

**REFORMAS POLITICAS Y EFICIENCIA ECONOMICA
HACIA UN ANALISIS ECONOMICO DE LA DEMOCRACIA
(Los Fundamentos del Neo-institucionalismo)***

Jorge Fernández-Baca

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo presentar el estado actual de la ciencia económica en el estudio de los procesos políticos y su importancia en la asignación de los recursos. La primera parte presenta una descripción general del neo-institucionalismo, como corriente que busca generalizar la teoría económica para adaptarla al estudio de las instituciones sociales y políticas. Luego se revisan los principales avances de esta escuela en el estudio de temas como la importancia del balance de poderes, la estabilidad de las decisiones en el Congreso y la influencia de los grupos de poder en las decisiones de los legisladores. El artículo concluye con algunas recomendaciones que se pueden extraer de estos modelos para mejorar el funcionamiento del sistema democrático peruano

ABSTRACT

This paper is aimed at presenting the "state of arts" of economic analysis in the study of political processes and their importance for resource allocation. The first part presents a general description of the "neo-institutional school" as a new attempt to extend the theory of price and apply it to social and political institutions. The main developments of this school are presented in such fields as the importance of the balance of powers, the stability of political decisions in Congress and the influence of pressure groups on legislators. Finally some recommendations derived from these models are presented to improve the functioning of the Peruvian democratic system.

Introducción

El ámbito de aplicación de la teoría de los precios ha estado limitado, hasta hace relativamente pocos años, a los problemas del intercambio y la asignación de recursos, sin tocar los otros campos donde también se interrelacionan los seres humanos. Problemas como la discriminación racial, la corrupción, el crimen, la burocracia, la coexistencia de formas de producción modernas y tradicionales, el tamaño de la familia y el funcionamiento del Congreso, entre muchos otros, que aparentemente no podían ser enfocados dentro del marco de la teoría de los precios, fueron considerados durante mucho tiempo como temas "no economí-

cos", dejando que otras ramas de las ciencias sociales aún menos desarrolladas, como la sociología, la psicología y la ciencia política, se encarguen de analizarlas y explicarlas.

La aparente limitación de la teoría económica para entender, no sólo el comportamiento cotidiano de las personas, sino también problemas fundamentales como la inestabilidad política y el estancamiento económico de los países subdesarrollados, ha producido enorme insatisfacción entre un buen número de economistas formados dentro de la tradición de la teoría de los precios. Muchos de ellos, especialmente en los países subdesarrollados, han preferido "emigrar" intelectualmente hacia otras ramas de las ciencias

<*) Este artículo es una versión ampliada de un documento anterior elaborado por el autor con Lee Benham, Profesor de Economía del Washington University en St. Louis, en setiembre de 1987. Una buena parte del material bibliográfico que se trabaja en este artículo proviene del libro del economista islandés Thrain Eggertsson, Profesor Visitante del Washington University, citado en la bibliografía.

sociales, tomando prestados sus instrumentos para analizar los problemas de sus respectivos países.

En los últimos años, distintos grupos de economistas han venido realizando intentos para extender y generalizar la teoría de los precios y aplicarla a las instituciones económicas, sociales y políticas. El punto de partida de estos trabajos es una cierta propensión en el ser humano, que Adam Smith describió como "la propensión a comerciar e intercambiar una cosa por otra", que es la raíz de la división del trabajo y la que permite entender, por lo tanto, cómo se utilizan los recursos escasos y se crea la riqueza de una nación.

Adam Smith también remarcó que, así como la capacidad para intercambiar es la que permite la división del trabajo, la extensión de esta división está limitada por la magnitud de esta capacidad, o sea, por el tamaño del mercado. Este tamaño del mercado, o capacidad para intercambiar, no es otra cosa que el conjunto de reglas sociales y políticas que gobiernan la actividad económica y social de un país. Lo que Adam Smith quería demostrar, por lo tanto, es cómo un cierto conjunto de reglas puede contribuir más que cualquier otro a la riqueza de las naciones. La estructura de reglas que Adam Smith recomendaba era una donde los individuos gozan de derechos de propiedad exclusivos sobre los distintos recursos de la economía y no existen, en consecuencia, fricciones para el intercambio.

En los dos siglos que siguieron a la contribución de Adam Smith, los principales desarrollos de la teoría económica se han circunscrito a esta estructura ideal de reglas de juego, donde no existen problemas para intercambiar. "A pesar de esta simplificación, este enfoque ha sido fructífero: En términos de poder analítico y relevancia empírica, sobrepasa a todos los otros sistemas teóricos en economía y las ciencias sociales. La teoría de los precios (teoría microeconómica) ha aportado no sólo puntos de vista valiosos sobre los fundamentos del intercambio y la asignación de recursos en mercados descentralizados, sino también instrumentos que nos

permiten predecir cómo los equilibrios son afectados por cambios en las restricciones que enfrentan las unidades de decisión individuales³.

Varios eran los vacíos que estaba dejando, sin embargo, la teoría de los precios, lo que le restaba poder explicativo para analizar muchos problemas cotidianos, especialmente en los países subdesarrollados, donde la capacidad para intercambiar es mucho más limitada. Era necesario explicar hasta qué punto los principios de la asignación de recursos son también aplicables a sociedades con otras reglas de juego; y, lo que es aún mucho más difícil, entender la lógica de estas reglas de juego y cómo y por qué cambian en el tiempo.

Diversos grupos de economistas trabajando bajo distintas etiquetas como la "Escuela de Derechos de Propiedad", la "Economía de los Costos de Transacción", la "Nueva Historia Económica", la "Nueva Organización Industrial" o "Derecho y Economía" (Law and Economics), y "Public Choice", han venido tratando en los últimos años de llenar estos vacíos. Todos estos tienen interés en las instituciones o reglas de juego de una sociedad, enfocándolas como una extensión de la teoría de los precios bajo distintas restricciones de información. Tácitamente, ellos han convenido en una denominación común que es la de "Economía Neo-institucionalista".

De todos los nuevos campos que ha comenzado a abarcar esta escuela neo-institucionalista, este artículo se concentrará en el tema del Estado, los procesos políticos y las posibilidades que ofrecen las instituciones democráticas para mejorar las reglas que afectan la asignación de recursos. Más específicamente, se tratará de entender la lógica que está detrás del comportamiento de los políticos, y establecer los principios que permiten predecir los resultados de un proceso político concreto. Puesto que a todo economista le interesa la asignación eficiente de recursos, se verá cómo ciertos procesos políticos son mejores que otros para establecer reglas que incentiven la eficiencia. Ello a su vez permitirá establecer ciertas conclusiones

nes respecto a cuáles son las reformas políticas que propondría un economista para mejorar la asignación de recursos de un país subdesarrollado como el Perú, y lograr que ingrese en un proceso de crecimiento sostenido.

Lo que aquí expondremos es un intento de sintetizar los principales aportes del neo-institucionalismo a la teoría del Estado y la política, en base a las conversaciones que ha sostenido el autor de este artículo con economistas de esta escuela como Lee Benham, Arthur Denzau, Douglass North y Thrain Eggertsson. Debe remarcarse que, tratándose de un campo de la economía que aún está en desarrollo, las conclusiones que aquí se enuncian no tienen más que carácter preliminar. Cabe también señalar que los errores e imprecisiones de este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor.

1. Los fundamentos del Neo-institucionalismo

La teoría neoclásica convencional supone que las transacciones se dan dentro de un ambiente ideal donde no hay restricciones al intercambio. Hay información perfecta y derechos de propiedad privados perfectamente definidos, por lo que el costo de realizar transacciones es nulo. Nada impide aprovechar una oportunidad de intercambio mutuamente ventajosa, de tal manera, que todos los recursos de la sociedad siempre estarán siendo empleados eficientemente, o sea, en las alternativas más beneficiosas. Dentro de este ambiente ideal sería ilógico pensar que, por ejemplo, una sociedad vote mayoritariamente por una política proteccionista. En efecto, la teoría económica nos dice que cualquier barrera al comercio (interna o externa) representa para la sociedad vista como un todo (consumidores, empresas y Estado), un costo mayor que el beneficio que pueden obtener algunos agentes en particular (las empresas protegidas y el Estado). Luego, si todos los agentes económicos estuvieran bien informados sobre los costos y beneficios de la protección (a corto y largo plazo), y el costo de organizarse fuera nulo, los agentes económicos que afron-

potan la carga del arancel (los consumidores, las empresas que emplean insumos importados y las casas comerciales), formarían una coalición para evitar o eliminar la norma proteccionista. Es obvio que los favorecidos por la protección también podrían organizarse, pero, dado que la suma de sus beneficios es inferior a los costos que afrontan los perjudicados, el monto que ellos estarían dispuestos a invertir también será menor. Ambas coaliciones entrarían a competir en el proceso democrático, a través de los partidos políticos existentes, en las campañas electorales, las discusiones dentro del Congreso, el Consejo de Ministros, e incluso dentro de cada uno de los ministerios involucrados. Dado que los perjudicados por la norma proteccionista están en condiciones de invertir una mayor suma de recursos en campañas de información, mítines políticos e incluso sobornos, son también los llamados a vencer en esta batalla económico-política.

Sin embargo, esta predicción del modelo neoclásico, como muchas otras y especialmente aquellas donde entran en juego los procesos políticos, distan mucho de cumplirse en la vida real. Frente a estas limitaciones, el "Institucionalismo" de T. Veblen (1919) y el "Nuevo Institucionalismo" de autores más recientes como H. Simón (1957) y W. Stoebe y B. Frey (1980), son corrientes que han optado por cuestionar los instrumentos teóricos del análisis neoclásico, especialmente el supuesto de la racionalidad de las decisiones. Los autores de estas corrientes arguyen que los individuos tienen preferencias inestables que no cumplen con el principio de transitividad, y están lejos de ser las frías personas calculadoras que observan toda la información disponible para estimar los costos y beneficios de las distintas alternativas, para seleccionar la más ventajosa.

H. Simón llega a rechazar el postulado de optimización, reemplazándolo por el concepto de "adecuación" y otros axiomas sobre la conducta. De acuerdo con el principio de "adecuación" las personas buscan una meta inicial, pero a medida que las restricciones que van enfrentando les impiden lograr sus aspiraciones, ellos van revisando

las implicancias de esta teoría es que para predecir el comportamiento de un individuo racional no basta con conocer las restricciones objetivas que enfrenta. Se necesita conocer los procesos mentales de este individuo, a medida que va enfrentando las restricciones del medio ambiente.

Otros autores como A. Alchian y H. Demsetz (1972) y L. De Alessi (1983), sostienen que no es necesario modificar los postulados esenciales de la teoría neoclásica, sino las restricciones menos realistas. Si a la teoría de los precios se le incorporan los problemas de información y de derechos de propiedad mal definidos o inexistentes, se obtiene un cuerpo teórico con una capacidad de predicción mucho más potente que con el postulado de "adecuación" de los Nuevos Institucionalistas.

Esta nueva alternativa, que denominaremos "Neo-institucionalista", viene a ser por lo tanto un intento de generalizar la teoría de los precios y hacerla susceptible de analizar todos los campos del comportamiento humano. Los tres elementos esenciales de la teoría económica son conservados dentro de este nuevo enfoque; a saber, (i) la estabilidad de las preferencias de los individuos, (ii) la racionalidad de las decisiones y, (iii) la tendencia hacia el equilibrio como resultado de las interacciones entre individuos o grupos de individuos.

Las principales modificaciones que introduce el neo-institucionalismo son los costos de la información y las estructuras existentes de derechos de propiedad. Cuando ambas variables están presentes, los costos de transacción se vuelven positivos y el cumplimiento de los contratos se vuelve incierto. Bajo estas nuevas restricciones, las decisiones de los agentes económicos no son necesariamente las mismas que predice la teoría económica. Tomando el ejemplo que se expuso al comienzo de esta sección, es perfectamente posible que, bajo ciertas reglas del juego político, la opción proteccionista salga ganando por abrumadora mayoría.

Una buena parte de los desarrollos de esta escuela neo-institucionalista es de naturaleza positiva, es decir, se limitan a

describir los efectos económicos asociados con estructuras políticas alternativas, sin llegar a proponer una estructura óptima. Otros, en cambio, han avanzado mucho más rápidamente (quizás un tanto apresuradamente) en la búsqueda de una estructura socio-política óptima. Como ejemplo de esta corriente "normativista" del neo-institucionalismo tenemos el artículo de Buchanan y Stubblebine (1962) sobre las externalidades. Ambos autores formulan en este artículo un axioma ético básico sobre el derecho inviolable que tiene cada individuo al status-quo. Dentro de esta óptica, ningún cambio en los derechos de propiedad es justificable salvo que resulte de un intercambio voluntario, donde los individuos que pierden derechos valiosos reciben plena compensación por las pérdidas sufridas. De acuerdo con este esquema, los consumidores y las empresas afectadas por un arancel deberían ser compensados por el íntegro del daño sufrido al verse obligados a recurrir a sustitutos más caros.

Otros economistas normativistas, pero menos radicales que Buchanan y Stubblebine, plantean que las políticas óptimas son aquellas que maximizan la utilidad o la riqueza de la sociedad. Dado que la utilidad es inherentemente inmensurable, se prefiere utilizar los cambios en la riqueza como criterio de decisión entre varias alternativas. Cuando las reglas son óptimas, los recursos se dirigen hacia los usos que generan la mayor riqueza posible para la sociedad, es decir, los más valiosos socialmente.

Como ejemplo de este razonamiento podemos citar una frase del libro de D. North y R. Thomas (1973), donde se explica el crecimiento económico en términos de estructuras de derechos de propiedad:

"El crecimiento económico tendrá lugar si los derechos de propiedad hacen que valga la pena desarrollar una actividad socialmente productiva. La creación, especificación y legislación de estos derechos de propiedad son costosos. A medida que crece el potencial para que las ganancias excedan los costos de transacción, se harán esfuerzos para establecer dichos derechos de propiedad.

Los gobiernos asumen la protección y cumplimiento de los derechos de propiedad porque pueden hacerlo a un costo menor que los grupos privados voluntarios. Sin embargo, las necesidades fiscales del gobierno pueden inducirlo a proteger ciertos derechos de propiedad que dañan el crecimiento en vez de promoverlo: luego, no hay garantía de que surjan los arreglos institucionales productivos" (D. North y R. Thomas, 1973, pág. 8).

La posición que se adoptará en el presente artículo es una a medio camino entre el neo-institucionalismo positivo y el normativo. Es decir, sin caer en las posiciones absolutistas que ya creen tener un recetario de principios aplicables a cualquier realidad, se tratará de establecer algunas recomendaciones de carácter preliminar.

1.1 Los costos de realizar transacciones

Uno de los instrumentos básicos del neo-institucionalismo es el concepto de costos de transacción. Este concepto se originó en los dos artículos de R. Coase sobre la empresa y el costo social⁷, y en las contribuciones de G. Stigler (1961) y otros economistas sobre la economía de la información. Los costos de transacción son los costos de intercambiar derechos de propiedad y de hacer cumplir los derechos adquiridos. El concepto de derechos de propiedad que aquí se está usando es mucho más amplio que el que se emplea en los textos de Derecho de los países latinos. Comprende no sólo los derechos reales, es decir, sobre los bienes muebles e inmuebles, sino también los derechos sobre cualquier recurso que posee la persona, incluyendo su propio trabajo y su vida. Un contrato laboral es visto dentro de este enfoque como un intercambio voluntario de derechos de propiedad: el trabajador cede al empleador el derecho de usar y usufructuar su esfuerzo de trabajo, a cambio de dinero.

La incorporación tardía de este concepto de costos de transacción a la teoría económica (pese a que el primer artículo de Coase data de 1937) se debe, como ya se ha explicado, al hecho de que

hasta pocos años todos los modelos suponían información completa y derechos de propiedad privada perfectamente definidos.

Cuando la información es costosa los individuos deben realizar las siguientes actividades para poder intercambiar:

la distribución de los precios y calidades de los bienes e insumos.

2. Negociación entre comprador y vendedor (cuando los precios son endógenos) para llegar a una posición de equilibrio.

3. Realización del contrato.

4. Supervisión del cumplimiento de los términos del contrato.

tener compensación por daños cuando una de las partes no cumple con los términos pactados.

6. Protección de los derechos de propiedad adquiridos contra las acciones de terceras personas.

Los recursos que consumen todas estas actividades vienen a ser el costo total de realizar una transacción.

Es importante remarcar que cuando no existen derechos de propiedad bien definidos, la transacción se vuelve imposible, o por lo menos, mucho más costosa, puesto que los contratos se hacen mucho más riesgosos.

1.2 Ejemplos de cómo las leyes afectan los costos de transacción

Muchos son los casos que ha estudiado la literatura neo-institucionalista sobre la relación entre los derechos de propiedad que otorgan las leyes y los costos de transacción. Son ya clásicos los estudios de H. Gordon (1954) y S. Cheung (1970), sobre los problemas que origina la propiedad comunal de un recurso como el mar. También se han estudiado los efectos de una mala definición de derechos de propiedad. Un ejemplo de este tipo es el estudio de G. Liebecap y R. Johnson (1980), sobre las reglas de juego que impuso el gobierno norteamericano sobre los Navajos. Al promover los pequeños rebaños de ovejas y restringir la concentración de

tierras de pastoreo, se aumentaron los costos de negociar y mantener los derechos de propiedad de los indígenas, trayendo como resultado la erosión de la tierra y una menor productividad, que no contribuía sino a mantener la pobreza de este grupo étnico. Un caso muy parecido es el de la ley minera en Estados Unidos que hasta

1909 se aplicaba a los yacimientos de petróleo. G. Liebecap (1984) estudió cómo una ley que permitía adquirir sólo hasta 20 acres de tierra para la exploración petrolera y que otorgaba el derecho de propiedad sólo cuando el yacimiento era explotado, incidía de manera fuertemente negativa en la asignación de recursos. En efecto, la ley fomentaba un exceso de pozos perforados a lo largo de propiedades adyacentes, por lo que era común extraer petróleo de los acres pertenecientes a otro propietario. Las rápidas tasas de extracción de petróleo reducían por otro lado el total del petróleo recuperado, dado que la presión subterránea necesaria para extraer el petróleo, proveniente de las capas más profundas, se agotaba con mayor rapidez.

Efectos de este tipo se dan también cuando el Estado controla el precio de algún bien. S. Cheung (1974, 1975, 1976) ha estudiado el caso del control de alquileres de Hong Kong, cuyos efectos sobre la renovación urbana han sido tan perversos, que por momentos han hecho tambalear toda la economía de la isla. La ley de control de alquileres en esta colonia es tan fuerte que llega incluso a limitar el tiempo que un propietario puede mantener vacía una vivienda de su propiedad. Sin embargo, el propietario puede echar a un inquilino con el pretexto de realizar una demolición y reconstrucción. Con esta legislación, los propietarios están fuertemente incentivados para echar abajo estructuras relativamente nuevas, y volverlas a levantar cada vez que hay una brecha significativa entre el precio controlado y el precio de mercado. En 1967, la inflación amplió dicha brecha a tal punto que aproximadamente un tercio de todos los edificios residenciales fueron demolidos en un lapso de dos años para levantar otros nuevos. Cuando el boom de la construcción terminó, toda la economía de la isla sufrió una

severa contracción. Es importante observar que si el costo de hacer contratos fuese nulo, los inquilinos podrían negociar con los propietarios y llegar a un arreglo para evitar estas demoliciones.

Es interesante observar que todos estos ejemplos se aplican de una u otra manera a la realidad peruana. Los problemas de sobrepesca, decaimiento y parcelación excesiva del agro, escasez de viviendas de alquiler, escasez de agua y energía eléctrica, entre otros, podrían resolverse con una definición adecuada de derechos de propiedad privados sobre los recursos involucrados. Pero, mucho más interesante es tratar de entender por qué los estados dictan muchas veces normas que debilitan el goce de derechos de propiedad y reducen el incentivo a producir e invertir, dañando las posibilidades de crecimiento de la sociedad.

2. Elementos para un análisis económico del Estado y las decisiones gubernamentales

Para los neo-institucionalistas, el rol fundamental del Estado en una sociedad es el de establecer y hacer cumplir las reglas que definen los derechos de propiedad y regulan el intercambio. D. North (1981) señala que las alternativas frente a cualquier agente privado en la tarea de hacer cumplir estas normas, dado que tiene poder y economías de escala en el uso de la violencia. Brindando orden a un costo relativamente bajo, la acción del Estado amplía la frontera de posibilidades de producción de la sociedad. En efecto, con derechos y contratos que son adecuadamente reconocidos y protegidos por el Estado, las personas se sienten más seguras para dirigir los recursos hacia las alternativas más convenientes.

Esta relación entre gobernante y gobernados tiene el carácter de un contrato social, cuyo resultado depende de los costos de transacción que entran en juego, especialmente en la recaudación de impuestos. Sin embargo, medir el volumen de impuestos que puede pagar cada persona o empresa no es fácil, y los incentivos

para evadir su pago son muy grandes. Si no existieran estos "costos de transacción", el Estado buscaría otra cosa que una estructura de derechos de propiedad que maximice la recaudación fiscal. Dado que el monto de impuestos a recaudar es una función del ingreso total de la sociedad, el Estado estaría contribuyendo al mismo tiempo al máximo crecimiento de la economía en su conjunto.

Los altos costos de transacción que involucra la recaudación fiscal determinan que el objetivo de maximizar el ingreso del gobierno no siempre sea totalmente compatible con el de maximizar la producción de la sociedad. De otra manera, sería incomprensible que el Estado opte por una política proteccionista o de control de ingresos fiscales se van a ver mermados.

2.1 La eficiencia de los sistemas democráticos

Generalmente se piensa que la única forma de evitar que las mayorías sean subyugadas por una "minoría" es aplicar fórmula de "un hombre-un voto". Estableciendo un conjunto de "derechos humanos inviolables" y reglas constitucionales que hacen costoso el cambiar las reglas de juego, se busca proteger a su vez a las minorías de la tiranía de la mayoría. Estos son los principios básicos que rigen dentro de un sistema democrático, y que de alguna manera se aplican a los bienes públicos. Es cierto que los ciudadanos no están votando todo el tiempo respecto a la cantidad y calidad de los bienes públicos, sino que cada cierto período de tiempo eligen a las personas que mejor representan sus puntos de vista en el Ejecutivo, el Congreso, los gobiernos locales, y últimamente también en el Perú, en los gobiernos regionales. En ciertos países como Suiza, o algunos gobiernos regionales como el estado de California en los Estados Unidos, algunas decisiones que se consideran muy importantes son sometidas al voto directo a través de un "referendum".

En la mayoría de países esta delegación de poderes de decisión en las distin-

tas instituciones políticas se puede aplicar no sólo a las decisiones sobre los bienes públicos, sino también a los bienes privados. Estos son los casos donde el mercado es sustituido por decisiones políticas, a través de controles de precios o la provisión estatal del bien o servicio en cuestión.

Este modelo de un hombre-un voto, que aparentemente es el ideal para que las decisiones políticas reflejen las preferencias de las mayorías, sin ocasionar demasiado daño a las minorías, ha sido sometido al escrutinio de los economistas interesados en determinar las posibilidades del sistema de juego eficientes. Más recientemente, algunos economistas han llegado incluso a dar un paso locando al sistema democrático como condición necesaria y suficiente para que los ciudadanos tengan certeza de que el Estado va a emitir reglas de juego acertadas, y se ven así incentivados a producir e invertir.

El primer estudio dentro de esta línea fue el de K. Arrow (1951), quien con su famoso "Teorema de la Imposibilidad", señaló las dificultades para establecer las preferencias de una sociedad en base a una votación democrática. Posteriores investigaciones a cargo de K. Shepsle y B. Weingast (1983) han permitido entender mejor las implicancias del teorema de Arrow y plantearlas en términos más concretos. Para Shepsle y Weingast la esencia del problema radica en que el resultado de una votación está dominado por la secuencia de las votaciones, es decir, por qué elementos están siendo comparados y en qué orden. Puesto que esta secuencia está controlada por un grupo específico de personas, estas pueden manipular el orden de las deliberaciones para conseguir un determinado resultado. Prácticamente cualquier resultado es posible, de acuerdo con la secuencia elegida, de tal manera que no existe un resultado de equilibrio. Esta inestabilidad persiste aún cuando los electores traten de negociar los votos.

El ejemplo típico que se suele presentar para ilustrar este problema es el siguiente:

Supongamos que 3 electores son solicitados para emitir su opinión respecto

a 3 proyectos gubernamentales (X, Y, Z). Cada elector ordena los 3 proyectos de acuerdo con sus preferencias. Éste ordenamiento podría tomar, por ejemplo, la siguiente forma:

- 1) X, Y, Z
- 2) Z, X, Y
- 3) Y, Z, X

Supongamos también que en cada votación se comparan dos proyectos para descartar uno. Si la persona que controla la agenda está interesada en que se elija el proyecto X, buscará eliminar en la primera votación a aquel proyecto que lo pueda poner en peligro, o sea, el proyecto Z (nótese que en una votación entre X y Z gana Z por 2 a 1). La primera votación será, por lo tanto, entre Y y Z, donde Y ganará por 2 a 1. La segunda votación que será entre X e Y dará por ganador al primero, también por 2 a 1. De igual manera, la persona interesada en que salga elegido el proyecto Y buscará que la primera votación sea entre X y Z para eliminar a X, y en una segunda votación asegurar el triunfo de Y sobre Z por 2 a 1. También se puede diseñar una estrategia para garantizar la elección de Z.

Este pesimismo respecto al procedimiento de votación directa para obtener decisiones razonables no se aplica necesariamente al del Congreso y otras entidades que toman decisiones. Shepsle y Weingast (1981) señalan que pueden existir reglas de juego que aseguren un resultado de equilibrio. El razonamiento es el siguiente: si las decisiones en el Congreso no se toman por mayoría absoluta sino a través de comisiones especializadas, entonces cada comisión gozará de derechos de propiedad exclusivos sobre un determinado tema, que pueden ser negociados por decisiones en otros comités. Este es el sistema que rige en el Congreso Norteamericano y que, según parece, permite obtener resultados razonables.

Este razonamiento, sin embargo, no está exento de otras dificultades, como lo señalan los mismos Shepsle y Weingast (1983b). En la medida en que los agentes se forman expectativas respecto a las diferentes estructuras que pueden tener las ins-

tituciones y a la manera como estas expectativas afectan los resultados a obtenerse, existirá una demanda derivada de instituciones. Estas decisiones respecto a qué estructura elegir, están sujetas a los problemas de desequilibrio de las votaciones por mayoría que ya mencionamos, por lo que nunca se llegará a contar con instituciones estables.

Shepsle (1983) señala que en la práctica esta inestabilidad de las instituciones no es un resultado necesario, y que existen ciertos factores que contribuyen a la estabilidad. En efecto, si bien es cierto que los agentes que tienen mayor poder económico y político están interesados en modificar las instituciones en su favor, las expectativas respecto a los costos, que pueden afrontar en caso de no tener éxito pueden actuar como un importante factor disuasivo. Un segundo factor que dificulta la alteración unilateral de las instituciones es el problema del "dilema del prisionero", es decir el alto costo de llegar a un acuerdo razonable entre las partes interesadas. En efecto, si bien es cierto que una coalición entre determinados grupos podría estar interesada en modificar en su favor las principales instituciones políticas, el costo de llegar a un acuerdo y mantenerlo es alto: cualquier parte involucrada puede tratar de hacer trampa (problema del free-rider) y las dificultades para detectar y sancionar a los "tramposos" puede ser muy grande.

De acuerdo con el razonamiento de Shepsle y Weingast (1983b), es posible establecer un conjunto de reglas de juego para el sistema democrático, relativamente inmunes a las presiones de los grupos de poder. En efecto, si se llega a un sistema razonable para decidir el grado de protección arancelaria en el Perú, todas las partes involucradas tendrían un cierto interés en no modificarlo. Así, por ejemplo, cualquier grupo interesado en que el Estado pueda decidir unilateralmente (sin mayor consulta) una reducción de aranceles, también estaría consciente de que esa misma libertad para cambiar los aranceles puede operar en su contra en el siguiente gobierno, o incluso dentro del mismo gobierno si cambia la correlación de fuerzas.

Shepsle y Weingast, así como muchos autores neo-institucionalistas son también conscientes de las dificultades para llegar a un sistema político mientras no existan mecanismos adecuados de supervisión y control de las decisiones del Estado, éstas tenderán a reflejar las preferencias de quienes lo controlan.

Otro de los problemas que debe resolverse en un sistema democrático, es lo que M. Olson (1965) denomina el abuso de las minorías contra las mayorías. Un grupo bien organizado de agentes económicos que identifica una posibilidad de obtener grandes ganancias modificando una norma, por ejemplo, prohibiendo la importación de licuadoras, tiene mucho mayores posibilidades de éxito que los cientos de miles de consumidores perjudicados. La falta de información, el costo de organizarse y la suma relativamente pequeña de dinero que está en juego para cada consumidor, permitirán que los fabricantes de licuadoras no encuentren mayor obstáculo para que su propuesta sea aprobada por el Congreso o por el Ejecutivo.

Uno de los estudios empíricos más interesantes sobre este tema es el de R. Bates (1981), donde se analiza el origen político del estancamiento económico en diversos países de Africa Tropical. En estos países que dependen de la exportación de ciertos cultivos como cacao, café, aceite de palma, cañamo y algodón, y que cuentan con un pequeño sector manufacturero protegido por el Estado y altamente intensivo en capital, los gobiernos suelen estar formados por una coalición de tres grupos: la burocracia estatal (incluyendo el ejército), las empresas exportadoras y las empresas industriales. Por otro lado, los trabajadores urbanos (una pequeña minoría) gozan de una situación relativamente más favorable que los agricultores (la gran mayoría de votantes), debido al temor del estado a los levantamientos urbanos.

La estructura de los derechos de propiedad, generada por las alianzas políticas, es particularmente desfavorable hacia los agricultores. Ellos tienen que vender sus productos a las empresas comercializadoras del Estado, que les pagan sólo una fracción del precio mundial. Las utilida-

des de estas comercializadoras estatales son transferidas hacia las coaliciones que gobiernan, incluyendo a los trabajadores urbanos, a través de gigantescos proyectos públicos y subsidios a la producción y consumo.

Pese a que los agricultores representan la mayoría de la población votante, su dispersión geográfica dificulta la formación de una coalición. El Estado utiliza el racionamiento de los insumos y los servicios sociales como instrumento político para debilitar la acción de los potenciales líderes. Sin embargo, pese a que no pueden organizarse políticamente para enfrentar a la coalición gobernante, ellos tratan de minimizar las pérdidas de un sistema de derechos de propiedad que les es adverso, a través de ajustes en sus decisiones económicas. Entre los diversos mecanismos que Bates identificó se encuentran el retiro de insumos de los cultivos controlados, la sustitución de estos cultivos por otros no controlados, y el trabajo fuera de la actividad agrícola, incluyendo la migración hacia las áreas urbanas.

2.2 Los sistemas democráticos y la eficiencia económica

D. North (1981) señaló en uno de sus trabajos que el Estado es una espada de doble filo: "La existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico; sin embargo, éste es al mismo tiempo la fuente del declinamiento por mano del hombre".

Uno de los principales aportes del neo-institucionalismo es el haber demostrado que para que una economía opere cerca de su frontera técnica de producción, es decir, para que los recursos se utilicen eficientemente, los individuos deben contar con una estructura de derechos de propiedad que los incentive a darle el mayor valor a los recursos. Esta estructura de derechos de propiedad, que viene determinada por el Estado, debe cumplir las siguientes condiciones:

a) Los agentes que toman las decisiones sobre los recursos deben internalizar el total de los costos y beneficios de sus acciones, es decir, deben gozar de los

beneficios y sufrir los costos que están ocasionando,

b) La definición de los derechos de propiedad y contratación debe ser la mejor posible para evitar disputas sobre la legitimidad de la propiedad de los recursos. Los derechos de propiedad seguros incentivan a los inversionistas a aumentar el valor de sus recursos.

c) Los costos de medir el valor de los recursos y de intercambiarlos por otros debe ser el menor posible. Las estructuras que minimizan los costos de transacción permiten que la economía se acerque hacia su frontera técnica de producción.

d) En caso de que los costos de transacción sean inevitablemente altos (por factores naturales o tecnológicos), el Estado debe asignar directamente derechos de propiedad buscando que los recursos sean canalizados hacia los usos más valiosos.

D. North y B. Weingast (1987) han demostrado, con abundantes referencias históricas sobre la evolución de Europa Occidental, que el monopolio del poder político y los altos costos de transacción impiden mucho más que el Estado logre maximizar los ingresos fiscales al mismo tiempo que el crecimiento de la economía.

En la Inglaterra de comienzos del siglo XVII, antes de la Guerra Civil, por ejemplo, el apuro del gobierno de los Estuardos por obtener ingresos fiscales lo empujó a vender derechos monopólicos en la actividad manufacturera, a tomar por la fuerza tierras y otros recursos sin pagar el valor de mercado a los propietarios, a confiscar otras propiedades, y a asegurarse de préstamos también por la fuerza, en términos altamente favorables para la corona.

Es obvio que un conjunto de medidas como éstas, no sólo acentuaban el carácter monopólico de la economía inglesa, sino que creaban un ambiente de inseguridad, dado que ningún propietario (ni siquiera los que gozaban de derechos monopólicos) se veía libre de la voracidad de un Estado arbitrario que en cualquier momento podía confiscar las propiedades e incumplir sus contratos. Ambos factores reducían la producción de la sociedad y, por lo tanto, la capacidad del Estado para

recaudar impuestos.

North y Thomas (1973) señalan que el relativo éxito o fracaso de los países europeos en los últimos 200 años está relacionado con la manera como se resolvieron las crisis financieras de los Estados. En algunos casos, la crisis se resolvió con el surgimiento de un gobierno representativo, la distribución de poderes, un Poder Judicial independiente, y otras instituciones que protegían la seguridad de los derechos de propiedad. En otros casos, se desarrolló una tradición de centralismo burocrático que institucionalizaba la fragilidad de los derechos de propiedad. El estudio comparativo que hizo North (1986) sobre Inglaterra y España, y las respectivas colonias donde ambos imperios "exportaron" sus instituciones, es bastante aleccionador.

North y Weingast (1987), han estudiado las restricciones que condujeron a la corona inglesa en el siglo XVII a la separación de poderes y a crear un sistema judicial independiente. Las nuevas instituciones políticas que se crearon posteriormente, como el Banco de Inglaterra, impactaron favorablemente en el sistema financiero y dieron credibilidad al gobierno inglés en sus compromisos crediticios.

Las nuevas instituciones que se fueron creando, no sólo restringieron la capacidad de la corona de incumplir sus contratos, sino que contribuyeron a reducir los costos de hacer contratos de corto y largo plazo entre los privados. Como bien señalan North y Weingast: "es claro que estos cambios institucionales fueron la base de la hegemonía británica y su dominio sobre el mundo. Inglaterra no hubiera podido vencer a Francia sin su revolución financiera. Estos cambios también constituyeron la base de la revolución industrial"⁹.

T. Eggertsson (1988) es enfático en remarcar la importancia de que el Estado se comprometa seriamente a establecer derechos de propiedad estables, puesto que con ello no sólo se promueve la inversión privada, sino que se reducen los costos de transacción de recaudar ingresos para el Estado. En los estados modernos la garantía de que dicho compromiso se cumpla en la práctica parece requerir de una separación efectiva de poderes.

3. Dos aplicaciones del neo-institucionalismo al estudio de las instituciones democráticas

Una de las características de las sociedades democráticas modernas es el aumento de la participación del Estado en la actividad económica, ya sea indirectamente, a través de las normas que regulan el intercambio y afectan los derechos de propiedad, o más directamente, mediante la asignación de recursos por el propio Estado. Esto ha creado la necesidad de desarrollar una teoría del gobierno representativo y sus instituciones, para explicar su intervención en la asignación de recursos.

Dos son las disciplinas que vienen tratando este tema, la Ciencia Política y el Public Choice. La escuela del Public Choice ha extendido el modelo de elección racional de la teoría de los precios al estudio de la política, de tal manera que, ya desde los años 60, este enfoque económico ha venido siendo incorporado progresivamente por los científicos políticos¹⁰.

Muchos son los estudios que se han venido desarrollando dentro de este campo, pero a manera de ilustración se pueden mencionar dos de los más importantes. El primero de ellos es un trabajo de A. Senzau y M. Munger (1986) sobre la influencia de los costos de información y los grupos de interés en el comportamiento de los legisladores. El segundo es un estudio de B. Weingast y W. Marshall que aplica la teoría de la organización industrial a la estructura interna del Congreso norteamericano.

3.1 El modelo de Denzau y Munger

Como ya se mencionó en este artículo, el problema de la excesiva influencia de los pequeños grupos de interés sobre las instituciones políticas, particularmente el Congreso, se debe a una distribución ineficiente de la información entre los electores y a los altos costos de transacción que implica el organizar a la mayoría como grupo de presión, frente a los beneficios individuales esperados relativamente bajos. Denzau y Munger (1986) han formalizado

este problema en un modelo que muestra cómo las políticas que escogen los legisladores, y la influencia de los grupos de interés organizados, dependen de los supuestos que se establezcan sobre la disponibilidad de información de los electores.

Los legisladores buscan maximizar la cantidad de votos (V) que les permitirán ser reelegidos. Su actividad está restringida por un recurso escaso, que es el esfuerzo (E) que pueden dedicar a la política. Cada legislador asigna su esfuerzo entre varias actividades con el fin de maximizar las posibilidades de mantener su cargo. Un legislador puede influir en la votación del electorado de tres maneras:

i) mediante políticas y acciones dirigidas explícitamente a beneficiar el territorio de los electores;

ii) promoviendo políticas en favor de los grupos de interés que no votan, y que pueden gustar o disgustar al electorado; y

iii) mediante la publicidad y el control del flujo de información que reciben los electores.

Para controlar el flujo de información del electorado, el legislador requiere de recursos (R). (R) proviene sólo de los grupos de interés (que no votan) en retribución al apoyo a sus políticas (P).

Un legislador produce políticas asignando algún grado de esfuerzo (E_i) a la política (P_i). Su eficiencia para conseguir resultados está dada por una función de producción $P_i(E_i)$. Esta eficiencia varía de acuerdo con cada legislador.

Una política puede aumentar o disminuir el bienestar del electorado del legislador. Este apoyará una política que le resta votos, sólo si le promete recolectar ingresos (R) para su campaña publicitaria, provenientes de los grupos organizados. También existe, por lo tanto, una función de ingresos $R_i(P_i)$, que relaciona los ingresos con la política promovida y una función de producción de votos, $V(R)$, que relaciona el número de votos con el gasto en publicidad.

El problema de optimización del legislador consiste en asignar su esfuerzo total (E) en políticas y servicios para su

electorado, (Pu) y para los grupos de interés organizados, (Pi), que le proporcionan ingresos para su campaña publicitaria. Si suponemos que existen sólo dos grupos de interés organizados, cada uno con un programa político distinto, la función que maximiza el legislador es:

$$V = V [Pu (Eu), Pi (E_i), P_a (E_a), r] + X (E - E_u - E_i - E_a)$$

Podemos suponer inicialmente que existe una "ignorancia racional" en el electorado, es decir, cada elector encuentra demasiado costoso el informarse sobre las actividades de los legisladores y prefiere depender de la información que obtiene con la publicidad del legislador.

En este caso límite, donde toda la información proviene de la publicidad que realiza el legislador, la función de optimización se reduce a:

$$V = V [R_i (P_i (E_i)), R_j (P_j (E_a))] + X (E - E_i - E_j)$$

En casos como éste, los grupos de interés controlan las actividades del legislador, cuya principal preocupación es cómo asignar su esfuerzo al apoyo de las políticas favorables a estos grupos, para obtener la mayor cantidad de recursos para su campaña publicitaria.

En el caso extremo opuesto, donde hay información perfecta, sin costo alguno, cada elector puede conocer perfectamente las actividades de los legisladores. Dado que no hay forma de manipular la información, la publicidad se vuelve inútil. La productividad de los recursos publicitarios para conseguir más votos se vuelve nula, y desaparece de la función de votos, que adopta la siguiente forma:

$$V = V (P_u, P_1, P_2) + X [e - E_u - E_1 - E_2]$$

De acuerdo con esta función, un legislador dedicará esfuerzo a las políticas P_1 y P_2 , sólo si éstas ayudan a promover directamente el bienestar del electorado, lo

que en otras palabras significa que el legislador se preocupará exclusivamente del bienestar de sus electores.

La vida real es una situación intermedia entre los supuestos de ignorancia racional e información perfecta. Los grupos de interés más solventes tienen influencia política, pero ésta se ve restringida por la reacción del electorado al momento de votar. Cuanto mejor (y más barata) sea la información de los electores sobre los políticos, menor será la capacidad de los grupos de interés para afectar las decisiones gubernamentales.

3.2 El modelo de Weingast y Marshall

En el Congreso hay una diversidad de intereses en juego, pero muy pocos cuentan con el respaldo automático de los legisladores. Si el principal objetivo de los legisladores es el de ser reelegidos (siguiendo el razonamiento de Denzau y Munger) y la reelección depende de su capacidad para promover las políticas adecuadas, entonces cada legislador tratará de negociar los votos: buscará el apoyo de otros legisladores para aquellas políticas que tienen el mayor impacto sobre sus posibilidades de reelección (o sea, sobre su popularidad), a cambio de dar su voto para otras políticas que tienen el menor impacto negativo en su carrera política. Weingast y Marshall (1988) señalan que esta negociación puede verse entorpecida por varios factores que encarecen los costos de transacción para llegar a un acuerdo:

(i) En primer lugar, los legisladores, a diferencia de los particulares que realizan una transacción, no pueden contar con una tercera parte para hacer cumplir los términos del contrato. Si un legislador se niega a cumplir su promesa de votar por una determinada política, no puede ser acusado ante el Poder Judicial.

(ii) Los votos que se negocian no tienen lugar simultáneamente, sino en distintos momentos en el tiempo, lo que aumenta la probabilidad de que después de varias semanas o meses un legislador cambie su opinión y vote en contra de la política que prometió apoyar.

(iii) La distribución desigual de la información dificulta la evaluación del cumplimiento del contrato. Un cambio en las preferencias de los electores puede llevar a que un legislador busque modificar el proyecto original. Esto puede originar incertidumbre en la otra parte contratante respecto a si se trata de un comportamiento oportunista, o una legítima respuesta a las circunstancias cambiantes.

(iv) El flujo de beneficios electorales de los programas puede no ser el mismo para los legisladores que realizaron un acuerdo. El programa de A puede ser la construcción de una carretera y el de B la aprobación de un nuevo impuesto. Una vez que la carretera ha sido construida, A puede unirse a una nueva coalición para reducir el impuesto promovido por B y privarlo de los beneficios futuros que pensaba obtener.

Weingast y Marshall han encontrado que en un sistema parlamentario como el norteamericano existen mecanismos que permiten minimizar estos factores y facilitan la formación de coaliciones estables. En el Congreso norteamericano la agenda política está dividida en jurisdicciones. Cada comité goza de derechos de propiedad sobre un determinado tema, y tiene el poder de controlar las propuestas que van a ser sometidas a votación en el Congreso.

Los legisladores compiten por ocupar cargos en aquellos comités que mejor se adecúan a sus posibilidades de reelección. Este proceso competitivo refleja las preferencias de los legisladores, y la asignación de cargos en los comités es un reflejo de estas preferencias. Estos cargos no pueden ser negociados y sus miembros se sienten en el puesto tanto como lo perciben, y en la medida en que sigan siendo re-elegidos.

Varias son las restricciones que operan para limitar el poder de los comités. La más importante es que para que una propuesta del comité se convierta en ley, debe ser aprobada por mayoría en el Congreso.

Cuando se hace un trato respecto a dos programas, por ejemplo, una carretera a cambio de un impuesto, la coalición que apoyó el nuevo impuesto puede ase-

gurar de que el comité encargado de este tema cuenta con una mayoría de miembros favorables a este programa. De esta manera, aún cuando surja en el Congreso una mayoría contraria a este impuesto, el comité puede utilizar su poder de veto para evitar que el tema sea sometido a votación. La única forma de eliminar este impuesto sería formando una nueva mayoría en este comité.

Tenemos, en síntesis, un sistema de comités que puede no ser perfecto, pero que cuenta con reglas de juego que garantizan la formación de coaliciones estables y con ello la estabilidad del sistema democrático. La aplicación de este modelo al caso peruano permitirá mejorar no sólo la predicción y la estabilidad de las decisiones que se toman en el Parlamento, sino también la calidad de las normas que allí se aprueban. Al aumentar las posibilidades de negociar acuerdos estables entre los parlamentarios, se facilita la obtención del consenso para los proyectos que son mejor valorados por sus promotores en el Congreso. En efecto, cuanto mayor sea el valor que un parlamentario le atribuye a un proyecto (porque esto aumenta a su vez sus posibilidades de reelección), mayor será el sacrificio que estará dispuesto a realizar, es decir, los votos que él cederá para apoyar los proyectos de otros candidatos. Al mismo tiempo, cualquier proyecto que desee introducir un parlamentario deberá pasar por un proceso de negociaciones para obtener el consenso necesario que garantice su aprobación. Con esto se evitan los proyectos sorpresivos y los carpetazos que suelen dar lugar a normas de calidad discutible. Este modelo es en realidad complementario al de Denzau y Munger, pues la efectividad de los proyectos que promueven los parlamentarios es una función directa del grado de información de los ciudadanos.

4. Conclusiones y observaciones adicionales

Hemos presentado en este artículo una breve descripción de los fundamentos y los principales aportes de esta nueva corriente que es el neo-institucionalismo.

Esta escuela promete seguir acercándonos hacia una mejor comprensión de los procesos sociales y políticos con los instrumentos de la teoría de los precios, pero empleando supuestos más realistas sobre la estructura de la información y los derechos de propiedad. Pese a que los aportes del neo-institucionalismo abarcan muchos campos como el de la organización industrial, la historia económica, la burocracia y las instituciones políticas, nos hemos concentrado exclusivamente en este último tema.

Los modelos de Denzau y Munger y de Weingast y Marshall permiten extraer importantes lecciones para el sistema democrático peruano. El primero enfatiza la importancia de la información con que cuenta el electorado para minimizar los efectos de los grupos de interés en el Congreso. El segundo modelo estudia la importancia de las reglas de funcionamiento de las comisiones parlamentarias. Estas pueden ser adecuadas para permitir la formación de coaliciones estables, que hagan predecibles las leyes que se aprueban en el Congreso y faciliten la obtención del consenso.

Muchos son los temas que quedan por tratar dentro de este campo. Uno de ellos es la sustitución de ciertas decisiones del mercado por decisiones políticas, es decir, precios y cantidades de determinados bienes y servicios privados, que pasan a ser fijados por un organismo estatal. Si bien este tema no ha sido tocado en el artículo, es importante mencionar el traba-

jo de K. Shepsle y B. Weingast (1983a), sobre la posibilidad de aplicar decisiones políticas a los problemas que previamente resolvía el mercado. Ambos autores concluyen que, si bien existen varias imperfecciones en la producción, consumo y la estructura de derechos de propiedad, la presunción de que la intervención estatal puede ayudar a corregir estas imperfecciones no tiene bases sólidas. Una vez que la maquinaria política ha sido puesta en marcha para intervenir en un mercado, el hecho de que las preferencias de los legisladores difieran de aquellas que permitirán alcanzar la maximización del bienestar, puede ocasionar serios daños sobre la eficiencia. De acuerdo con este estudio de Shepsle y Weingast, y todos los otros trabajos que ya han sido citados, las mejores posibilidades de acción para el sistema democrático se encuentran en las decisiones sobre los bienes públicos, donde el mercado no puede asignar eficientemente los recursos. Las decisiones corrientes respecto a los bienes privados deberían seguir quedando a cargo del mercado que, con todos sus imperfecciones, deja menos espacio a la arbitrariedad y a la rigidez de los criterios de personas individuales o de grupos de interés específicos. En cambio las decisiones más importantes de política económica que implican una modificación en las reglas de juego de la sociedad, sí deberían ser consideradas como un bien público y deberían estar, por lo tanto, en las manos del Congreso.

NOTAS

- (1) Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones*, Capítulo II.
- (2) Idem, Capítulo III.
- (3) Eggertsson T. (1988), p. 2.
- (4) Hay que reconocer los trabajos pioneros de economistas como George Stigler sobre la economía de la información, Kenneth Arrow sobre los procesos de decisión colectiva, Kelvin Lancaster sobre la dimensionalidad de los bienes y Gary Becker sobre la teoría del capital humano, la asignación del tiempo y la economía de la familia, pese a que no son considerados como parte de las escuelas mencionadas.
- i5) Thornstein Veblen llegó incluso a ridiculizar el concepto de hombre económico:
"El concepto hedonístico del hombre es el de un iluminado calculador de placeres y dolores, que oscila como un globo homogéneo de deseo de felicidad bajo el impulso de los estímulos que lo hacen moverse sobre una superficie, pero lo dejan intacto... Autoimpuesto sobre esta

superficie, rueda simétricamente sobre su propio eje espiritual hasta que el paralelogramo de fuerzas cae sobre él y lo hace seguir la línea de la resultante. Cuando la fuerza del impacto termina, él vuelve al reposo para ser otra vez el globo autocontenido de deseo de antes".

T. Veblen, "Why Economics is not an Evolutionary Science? En: *The Place of Science in Modern Civilization*, New York; B.W. Huebsch, 56-81, pp. 73-74.

- (6) Cabe recordar la compensación monetaria que recibieron los agricultores peruanos en el siglo XIX afectados por la abolición de la esclavitud.
- (7) Coase, Ronald H. (1937) y (1960).
- (8) D. North y B. Weingast (1987), pp. 5-9 y 21-22.
- (9) D. North y B. Weingast (1987), p. 28.
- (10) Uno de los primeros trabajos clásicos en el campo del Public Choice es el de J. Buchanan y G. Tullock, *The Calculus of Consent* (1962).

BIBLIOGRAFIA

- ALCHIAN, A. y DEMSETZ, Harold (1972). "Production, Information Costs and Economic Organisation". En: *American Economic Review* 62 (diciembre); 777-795.
- ARROW, Kenneth J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York; Wiley.
- BATES, R. (1981). *Markets and States in Tropical Africa*, The University of California Press, Berkeley.
- BUCHANAN, James M. y STUBBLEBINE, W. Craig (1962). "Externality". En: *Economica* 29 (noviembre): 371-384.
- CHEUNG, Steven N.S. (1970). "The Structure of a Contract and the Theory of Non-Exclusive Resource". En: *Journal of Law and Economics* 13 (abril); 49-70.
- . (1974). "A Theory of Price Control". En: *Journal of Law and Economics* 17 (No. 1, abril): 53-71.
- (1975). "Roofs or Stars: The Stated Intentions and Actual Effects of Rent Ordinance". En: *Economic Inquiry* 13 (marzo): 1-21.
- (1976). "Rent Control and Housing Reconstruction: The Postwar Experience of Prewar Promises in Hong Kong". En: *Journal of Law and Economics* 19 (No. 1, abril): 27-53.
- COASE, Ronald N. (1937). "The Nature of the Firm". En: *Economic* 4 (noviembre): 385-405 (1960). "The Problem of Social Costs". En: *Journal of Law and Economics* 3 (1): 1-44.
- DE ALESSI, Louis (1983). "The Role of Property Rights and Transaction Costs, and X-Efficiency: An Essay in Economic Theory". En: *American Economic Review* 73, (No. 1, marzo): 64-81.
- DENZAU, Arthur T. y MUNGER, Michael C. (1986). "Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interest get Represented". En: *American Political Science Review*, Vol. 80 (No. 1, marzo): 89-106.
- EGGERTSSON, Thrain (1988). *Economic Behaviour and Institutions. Principles of Neoinstitutional Economics*. Cambridge: The University Press.
- GORDON, H.S. (1954). "The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery". En: *Journal of Political Economy* 62: 124-142.
- LIEBECAP, Gary (1984). "The Political Allocation of Mineral Rights: A Re-Evaluation of Teapot Dome" En: *Journal of Economic History* 44 (junio): 381-391.

- LIEBECAP, Gary y JOHNSON, Ronald N. (1980). "Legislating Commons: The Navajo Tribunal Council and the Navajo Tribunal Council and the Navajo Range". En: *Economic Inquiry* 18 (enero): 69-86.
- NORTH, Douglas C. (1979). "A Framework for Analyzing the State in Economic History". En: *Explorations in Economic History*, (julio).
(1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton.
(1984). "Government and the Cost of Exchange in History". En: *Journal of Economic History* 44 (No. 2, junio): 255-264.
(1985). "Institutions, Transaction Costs and Economic Growth". En: *Political Economy Working Paper*, Center in Political Economy, Washington University.
(1986). "Institutions Economic Growth and Freedom: A Historical Introduction". En: *Political Economy Working Paper*. St. Louis: Washington University.
- NORTH, Douglas C. y THOMAS, Robert (1973). *The Rise of the Western World A New Economic History*. Cambridge: The University Press
- NORTH, Douglas C. y WEINGAST, • Barry R. (1987). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th. Century England". En: *Working Paper*: Washington University in St. Louis.
- OLSON, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- SHEPSLE, Kenneth (1983). "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions". En: *Working Paper* No. 82. St. Louis: Center for the Study of American Business, Washington University.
- SHEPSLE, Kenneth A. y WEINGAST, Barry R. (1981). "Structure Induced Equilibrium and Legislative Choice". En: *Public Choice* 37: 503-519.
(1983a). "Political Solutions to Market Problems". En: *The American Political Science Review*, Vol. 78.
(1983b). "Rational Choice Explanations of Social Facts". En: *Working Papers*. St. Louis: Washington University.
- SIMON, Herbert (1957). *Models of Man*. New York: Wüey.
- STOEBE, Wolfgang y FREY, Bruno S. (1980). "In defense of Economic Man: Towards an Integration of Economics and Psychology". En: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 116. (No. 2, junio): 119-148.
- STIGLER, George J. (1961). "The Economics of Information". En: *Journal of Political Economy* 69 (junio): 213-25.
- VEBLEN, Thornstein (1919). "Why is Economics not an Evolutionary Science?" EN: *Place of Science in Modern Gvilization*: New York: B.W. Huebsch, 56-81.
- WEINGAST, Barry R. y MARSHALL, William J. (1988). "The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, like Firms, are not Organized as Markets". En: *Journal of Political Economy* 96 (No. 1): 132-163.