37. No obstante, también hay claras diferencias en las decisiones de este tipo en la escena económica y en la política: *a*) La política no tiene equivalente al libre mercado en economía, lo cual supone que las empresas privadas no pueden competir libremente por la delegación burocrática; *b*) la capacidad de trabajo del legislativo está limitada por el tamaño de las cámaras; *c*) los contratos entre legislativo y ejecutivo no son el resultado de un proceso de negociación normal (Epstein y O’Halloran, 1999).

de la elección pública, rompiendo con la visión idealizada y neutra del comportamiento político. La teoría de la elección pública tuvo su principal prolongación con la economía política constitucional de la Escuela de Virginia. Pero es con el desarrollo de la nueva economía institucional, a lo largo de las dos últimas décadas de siglo xx, cuando la teoría económica dispone de un marco teórico suficientemente sólido como para abordar con mayor éxito, y desde una perspectiva multidisciplinar, el estudio de la política. Así surge el APCT, el cual se constituye como pieza nuclear para una nueva economía política y —pese a la persistencia de algunos problemas metodológicos o empíricos que han quedado señalados— promete convertirse en referencia obligada para el estudio de la teoría política y de su identidad de cara al futuro inmediato.

Referencias

- Acemoglu, D. 2002. «Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment and politics», *NBER, Working paper* 9377.
- Acemoglu, D., y Robinson, J. 2001. «Inefficient redistribution», *American Political Science Review*, 95: 649-661.
- Alesina, A.; N. Roubini, y G. Cohen. 1997. *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge: The MIT Press.
- Alesina, A., y Rosenthal, H. 1995. *Partisan politics, divided government, and the economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Allen, D. W. 1991. «What are transaction costs?», *Research in Law and Economics*, 14: 1-18.
- Aoki, M. 1990. *La estructura económica de la economía japonesa*. México DC: Fondo de Cultura Económica.
- Arias, X. C., y G. Caballero. 2002. «The institutional foundations of democratic reforms in Spain: The case of financial regulation», *ISNIE Annual Conference*. Cambridge: MIT Cambridge-Mass., septiembre.
- Arias, X. C., y G. Caballero. 2003. «Instituciones, costes de transacción y políticas públicas. Un panorama», *Revista de Economía Institucional*, 8: 117-146.
- Barzel, Y. 1997. «Parliament as a wealth maximizing institution: the rights to the residual and the right to vote», *International Review of Law and Economics*, 17: 455-474.
- Buchanan, J. M. 1966. «An individualistic theory of political process», en Buchanan, J. M., *Economics. Between predictive theory and moral philosophy*. Texas: Texas University Press.
- Buchanan, J. M. 1993. «El campo de la economía constitucional», *Hacienda Pública Española*, 124 (1): 153-162.

- Buchanan, J. M., y G. Brennan. 1981. *Reasons of rules*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M., y G. Tullock. 1962. *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Burki, J., y G. E. Perry. 1998. *Beyond the Washington consensus: Institutions matter*. Washington DC: World Bank, Latin America and Caribbean Studies Viewpoints Series.
- Caballero, G. 2001a. «La Nueva economía institucional», *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 161: 59-86.
- Caballero, G. 2001b. *From the predatory State to the Spanish contractual State. A Northian vision on institutions and economy*. Dublín: European Historical Economics Society School, Trinity College.
- Caballero, G. 2002. «El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político», *Ekonomiaz*, 50: 230-261.
- Coase, R. H. 1937. «The nature of the firm», *Economica*, 4 (noviembre): 386-405.
- Coase, R. H. 1960. «The problem of social cost», *Journal of Law and Economics*, 3 (1): 1-44.
- Coase, R. H. 1999a. «An interview with Ronald Coase», *ISNIE Newsletter*, 2 (1): 3-10.
- Coase, R. H. 1999b. «The task of the society», *ISNIE Newsletter*, 2 (2): 1-6.
- Colomer, J. M. 1993. «El neoinstitucionalismo de Douglass C. North», *Claves de Razón Práctica*, 38: 54-57.
- Cox, G. W., y M. D. McCubbins. 1999. «The institutional determinants of economic policy outcomes», *Annual Conference 1999 of the International Society for New Institutional Economics*. Washington DC.
- Denzau, A. T., y D. C. North. 1994. «Shared mental models: Ideologies and institutions», *Kyklos*, 4: 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», en M. Baldassarri (ed.), *Institutions and economic organization in the advanced economies*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Downs, A. 1957. *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- Drobak, J. N., y Nye, V. C. (eds.). 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): 1187-1203.
- Eggertsson, T. 1998. «Limits to institutional reforms», *Scandinavian Journal of Economics*. 100 (1): 335-357.

- Epstein, D., y S. O'Halloran. 1999. *Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frey, B. 1997. *Not just for the money: An economic theory of personal motivation*. E. Elgar.
- Furubotn, E. G., y R. Richter. 1998. *Institutions and economic theory. The contribution of the new institutional economics*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Green, D. P., y I. Shapiro. 1994. *Pathologies of rational choice theory*. New Haven: Yale University Press.
- Greif, A. 2003. *Historical institutional analysis*. Cambridge: Cambridge University Press: mimeo.
- Harris, J.; J. Hunter, y C. Lewis (eds.). 1995. *The new institutional economics and third world development*. Londres: Routledge.
- Hodgson, G. M. 1998. «The approach of institutional economics», *Journal of Economic Literature*, XXXVI: 166-192.
- Hodgson, G. 2001. *How economics forgot history: The problem of historical specificity in social science*. Londres: Routledge.
- Jones, M. P., et al. 2000. *Professional politicians - amateur legislators. The Argentine congress in the 20th Century*. Tübingen: Annual Conference 2000 of the International Society for New Institutional Economics.
- Knack, S., y P. Keefer. 1997. «Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation», *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1251-1288.
- Lupia, A., y M. C. McCubbins. 1998. *The democratic dilemma. Can citizens learn what they need to know?* Cambridge: 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: 57-78.
- McCubbins, M. D.; R. G. Noll, y B. R. Weingast. 1987. «Administrative procedures as instruments of political control», *Journal of Law, Economics and Organization*, 3: 243-277.
- McCubbins, M. D.; R. G. Noll, y B. R. Weingast. 1989. «Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies», *Virginia Law Review*, 75: 431-482.
- Medema, S. G. (cd.). 1998. *Coasean economics: Law and economics and the new institutional economics*. Kluwer Academic Publishers.
- Milgrom, P. R.; D. C. North, y B. R. Weingast. 1990. «The role of institutions in the revival of trade: The law merchant, private judges, and the champagne fairs», *Economics and Politics*, 2 (marzo): 1-23.
- Miller, G. J. 1997. «The impact of economics on contemporary political science», *Journal of Economic Literature*, XXXV: 1173-1204.

- Moe, T. M. 1990. «The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy», en Williamson (ed.), *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», en Mueller, D. (ed.), *Perspectives on public choice*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Niskanen, N. A. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Nueva York: Aldine-Atherton.
- North, D. C. 1981. *Structure and change in economic history*. Nueva York: W. W. Norton.
- 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): 355-367.
- North, D. C. 1993. «Institutions and credible commitment», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 149 (1): 11-23.
- North, D. C. 1994. «Economic performance through time», *The American Economic Review*, 84 (3): 359-368.
- North, D. C. 2000. «La evolución histórica de las formas de gobierno», *Revista de Economía Institucional*, 2: 133-148.
- North, D. C., y J. J. Wallis. 1994. «Integrating institutional change and technical change in economic history. A transaction cost approach», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 150 (4): 609-624.
- North, D. C., y B. R. Weingast. 1989. «Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England», *The Journal of Economic History*. 49 (4): 803-832.
- Nye, J. V. 1997. «Thinking about the State: Property rights, trade, and changing contractual arrangements in a world with coercion», en Drobak, J. N., y J. V. Nye (eds.), *op. cit.*: 121-144.
- Olson, M. 2000. *Power and prosperity*. Oxford: Oxford University Press [v. c. Siglo XXI, Madrid].
- Pierson, P. 2000. «Path dependence, increasing returns and the study of politics», *American Political Science Review*, 94: 251-267.
- Rutherford, M. 1994. *Institutions in economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sáez, L. A. 1997. «Por una síntesis integradora de las revisiones y ampliaciones de la economía política constitucional», *Hacienda Pública Española*, 143: 121-139.
- Saiegh, S. M., y M. Tommasi (ed.). 1998. *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.
- Samuels, W. J., y S. G. Medema. 1998. «Ronald Coase on economic policy analysis: Framework and implications», en Medema, S. G. (ed.), *op. cit.*

- Schlager, E., y E. Ostrom. 1992. «Property rights regimes and natural resources: A conceptual analysis», *Land Economics*, 68 (3): 249-262.
- Schumpeter, J. A. 1954. *History of economic analysis*. Oxford: Oxford University Press [v. c. Ariel, Barcelona, 1994].
- Shepsle, K. A. 1991. «Discretion, institutions and the problem of government commitment», en Bourdieu, P., y J. Coleman (eds.), *Social theory for a changing society*. Boulder: Western Press.
- Shepsle, K. A. 1999. *The political economy of state reform. Political to the core*. Washington DC: Annual Conference 1999 of the International Society for New Institutional Economics.
- Shepsle, K. A., y B. R. Weingast. 1981. «Structure induced equilibrium and legislative choice», *Public Choice*, 37: 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.
- Spiller, P. T., y M. Tommasi. 2000. *The institutional foundations of public policy: A transactions approach with application to Argentina*. Tübingen: Annual Conference 2000 of the International Society for New Institutional Economics.
- Toboso, F. 1997. «¿En qué se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional?», *Hacienda Pública Española*, 143: 175-192.
- Tsebelis, G. 1995. «Decision making in political system: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartism», *British Journal of Political Science*, 25: 289-325.
- Weingast, B. R. 1981. «Regulation, reregulation and deregulation: The foundations of agency-clientele relations», *Law and Contemporary Problems*, 44: 147-177.
- Weingast, B. R. 1984. «The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with applications to SEC)», *Public Choice*, 44: 147-191.
- Weingast, B. R., y W. J. Marshall. 1988. «The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets», *Journal of Political Economy*, 96 (1): 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: 765-800.
- Williamson, O. E. 1974. *Markets and hierarchies*. Nueva York: The Free Press.
- 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 Organisation*, 15 (1): 306-342.

- Williamson, O. E. 2000. «The new institutional economics: Taking stock, looking ahead», *Journal of Economic Literature*, 38: 595-613.
- Wittman, D. 1994. *The myth of democratic failure*. Chicago: The University of Chicago Press.

GONZALO CABALLERO

E-mail: gcaballero@uvigo.es

Es Profesor Invitado del Departamento de Fundamentos del Análisis Económico, Historia e Instituciones de la Universidad de Vigo. Se licenció en Ciencias Económicas con Premio Extraordinario y se ha especializado en economía política de las instituciones. Ha publicado diversos trabajos en libros y en revistas como *Revista de Economía Institucional*, *Ekonomiaz*, *Sistema* o *Comercio Exterior*.

XOSÉ CARLOS ARIAS

E-mail: xcarias@uvigo.es

Es Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Vigo. Sus áreas de trabajo incluyen las reformas financieras y la formación de la política económica. Ha publicado varios libros y artículos en revistas como *Revista de Economía Aplicada*, *Desarrollo Económico*, *Claves de Razón Práctica* o *Revista de Economía*.