

# NUEVO INSTITUCIONALISMO EN CIENCIA POLÍTICA, INSTITUCIONALISMO DE ELECCIÓN RACIONAL Y ANÁLISIS POLÍTICO DE COSTES DE TRANSACCIÓN: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN<sup>1</sup>

Gonzalo Caballero Míguez

*Universidade de Vigo  
Departamento de Fundamentos da Análise Económica e Historia  
e Institucións Económicas*

**Resumen:** Desde las dos últimas décadas del siglo XX, la ciencia política ha experimentado un renovado y sólido interés en el estudio de las instituciones políticas desde diversos enfoques teóricos. Este "retorno de las instituciones" ha implicado la aparición de un nuevo institucionalismo en ciencia política. Este artículo presenta un panorama sobre los enfoques del nuevo institucionalismo en política, y particularmente desarrolla el enfoque del institucionalismo de elección racional. Este enfoque ha constituido una de las contribuciones recientes de mayor calado en el análisis político, y a partir del mismo cabe entender la propuesta del análisis político de costes de transacción como enfoque propio del nuevo institucionalismo. De este modo, el artículo fundamenta teóricamente la propuesta de un nuevo institucionalismo transaccional para el análisis político.

**Palabras clave:** Nuevo institucionalismo, institucionalismo de elección racional, análisis político de costes de transacción.

**Abstract:** In recent decades, political science has been interested in the renewed and solid study of the political institutions from several theoretical approaches. This "return of institutions" has implied the appearance of a new institutionalism in political science. This paper presents a survey of the approaches of the new institutionalism in politics, and it particularly studies the approach of rational-choice institutionalism. Finally, the paper presents the theoretical foundations of the proposal of the new transactional institutionalism in political science (transaction cost politics).

**Key words:** New institutionalism, rational-choice institutionalism, transaction cost politics.

## 1- INTRODUCCIÓN

En las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los principales enfoques de la ciencia política no se caracterizaron por sus esfuerzos en el estudio de las instituciones políticas. Mientras en el

último cuarto del siglo XX en la ciencia económica emergió el programa de la nueva economía institucional (NEI), permitiendo el retorno de las instituciones a la agenda de investigación de la corriente principal en economía, la ciencia política desarrolló

paralelamente en las dos últimas décadas del siglo XX varios enfoques teóricos que coincidían en volver a centrarse en el estudio de las instituciones políticas. En la propuesta de March y Olsen (1989), "las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones". Por su parte, Peters (1999) señala cuatro características claves para el concepto de institución política: A) Una institución constituye un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. B) La institución muestra cierta estabilidad a través del tiempo. C) Una institución debe afectar al comportamiento individual. D) Entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos.

Este artículo presenta un panorama de los enfoques del nuevo institucionalismo en ciencia política, y estudia los fundamentos teóricos del institucionalismo de elección racional para posteriormente abordar la propuesta del institucionalismo transaccional correspondiente al análisis político de costes de transacción.

Este artículo se enmarca en el campo de estudio de la teoría política institucionalista, y aunque incorpora referencias a algunos trabajos aplicados, incide en el enfoque teórico de los mismos más que en sus contribuciones sobre realidades particulares o casos concretos. Mientras Caballero (2001, 2002) se centraba en el papel de las instituciones en la ciencia económica, y Caballero y Arias (2003) estudiaban las implicaciones transaccionales para la economía política, este artículo se centra en los enfoques institucionalistas propios de la ciencia política y en sus avances, por lo que constituye un nuevo vértice en los estudios sobre las instituciones en las ciencias sociales.

El apartado 2 presenta un panorama sobre el nuevo institucionalismo en ciencia política. El apartado 3 desarrolla los fundamentos teóricos del institucionalismo de

elección racional. El apartado 4 se ocupa de analizar la propuesta del análisis político de costes de transacción como enfoque propio del nuevo institucionalismo político. Las conclusiones cierran el trabajo.

## 2- NUEVO INSTITUCIONALISMO EN CIENCIA POLÍTICA

Cuando nace lo que conocemos como ciencia política moderna, las instituciones políticas constituyen la parte central de su objeto de estudio. Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial la ciencia política busca en otras disciplinas un conjunto de fundamentos teóricos que permitan edificar programas de investigación más avanzados. De este modo, se desarrollan dos enfoques teóricos con un claro componente individualista: la elección racional y el conductismo. Las bases teóricas de ambos enfoques anulan el espacio necesario para el estudio de las instituciones políticas como objeto de análisis: las instituciones desaparecen de la agenda de investigación principal de los enfoques preponderantes de la ciencia política<sup>2</sup>.

Sin embargo, en las dos últimas décadas del siglo XX, se produjeron un conjunto de esfuerzos teóricos y aplicados que asumían la importancia de las instituciones políticas. Estos esfuerzos, que incorporan una variedad de enfoques y métodos, constituyen "el retorno de las instituciones" a la agenda de investigación principal de la ciencia política y constituyen la tradición que se ha dado en llamar "el nuevo institucionalismo". Este nuevo institucionalismo no ha tenido la vocación de reafirmar el enfoque de las viejas tradiciones institucionalistas. La vieja tradición estaba constituida por un conjunto de aportaciones heterogéneas y con distintos enfoques, y asumía ciertas características generales como el legalismo, el estructuralismo, el holismo, el historicismo y el análisis normativo (Peters, 1999).

Hace ya dos décadas que March y Olsen (1984, p. 734) señalaban que "un nuevo

institucionalismo ha aparecido en ciencia política" y que "lejos de ser coherente o consistente, no estaba completamente legitimado, pero a la vez no podía ser totalmente ignorado".

La investigación sobre instituciones políticas ha experimentado un continuo y notable desarrollo desde entonces. El "retorno de las instituciones" a la agenda de investigación principal en ciencia política es, a principios del siglo XXI, una realidad generalmente aceptada, estudiando la noción, el papel y el cambio de las instituciones políticas. Trabajos como March y Olsen (1984), Shepsle (1986), Sened (1991), Knight (1992), Moe (1990), North (1990b), Hall y Taylor (1996), Weingast (1996), Knight y Sened (1995), Peters (1999), Epstein y O'Halloran (1999), Pierson (2000), Powell y Dimaggio (1999), Lane (2000), Diermeir y Krehbiel (2003) o Moe (2005) resultan significativos para entender el panorama actual de esfuerzos del nuevo institucionalismo en ciencia política<sup>3</sup>. Esta sección intenta perfilar el panorama del nuevo institucionalismo, recurriendo a tres trabajos seminales y representativos: March y Olsen (1984), Hall y Taylor (1996) y Peters (1999).

La propuesta de nuevo institucionalismo de March y Olsen (1984) estudia los factores organizativos en la vida política y se configura en torno a tres ideas centrales:

1- La relativa autonomía de las instituciones políticas. Frente a aquellas visiones que destacaban que la política dependía de la sociedad, el nuevo institucionalismo considera que el Estado no sólo es afectado por la sociedad, sino que también la afecta. En este sentido, las instituciones pueden ser tratadas como actores políticos por considerarlas dotadas de coherencia y autonomía: las instituciones políticas son tomadas como "decisores" y son algo más que reflejo de las fuerzas sociales<sup>4</sup>.

2- La complejidad causal y las posibilidades de ineficiencia en la historia política. Frente a las visiones que destacaban la

primacía simple de los procesos micro y la eficiencia en la historia, la comprensión de la historia por el nuevo institucionalismo recurre a la noción de estructura política como "el conjunto de instituciones, reglas de comportamiento, normas, roles, arreglos físicos, fundamentos y archivos que son relativamente invariantes frente a la rotación de individuos y adaptables a las preferencias y expectativas ideosincráticas individuales". La estructura política simplifica un mundo complejo para los individuos que están en el, y en el que pueden existir condiciones que dificultan la tendencia a la eficiencia histórica.

3- La importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política. Frente a la metáforas analíticas centradas en la elección y los resultados de la asignación, el nuevo institucionalismo asume a la política como una interpretación de la vida, y apuesta por otras lógicas de acción que implican el papel central del significado y la acción simbólica (entendiendo los símbolos como los instrumentos del orden interpretado)<sup>5</sup>.

Una década más tarde, en un artículo de referencia para el renacer del institucionalismo político, Hall y Taylor (1996) consideran que a lo largo de la década de los ochenta y noventa del siglo XX existían tres enfoques en la ciencia política que se autodenominaron "nuevo institucionalismo" como reacción a las perspectivas conductistas:

A) El institucionalismo histórico se desarrolló como respuesta a las teorías grupales de la política y al estructural-funcionalismo, y consideró a las instituciones como los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizativa de la política.

Este institucionalismo histórico puede presentarse a través de las siguientes características:

- Conceptualiza las relaciones entre las instituciones y el comportamiento indivi-

dual en términos más amplios, mostrando un cierto eclecticismo que permite acudir tanto a la propuesta del enfoque del cálculo como a la cultural para especificar la relación entre la institución y la acción.

- Subraya las asimetrías del poder asociado con la operación y desarrollo de las instituciones, asumiendo que algunos grupos o intereses tienen un desproporcionado acceso al proceso de toma de decisiones.
- Asume una perspectiva de desarrollo institucional que resalta la ruta de dependencia y la existencia de consecuencias imprevistas.
- Integra el análisis institucional con la contribución de otro tipo de factores, como las ideas, que influyen en los resultados políticos.

B) El institucionalismo de elección racional se configuró a partir de los estudios sobre el funcionamiento del Congreso norteamericano y recibió ciertos insumos procedentes de la "nueva economía de la organización":

- Se supone un modelo de racionalidad para explicar el comportamiento humano.
- La política se percibe como una serie de dilemas de acción colectiva.
- Se enfatiza el papel de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos.
- En cuanto al origen de las instituciones, se supone que los actores crean a la institución con el fin de obtener el valor derivado de las funciones de la institución.

C) El institucionalismo sociológico fue desarrollado en el campo de la sociología, especialmente en la teoría de la organización, y consideraba que muchas formas y procedimientos institucionales no fueron creados para ganar eficiencia, sino que constituyen prácticas culturalmente espe-

cíficas. Este institucionalismo sociológico, al que Hall y Taylor (1996) adscriben la aportación de March y Olsen (1984), se puede caracterizar del siguiente modo:

- Los institucionalistas sociológicos definen a las instituciones de forma más general que los politólogos, e incluyen en esa noción un conjunto de elementos como los sistemas de simbología, las pautas cognoscitivas y los patrones morales.
- Se destaca el carácter mutuamente constitutivo e interactivo de la relación entre las instituciones y la acción individual.
- En cuanto al origen y cambio de las instituciones, las instituciones pueden adaptar su práctica porque también incrementa la legitimidad social de la organización o de sus participantes.

En la caracterización de estos tres enfoques que Hall y Taylor (1996) delimitan, podemos presentar algunos otros rasgos relevantes: 1) Los institucionalistas históricos y los sociológicos asumen que las nuevas instituciones son creadas o adoptadas en un mundo ya repleto de instituciones. 2) Mientras que para los institucionalistas históricos esta situación implica que hay intereses o actores con más poder que otros, los sociológicos contemplan como las instituciones estructuran el campo de visión de los actores. 3) El institucionalismo histórico, en términos comparativos, no ha abordado con atención el estudio de cómo las instituciones afectan al comportamiento. 4) Esto sí lo hecho el institucionalismo de elección racional a través de una visión simplista de la motivación humana. 5) Para el institucionalismo de elección racional las causas del origen de las instituciones están dominadas por la deducción, mientras para los institucionalistas históricos las causas dependen de la inducción.

En todo caso la presentación de Hall y Taylor (1996) dista de concluir el debate y

la catalogación de las distintas aportaciones de corte institucional.

En este sentido, Peters (1999), además de situar el programa de la nueva economía institucional, señala la existencia de siete versiones del nuevo institucionalismo<sup>6</sup>:

A) Institucionalismo normativo. Este enfoque destaca que para comprender el funcionamiento de las instituciones y cómo afectan al comportamiento individual es clave el papel de las normas y los valores de las organizaciones (March y Olsen, 1984, 1989, 1994). Las instituciones moldean a sus participantes y generan sistemas de significación para quienes participan en la vida política, por lo que este enfoque reniega de la exogeneidad de las preferencias.

B) Institucionalismo de elección racional. Este enfoque entiende las instituciones como sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio, por lo que se sostiene que los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos.

C) Institucionalismo histórico. En este enfoque se enfatiza la relevancia de las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política: las decisiones políticas iniciales determinan el rumbo de las políticas y por tanto las decisiones políticas posteriores. Esto implica que existe una dependencia de la senda que genera una inercia institucional que hace que las decisiones iniciales del ámbito gubernamental persistan. El institucionalismo histórico –cuyo término es acuñado por Theda Skocpol– tiene en Peter Hall (1986) a uno de sus principales precursores, mientras Steinmo, Thelen y Pierson constituyen algunas de sus principales referencias. Este enfoque no implica un determinismo histórico, sino que habrá cambio y evolución, pero las posibilidades de rumbo de la política estará restringida por el período inicial.

D) Institucionalismo empírico. Este enfoque, próximo a la tradición del viejo institucionalismo, estudia empíricamente ciertas diferencias institucionales y sus efectos, y señala que la estructura del gobierno marca la forma de las políticas y las decisiones de los mismos. El institucionalismo empírico se ha centrado en el estudio de un grupo de cuestiones aplicadas como las diferencias entre gobierno presidencialista y gobierno parlamentario, la cuestión del gobierno dividido, la institucionalización legislativa o la independencia de los bancos centrales.

E) Institucionalismo sociológico. En el campo de la sociología ha existido una fuerte tradición de análisis institucional desde figuras clásicas como Weber o Durkheim, que se ha mantenido en áreas como la sociología histórica o la sociología organizacional, y se puede distinguir entre un viejo y un nuevo pensamiento institucional en sociología dependiendo de las fuentes de irracionalidad de las instituciones, además de por la concepción de la relación entre las instituciones y su entorno y de por el papel moldeador de la política. El nuevo enfoque en sociología debe entenderse en un proceso de individualización de las sociedades<sup>7</sup>.

F) Institucionalismo de representación de intereses. En la vida política existen cauces de acción que no parecen muy formales pero que realmente adoptan un alto grado de institucionalización, y este enfoque analiza la estructuración de esas “relaciones institucionalizadas” entre Estado y sociedad. En particular, el institucionalismo de representación de intereses se centra en el análisis de la acción de los partidos políticos y de los grupos de interés.

G) Institucionalismo internacional. Este enfoque conceptualiza la política internacional en términos institucionales y señala el papel de la estructura al explicar el comportamiento de los Estados. El institucionalismo internacional piensa en los regímenes como las instituciones en

un nivel internacional, pues generan estabilidad y predecibilidad, moldean el comportamiento de los Estados e impulsan un conjunto de valores.

### 3- INSTITUCIONALISMO DE ELECCIÓN RACIONAL

El programa de la elección pública constituyó el principal desarrollo de la elección racional para el estudio de lo político tras la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, desde la tradición académica de la elección racional han surgido un conjunto de esfuerzos que asumieron la importancia de las instituciones en la vida política, y que han incorporado a las instituciones políticas a la agenda de investigación de la teoría de la elección racional. De este modo, podemos hablar de un institucionalismo de elección racional, detectado ya como uno de los tres principales enfoques del nuevo institucionalismo por Hall y Taylor (1996). El nivel de conocimiento que tenemos sobre algunas instituciones políticas sólo ha sido posible gracias a los notables avances propiciados por los institucionalistas de elección racional.

Junto a aportaciones procedentes de otros trabajos relevantes como Shepsle (1986), Hall y Taylor (1996) o Weingast (2002), esta sección se centra en desarrollar los análisis del institucionalismo de elección racional presentados desde tres ángulos distintos: la presentación de un analista del nuevo institucionalismo (Peters, 1999), la propuesta de uno de los principales institucionalistas de elección racional (Weingast, 1996) y la crítica de un conocedor del enfoque que matiza algunas debilidades (Moe, 2005). De este modo se integran respectivamente caracterizaciones genéricas, propuestas especializadas y retos del análisis, de modo que perfilamos una visión sin excesivos sesgos sobre el enfoque.

El institucionalismo de elección racional emerge desde enfoques de elección racional que asumían el individualismo me-

todológico, como la teoría de la elección pública, y hereda de los mismos la importancia de fundamentar la actividad política en teorías del comportamiento humano que modelen la naturaleza del individuo. Frente a otros enfoques como el institucionalismo normativo que no explicitan una teoría concreta del comportamiento humano, los modelos de elección racional se caracterizan por presentar clara y explícitamente las bases para el comportamiento de los individuos. Pero el individualismo de la elección racional, aunque no atendió a las instituciones de forma relevante en una primera fase, sí acabó generando desarrollos teóricos que incorporaron el papel de las instituciones políticas<sup>9</sup>. En este sentido, y como señala Peters (1999), algunos autores han utilizado la expresión de "institucionalismo centrado en el actor" para señalar el destacado papel otorgado a los individuos por el institucionalismo de elección racional. Pero a diferencia de los trabajos pioneros de elección racional, esta aproximación institucionalista sitúa a las instituciones como mecanismo para canalizar y restringir la conducta individual. La paradoja que recoge Peters (1999) es que los seres humanos diseñan y crean las instituciones, pero luego son restringidos por las mismas.

Según Weingast (1996), la teoría de la elección racional ha generado un conjunto distintivo de aproximaciones al estudio de las instituciones, la elección institucional y la permanencia de las instituciones. Este enfoque oferta un tratamiento sistemático de las instituciones que adopta de la elección racional los micro-fundamentos para el análisis institucional. Las instituciones son concebidas como conjuntos de reglas e incentivos que restringen las posibilidades de elección de los agentes políticos, quienes buscarán maximizar sus preferencias dentro de ese marco institucional. Según Kiser y Ostrom (1982) las instituciones son reglas que los individuos usan para determinar qué y a quién se incluye en las situaciones de toma de deci-

sión, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en que secuencia, y cómo se integrarán las acciones individuales en las decisiones colectivas. De este modo, los institucionalistas de la elección racional se plantean el papel de las instituciones en la actividad política como forma de acotar la incertidumbre de acción y resultados políticos.

Los desarrollos institucionalistas de la teoría de la elección racional tienden a ver las instituciones políticas como estructuras de cooperación voluntaria que resuelven problemas de acción colectiva y benefician a todos los afectados. De este modo, la forma de solucionar los problemas de acción colectiva para cooperar y conseguir ganancias mutuas por parte de individuos oportunistas que buscan su propio interés se encuentra en la instituciones, bien formales o informales. En todo caso, este argumentario tiene un claro componente funcionalista (Peters, 1999) y concluye cierta "bondad" de las instituciones (Moe, 2005).

Los individuos observan que las reglas institucionales limitan también las posibilidades de elección de los competidores, y comprueban que las reglas benefician al conjunto de los individuos. Shepsle (1986) sostiene que aquella cooperación que es demasiado costosa en el nivel de los agentes individuales es facilitada en el nivel de las instituciones, pues se economizan los costes de transacción, se reduce el oportunismo y se favorecen las ganancias de la cooperación. De este modo, las instituciones aparecen como acuerdos *ex ante* sobre la estructura de cooperación, tal como mantiene Weingast (2002) al afirmar que las instituciones son necesarias para ayudar a capturar las ganancias de la cooperación. De este modo, las instituciones consiguen, por una parte, atajar comportamientos individuales disfuncionales como la indisciplina o el "free rider", y por otra, permiten generar cierta "racionalidad colectiva" a partir de acciones racionales individuales que, sin reglas ins-

titucionales, podrían generar una irracionalidad colectiva (Peters, 1999).

Los institucionalistas de elección racional destacan el papel de las instituciones en la interacción estratégica entre los actores y en la determinación de los resultados políticos (Hall y Taylor, 1996). Sin embargo este institucionalismo no explica con detalle cómo se crean las instituciones, aunque reconoce la posibilidad de que la formación de las instituciones sea una acción racional de actores interesados en la misma.

Por su parte, Peters (1999) destaca que dentro del institucionalismo de elección racional existen diversos puntos de vista sobre las instituciones, pero que todos ellos coinciden en asumir la relevancia de tres cuestiones centrales: 1) El individuo racional y calculador en el centro del análisis<sup>9</sup>. 2) Atención a la temática de la estabilidad de los resultados y al control de la burocracia<sup>10</sup>. 3) Las instituciones se forman a partir de una tabla rasa<sup>11</sup>.

Compartiendo esas cuestiones, cinco son los puntos de vista que el mismo autor distingue en el seno del institucionalismo de elección racional:

A) Las instituciones como reglas. Con Elinor Ostrom (1990) como una de sus principales referentes, esta visión de las instituciones como reglas las concibe como un medio para prescribir, proscribir y permitir conductas, lo cual permite que las instituciones solucionen la "tragedia de los Comunes" cuando restringen comportamientos individuales que en búsqueda racional del beneficio individual conducirían a resultados colectivamente indeseables.

B) Reglas para tomar decisiones. Las contribuciones de Arrow en la economía del bienestar, con su teorema de la imposibilidad, ponían en evidencia la dificultad de desarrollar una adecuada función del bienestar social sin imponer un dictador. Frente a esta situación, las instituciones

son un medio para evitar este problema central de la elección social.

C) Los individuos dentro de organizaciones. Este tipo de análisis estudia el comportamiento del actor individual en el seno de instituciones/organizaciones para buscar sus objetivos. Así, se estudia por ejemplo cómo los individuos buscan maximizar su función objetivo en el seno de las burocracias o de las instituciones legislativas.

D) Modelos basados en la relación principal-agente. Esta perspectiva es útil tanto para estudiar las relaciones dentro de las organizaciones como para comprender las interacciones entre distintas organizaciones dentro del sector público.

E) Modelos basados en teoría de juegos. Se puede conceptualizar la influencia de una institución como un juego entre actores, de modo que si el juego solo se juega una vez, el incumplimiento es habitual en juegos del tipo "dilema del prisionero", pero si se repite el juego a lo largo del tiempo, el "largo brazo del futuro" puede impulsar mayor cooperación y cumplimiento.

Una mayor precisión y densidad de contenidos del institucionalismo de elección racional puede verse en Weingast (1996), señalando cuatro rasgos distintivos:

1- Este enfoque genera una metodología explícita y sistemática para estudiar los efectos de las instituciones, que son modeladas como restricciones a la acción.

2- La metodología es explícitamente comparativa, tanto en modelos que comparan distintas restricciones institucionales con sus correspondientes implicaciones en comportamiento y resultados, como en resultados de estática comparativa sobre los cambios del comportamiento y los resultados derivados de modificaciones en las condiciones del equilibrio. Además sirve tanto para estudiar las distintas instituciones dentro de un país como para el análisis

de los efectos de instituciones similares en distintos países.

3- El estudio de las instituciones endógenas produce una teoría propia sobre su estabilidad, forma y supervivencia.

4- El enfoque aporta fundamentos de carácter micro para los fenómenos macropolíticos como las revoluciones y las elecciones críticas.

Dentro del institucionalismo de elección racional podrían distinguirse dos niveles separados de análisis (Shepsle, 1986; Weingast, 1996). Por una parte, aquellos análisis que tomando las instituciones como fijas y exógenas estudian sus efectos. Por otra, los análisis que al estudiar por qué las instituciones adoptan formas particulares las convierten en variables endógenas.

En relación a ese primer nivel de análisis de Weingast (1996), hay que señalar que se ha trabajado sobre casi todas las instituciones democráticas como las constituciones, el legislativo, el ejecutivo, la burocracia, las cortes de justicia y las elecciones. El análisis se centra en cómo las instituciones influyen los resultados, y se constata que los detalles de nivel micro tienen gran influencia sobre los resultados<sup>12</sup>.

En relación al segundo nivel de análisis de Weingast (1996), se trata de indagar por qué las instituciones adoptan una forma y no otra, y por qué son alteradas en unas circunstancias y no en otras. Un modelo de estabilidad institucional debe permitir a los actores particulares alterar las instituciones y debe mostrar por qué esos actores no tienen incentivos a hacerlo ("self-enforcing")<sup>13</sup>.

El institucionalismo de elección racional ha generado importantes desarrollos en el análisis de las instituciones políticas, pero a la vez se ha encontrado con ciertos retos sobre los que, a pesar de los avances, queda un camino por recorrer. De este modo, hace una década Weingast (1996) apuntaba algunas de las fronteras que la

elección racional debía abordar en su estudio de las instituciones:

2- El papel central de la información en la política y en las organizaciones políticas.

3- La extensión del campo de aplicación a otros países tras los esfuerzos pioneros sobre las instituciones norteamericanas.

4- La extensión del conjunto de fenómenos estudiados, aplicando este enfoque –quizás complementado con otros– a cuestiones tradicionalmente no abordadas desde la elección racional, como la violencia étnica o la política del uso del lenguaje.

5- La relajación de los fundamentos asumidos para el comportamiento: límites cognitivos sobre la acción humana.

Mientras desde el institucionalismo de elección racional se presentaban esos retos para el análisis, Hall y Taylor (1996) señalaban algunas debilidades de este enfoque:

- Este enfoque es con frecuencia demasiado funcionalista.
- Este enfoque es completamente intencional (la creación institucional es sumamente propositiva).
- El institucionalismo de elección racional necesita una teoría más robusta sobre la dinámica del equilibrio.
- Muchos de sus análisis son voluntaristas (la creación institucional se presenta como un proceso cuasi-contratual y se subestiman las asimetrías del poder).

En relación a este último aspecto, Moe (2005) critica que el institucionalismo de elección racional no ha incorporado adecuadamente al poder como factor determinante de las instituciones. Desde esta perspectiva, el poder es esencial para comprender las instituciones políticas, algunas de las cuales pueden ser estructuras de cooperación, pero otras también pueden ser estructuras de poder. Frente a la idea de

que los trabajos existentes sobre el poder y las instituciones han equilibrado el enfoque del institucionalismo de elección racional en su atención a la cooperación y el poder, Moe (2005) considera que el poder sigue en la periferia del enfoque y debería incorporarse al núcleo del mismo. De este modo, el institucionalismo de elección racional no ha desarrollado suficientemente teorías para explorar el ejercicio del poder y sus consecuencias<sup>14</sup>.

El propio Moe (2005) apunta ciertos trabajos que de alguna manera han enfatizado los aspectos del poder al estudiar las instituciones políticas, tales como los de Jack Knight, Margaret Levi, Robert Bates y Mancur Olson, a los que habría que añadir el trabajo de Nye (1997) sobre coerción. Asimismo, propone que, para integrar el poder en la teoría, se empiece primeramente en centrar los esfuerzos en explorar la coerción y la fuerza, que por constituir la antítesis de la elección voluntaria pueden ayudar a encontrar los marcos de referencia. De este modo Terry Moe intenta avanzar en la integración del poder en una teoría institucional de elección racional.

Sin embargo, el propio Moe (2005) reconoce que se limita a introducir unas “ideas simples” que puedan resultar útiles sobre la cuestión del poder, pero no consigue proponer fundamentos posibles para edificar una teoría del poder que explique las instituciones políticas. De este modo, el institucionalismo de elección racional puede tener entre sus cuestiones pendientes el desarrollo teórico e integrado de la conceptualización del poder, pero lo cierto es que tampoco desde otras perspectivas se ha conseguido desarrollar una elaboración teórica potente generalmente aceptada sobre el papel del poder en las instituciones políticas<sup>15</sup>. La clave quizás resida no tanto en mostrar las insuficiencias de este enfoque, sino en elaborar otros enfoques que superen las capacidades del mismo en algún sentido. Este es el caso del análisis político de costes de transacción.

#### 4- NUEVO INSTITUCIONALISMO TRANSACCIONAL: EL ANÁLISIS POLÍTICO DE COSTES DE TRANSACCIÓN

Con el precedente de los estudios de la Economía de los Costes de Transacción y de la Nueva Economía Institucional (Caballero, 2001, 2002; Williamson, 2000), la actividad política exige un conjunto de transacciones políticas que implican un determinado volumen de costes de transacción, de dónde se deriva el papel de las instituciones como economizadoras de costes de transacción en política (Caballero y Arias, 2003). 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, 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). Este enfoque institucional transaccional utiliza como unidad última de análisis la transacción política, explicando la evolución de las relaciones políticas en su condición de transacciones, de contratos, y señalando la relevancia de las instituciones en unos mercados políticos caracterizados por derechos políticos incompletos, cumplimiento imperfecto de acuerdos, información imperfecta y costosa, modelos subjetivos de decisión de los agentes, racionalidad limitada y altos costes de transacción.

De este modo debe resaltarse que la estructura institucional de la política actúa como un conjunto de reglas que estructura los incentivos, determina el volumen de costes de transacción y sesga el output político. Los resultados políticos dependerán del marco institucional y de la estructura política, si bien ello no implica un determinismo que permita la predicción perfecta.

El punto de partida del análisis de costes de transacción en política se sitúa 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 ya que se lograría el plan eficiente. Esto se concluiría asimismo de una versión del Teorema de Coase para la política. No obstante, debe señalarse que Coase (1960) no defiende la eficiencia per sé 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 análisis transaccional en política, explicando buena parte de la ineficiencia de los mercados políticos<sup>16</sup>.

Es decir, en un escenario precoaseano, con costes de transacción nulos, se llevarán a cabo todas aquellas transferencias de derechos políticos que permiten situar esos derechos en donde más se valoran, de forma que los ganadores por la asignación de derechos compensarán a aquellos agentes que se los ceden<sup>17</sup>. A través de tales compensaciones efectivas (en el sentido de Scitovski) se alcanzaría entonces la solución socialmente óptima. De esta situación cabe derivar la versión macro del teorema de Coase presentado por Eggertsson (1990). Por el contrario, el análisis político de costes de transacción denuncia que la perspectiva neoclásica estricta concluiría que el proceso político no importa.

El análisis de la política de costes de transacción, además de convertir al contrato en una 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). Una primera aproximación a las bases teóricas para el análisis de los costes de transacción

en política puede recogerse en seis proposiciones (Arias y Caballero, 2003): 1) La aplicación al ámbito político de la visión 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; resultando de ello que determinan en un alto grado los *outputs* de las políticas públicas. 3) En la relación causal entre instituciones y resultados, son de particular relevancia las estructuras organizativas de gobernanza. 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 resulta más complejo en el primero de ellos. 5) En el período más reciente se asiste a la progresiva visión de las políticas públicas como resultado de una cadena de transacciones políticas intertemporales. 6) Se dota de un papel central a la noción de compromiso, lo que justifica la importancia del *capital reputacional* y de las fórmulas organizativas del Estado.

Como trabajos de referencia para el análisis político de los costes de transacción, junto a precedentes como Weingast y Marshall (1988), habría que señalar North (1990b), Dixit (1996), Epstein y O'Halloran (1999) y Spiller y Tommasi (2007): A) El artículo de Weingast y Marshall (1988) ocupa un lugar protagonista al explicar cómo la organización industrial del Congreso estadounidense utiliza el sistema de comisiones legislativas para reducir los costes de transacción y permitir un funcionamiento adecuado de la cámara a través de mecanismos que permiten la configuración de mayorías estables en la aprobación de las políticas<sup>18</sup>. B) El enfoque de North (1990b), como se ha señalado, ha destacado la importancia para la política de costes de transacción de superar los enfoques de elección racional. C) En cuanto a Dixit (1996), su perspectiva de la política de costes de transacción enfoca la

política como un problema de agencia con múltiples principales, en la cual existen diversos tipos de costes de transacción como la asimetría informativa y las dificultades de garantizar la credibilidad de los compromisos. Asimismo, Dixit (1996) delimita el análisis de la política de costes de transacción frente a otros enfoques como los constitucionalistas<sup>19</sup>. D) Otra aportación con contenido teórico explícito al análisis político de costes de transacción es Epstein y O'Halloran (1999), quienes inciden en que los legisladores buscan instituciones de gobernanza eficientes para los Congresos, y que, al igual que la empresa, los legisladores deben optar entre "tomar decisiones o comprarlas" al configurar las políticas públicas (es decir, entre legislar por sí mismos o subcontratar a una agencia ejecutiva), cuestión en la existen altos costes de transacción. E) Los trabajos de Mariano Tommasi y Pablo Spiller sobre las instituciones políticas argentinas han destacado especialmente la relevancia del carácter intertemporal de las transacciones, analizado en Spiller, Stein y Tommasi (2003) y desarrollado ampliamente en Spiller y Tommasi (2007)<sup>20</sup>.

Este enfoque de nuevo institucionalismo transaccional (o enfoque institucional transaccional) en ciencia política emerge en base al impulso propiciado por la nueva economía institucional en la ciencia económica, mientras la teoría de la elección pública lo había hecho en base a la elección racional. Por otra parte, el institucionalismo transaccional constituye un enfoque teórico desarrollado desde el institucionalismo de elección racional, que a su vez constituyó una prolongación de la teoría pura de la elección racional.

Además, la nueva economía institucional había centrado muchos de sus esfuerzos en mostrar que el paso del tiempo y la historia importan. La existencia de dependencia de la senda es defendida por North (1990a) en base a dos consideraciones teóricas: por un lado, los mercados son imperfectos y están caracterizados por altos

costes de transacción; por otro, el marco institucional muestra rendimientos crecientes. Estos rasgos también se verifican para el análisis político, por lo que son asumidos por el institucionalismo transaccional<sup>21</sup>. Es por ello que este enfoque transaccional asume también la importancia de la historia y de la senda, facilitando un mayor diálogo con el institucionalismo histórico (Thelen, 1999; Pierson, 2000; Pierson y Skocpol, 2002). Tampoco esto debe extrañar demasiado, pues hay autores del institucionalismo histórico –como Steinmo, Thelen y Longstreth– que apreciaron los enfoques de elección racional, y recientemente Katznelson y Weingast (2005) señalan que el institucionalismo histórico y el de elección racional tienen muchos aspectos en común y detectan que hay influencia mutua de agendas con puntos de intersección y de solapamiento. Por otra parte, el institucionalismo transaccional, que asume la importancia de la historia por vía de la NEI y del propio institucionalismo histórico, también emergió a partir del institucionalismo de elección racional.

El otro esfuerzo principal de la NEI había sido el de escapar de los modelos estrictos de la racionalidad para destacar la importancia de factores culturales y cognitivos como las creencias, las ideología o los mitos. La propuesta de North (1990b, 1994) incorpora entre sus supuestos que los individuos toman decisiones en base a modelos subjetivos, lo cual ya era presentado por Weingast (1996) como uno de los retos del institucionalismo de elección racional. Así, el institucionalismo transaccional desborda los supuestos del institucionalismo de elección racional<sup>22</sup>.

Tal como ha mostrado el discurso teórico de la nueva economía institucional, un enfoque institucionalista transaccional asume una perspectiva teórica que incorpora la importancia de la dimensión histórica en los estudios de política y que acepta el reto de 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 de un institucionalismo que inicialmente asumía el individualismo metodológico y el enfoque racional. La primera asunción ha sido retada por propuestas como la del “individualismo institucional” (Toboso, 2001); la segunda se superó primero a través de la noción de racionalidad limitada, y posteriormente de mano de las aproximaciones cognitivas (Denzau y North, 1994; Caballero, 2005; North, 2005)

De este modo el enfoque institucional transaccional, que destaca la importancia de los costes de transacción y las instituciones en la política, se edifica desde el institucionalismo de elección racional a través de la incorporación de insumos procedentes de la nueva economía institucional y del institucionalismo histórico. El énfasis en los costes de transacción junto a la importancia del paso del tiempo y de las creencias configura al institucionalismo transaccional y lo distingue de las versiones más puristas del institucionalismo de elección racional.

Hall y Taylor (1996) sugerían que debía haber un intercambio entre los tres tipos de institucionalismo que ellos proponían y ponían como ejemplo que ciertos autores institucionalistas de elección racional habían incorporado el papel de las creencias o cultura para seleccionar cual de los resultados de equilibrio se produce. Nuestro análisis de los fundamentos y orígenes del institucionalismo transaccional avanza en cierto sentido en esta dirección pero con una limitación: el punto de partida es el institucionalismo de elección racional, que evoluciona como fruto de insumos procedentes de la NEI y del institucionalismo histórico. Asimismo, debe mencionarse también que Shepsle (2006) sostiene que las diferencias del institucionalismo racional con los otros tipos de institucionalismo señalados por Hall y Taylor (1996) son más estrechas de lo que fueron.

## 5- CONCLUSIONES

En las dos últimas décadas del siglo XX se ha producido "el retorno de las instituciones" a la agenda de investigación principal de la ciencia política. Este nuevo institucionalismo está compuesto por un conjunto de enfoques que sobre bases teóricas diversas han estudiado el papel de las instituciones políticas. De este modo, se ha reconocido la existencia de enfoques como el institucionalismo histórico, el institucionalismo de elección racional, el institucionalismo normativo, el institucionalismo empírico, el institucionalismo sociológico, el institucionalismo de representación de intereses o el institucionalismo internacional.

Este trabajo ha fundamentado las bases teóricas de un institucionalismo transaccional en ciencia política que debe ser incorporado al panorama de los nuevos enfoques institucionalistas. Este nuevo institucionalismo transaccional emerge a partir del institucionalismo de elección racional, y a través de la incorporación de lecciones procedentes de la nueva economía institucional y de un diálogo más fluido con el institucionalismo histórico. El enfoque institucional transaccional asume que la información es costosa y que los mercados políticos están plagados de costes de transacción, que los actores usan modelos subjetivos para explicar su entorno, que los acuerdos se cumplen sólo imperfectamente y que el paso del tiempo y la senda son relevantes para el estudio de lo político. De este modo, las instituciones son un concepto clave para estudiar relaciones políticas caracterizadas por derechos políticos incompletos, cumplimiento imperfecto de acuerdos, información imperfecta, modelos subjetivos de decisión de los agentes, racionalidad limitada, importancia del paso del tiempo y costes de transacción positivos<sup>23</sup>.

La "hoja de ruta" que siguió este enfoque institucional transaccional tiene como paso previo la teoría de la elección

pública, que condujo al institucionalismo de elección racional, y a partir de aquí se asume la posible flexibilización de supuestos para incorporar la relevancia de costes de transacción, las creencias y la historia. Es relevante esta secuencia para entender el nuevo institucionalismo transaccional en ciencia política, que en poco más que en el interés por las instituciones coincide con la tradición del viejo institucionalismo político.

Mientras la aplicación de la teoría económica de la elección racional al estudio de lo político dio lugar al programa de la elección pública, los avances institucionalistas en ciencia económica plasmados en la nueva economía institucional a finales del siglo XX constituyeron las bases que se aplicaron en el estudio de la política para la formación del nuevo institucionalismo transaccional en ciencia política. En la medida en que la nueva economía institucional asume un claro contenido histórico, su aplicación al estudio de las relaciones políticas permite generar un enfoque institucional transaccional que conecta en intereses y perspectivas con el institucionalismo histórico.

En la propuesta de este enfoque institucional transaccional pueden encontrarse ciertos matices dependiendo del trabajo o autor en cuestión. En todo caso, existen algunos rasgos generales que deben ser asumidos. En primer lugar, el nuevo institucionalismo transaccional debe asumir la relevancia del esfuerzo multidisciplinar en el seno de las ciencias sociales, permitiendo contribuciones procedentes de la ciencia política, de la económica y de la sociología, además de otras de disciplinas como la ciencia cognitiva o la historia. En este sentido, cabe entender la propuesta de North (1999) sobre un posible matrimonio entre la teoría política y la económica. En segundo lugar, el enfoque institucional transaccional no intenta presentarse como una propuesta imperialista en el seno del nuevo institucionalismo, sino que asume la posible validez y compatibilidad de otros

enfoques en función del caso de estudio. En tercer lugar, el institucionalismo transaccional emergió fundamentalmente de la mano de esfuerzos teóricos realizados en la academia norteamericana que tenían además como objeto de estudio las instituciones políticas de Estados Unidos, por lo que el estudio de las transacciones e instituciones políticas de otros países desde este enfoque resulta una cuestión de máximo interés para conocer mejor las instituciones y para el análisis comparado.

### BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D. y J. ROBINSON (2001): "Inefficient Redistribution", *American Political Science Review*, N. 95, pp. 649-661.
- ARIAS, X. C. y G. CABALLERO (2003): "Instituciones, Costes de Transacción y Políticas Públicas: un panorama", *Revista de Economía Institucional*, N. 8, pp. 117-146.
- BUCHANAN, J.M. (2003): "Public Choice: The origins and development of a research program". Center for the Study of Public Choice, George Mason University.
- CABALLERO, G. (2001): "La Nueva Economía Institucional", *Sistema*, N. 156, pp. 59-86.
- CABALLERO, G. (2002): "El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político", *Ekonomiaz*, N. 50, pp. 230-261.
- CABALLERO, G. (2005): "El comportamiento humano en la ciencias sociales: un enfoque económico institucional", *RIPS*, 4, 2, pp. 41-57.
- CABALLERO, G. (2007): "Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados", *Revista de Estudios Políticos*, N. 135, pp. 67-107.
- CABALLERO, G. y X. C. ARIAS (2003): "Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de costes de transacción", *Revista Española de Ciencia Política*, N. 8, pp. 131-164.
- COASE, R. H. (1960): "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, V. 3, N. 1, pp. 1-44.
- COASE, R. H. (1999): "The task of the Society", *ISNIE Newsletter*, Vol. 2, N. 2, pp. 1-6.
- COLOMER, J. M. (2001): *Instituciones Políticas*. Editorial Ariel.
- DE ARTAZA, M. M. (2005): "La Junta del Reino y la autonomía de Galicia: una aproximación neoinstitucional", *Proceedings of the 53th Conference of the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*, Barcelona.
- DENZAU, A. T. y D. C. NORTH (1994): "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", *Kyklos*, Vol. 47, pp. 3-31.
- DIERMEIER, D. y K. KREHBIEL (2003): "Institutionalism as a methodology", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, N. 2, pp. 123-144.
- DIXIT, A. (1996): *The making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. The MIT Press. Cambridge.
- DIXIT, A. K. (1998): "Transaction Cost Politics and Economic Policy: A Framework and a Case Study", en M. BALDASSARRI (ed) (1998): *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies*. St. Martin's Press. Nueva York.
- DIXIT, A. K. (2003): "Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries", *Economics and Politics*, Vol. 15, N. 2, pp. 107-133.
- EGGERTSSON, T. (1990): *Economic Behaviour and Institutions*. Cambridge University Press. Cambridge.
- EPSTEIN, D. y S. O'HALLORAN (1999): *Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge University Press. Cambridge.
- ESTACHE, A. y D. MARTIMORT (1999): "Politics, transaction costs and the design of regulatory institutions", *World Bank Policy Research*.
- GREIF, A. y D. LAITIN (2004): "A Theory of Endogenous Institutional Change",

- American Political Science Review*, Vol. 98, N. 4, pp. 633-652.
- HALL, P. A. (1986): *Governing the economy: The politics of State intervention in Britain and France*. Oxford University Press. Nueva York.
- HALL, P. A. y R. TAYLOR (1996): "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- HENISZ, W. J. y B. A. ZELNER (2004): "Explicating political hazards and safeguards: a transaction cost politics approach", *Industrial and Corporate Change*, 13, 6, pp. 901-915.
- JONES, P. y J. HUDSON (1998): "The role of political parties: An analysis based on transactions costs", *Public Choice*, 94, pp. 175-189.
- JONES, P. y J. HUDSON (2001): "Political Parties, Political Integrity and Public Policy: a transactions costs approach", *Political Studies*, V. 49, pp. 70-88.
- KATZNELSON, I. y B. R. WEINGAST (2005): "Intersections between Historical and Rational Choice Institutionalism", en KATZNELSON, I. y B. R. WEINGAST: *Preferences and Situations: points of intersection between Historical and Rational Choice Institutionalism*. Russell Sage, NY.
- KINGSTON, C. y G. CABALLERO (2006): "Comparing theories of institutional change", Annual Conference of ISNIE. Boulder, Colorado. USA.
- KISER, L. y E. OSTROM (1982): "The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches", en OSTROM, E. (Ed): *Strategies of Political Inquiry*. Sage, California.
- KNIGHT, J. (1992): *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press. Cambridge.
- KNIGHT, J. e I. SENED (eds) (1995): *Explaining social institutions*. University of Michigan Press.
- LANE, J. E. (2000): *The New Institutional Politics. Performance and outcomes*. Routledge. Londres.
- MARCH, J. G. y J. P. OLSEN (1984): "The new institutionalism: organizational factors in political life", *American Political Science Review*, N. 78, pp. 738-749.
- MARCH, J. G. y J. P. OLSEN (1989): *Rediscovering Institutions*. Free Press. NY.
- MARCH, J. G. y J. P. OLSEN (1994): *Democratic Governance*, Free Press. NY.
- MILLER, G. J. (1997) : "The Impact of Economics on Contemporary Political Science", *Journal of Economic Literature*, XXXV, pp. 1173-1204.
- MOE, T. M. (1990): "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, N. 6, pp. 213-253.
- MOE, T. M. (2005): "Power and Political Institutions", *Perspectives on Politics*, Vol. 3, N. 2, pp. 215-233.
- NORTH, D. C. (1990a): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge
- NORTH, D. C. (1990b): "A Transaction Cost Theory of Politics". *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, N. 4, pp. 355-367.
- NORTH, D. C. (1994): "Economic Performance through Time", *The American Economic Review*, Vol. 84, N. 3, pp. 359-368.
- NORTH, D. C. (1999): "In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory", pp. 314-317, en ALT, J., LEVI, M. y E. OSTROM: *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*. Russell Sage Foundation. Nueva York.
- NORTH, D. C. (2005): *Understanding the process of economic change*. Princeton University Press.
- NORTH, D. C. y R. P. THOMAS (1973): *The Rise of the Western World: a New Economic History*. Cambridge University Press. Cambridge.
- 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*, Vol. 49, N. 4, pp. 803-832.

- NYE, J. V. (1997): "Thinking about the State: Property Rights, Trade, and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion", pp. 121-144, en DROBAK, J. N. y J. NYE (eds) (1997): *The Frontiers of the New Institutional Economics*. Academic Press. San Diego.
- OLSON, M. (2000): *Power and Prosperity*. Basic Books. Nueva York.
- OSTROM (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions of Collective Action*. CUP.
- PETERS, G. (1999): *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. Routledge.
- PIERSON, P. (2000): "Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics", *American Political Science Review*, N. 94, pp. 251-267.
- PIERSON, P. y T. SKOCPOL (2002): "Historical institutionalism in contemporary political science", en KATZNELSON, I. y MILNER (2002): *Political Science: The State of the Discipline*. New York Norton.
- POWELL, W. W. y P. J. DIMAGGIO (1999) (eds): *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE.
- SCHLAGER, E. y E. OSTROM (1992): "Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics*, V. 68, N. 3, pp. 249-262.
- SENED, I. (1991): "Contemporary Theory of Institutions in Perspective", *Journal of Theoretical Politics*, N. 3, pp. 379-402.
- SHEPSLE, K. A. (1986): "Institutional equilibrium and equilibrium institutions", pp. 51-81, en H. F. WEISBERG (ed): *Political Science: the science of Politics*. Agathon, Nueva York.
- SHEPSLE, K. A. (1999): "The Political Economy of State Reform. Political to the Core". Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics. Washington D.C.
- SHEPSLE, K. A. (2006): "Rational Choice Institutionalism", en BINDER, S.; RHODES, R. y B. ROCKMAN (eds): *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- SHEPSLE, K. A. y B. R. WEINGAST (1981): "Structure Induced Equilibrium and Legislative Choice", *Public Choice*, N. 37, pp. 503-519.
- SPILLER, P. T. y M. TOMMASI (2000): "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with application to Argentina". Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics. Tübingen.
- SPILLER, P. T. y M. TOMMASI (2007): *The institutional foundations of Public policy in Argentina. A transaction cost approach*. CUP
- SPILLER, P. T.; STEIN, E. y M. TOMMASI (2003): "Political Institutions, Policy-making Processes and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework". Banco Interamericano de Desarrollo.
- THELEN, K. (1999): "Historical institutionalism in comparative politics", *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, pp. 369-404.
- TOBOSO, F. (2001): "Institutional individualism and institutional change: the search for a middle way mode of explanation", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 25, pp. 765-783.
- TWIGHT, CH. (1994): "Political Transaction-Cost Manipulation. An integrating theory", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, N. 2, pp. 189-216.
- WEINGAST, B. R. (1996): "Political institutions: rational choice perspectives", en GOODIN, R. E. y H. D. KLINGEMANN (eds): *A new handbook of political science*, pp. 167-190. Oxford University Press.
- WEINGAST, B. R. (2002): "Rational choice institutionalism", pp. 660-692, en I. KATZNELSON y H. V. MILNER (eds): *Political science. The state of the discipline*. W. W. Norton.
- WEINGAST, B. R. y W. J. MARSHALL (1988): "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets", *Jour-*

nal of Political Economy, Vol. 96, 1, pp. 132-163.

WILLIAMSON, O. E. (2000): "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, Vol.38, pp. 595-613.

## NOTAS

1. Este trabajo constituye un extracto de un trabajo más extenso realizado para el programa de procesos políticos contemporáneos del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela. Mis estancias en el Center for New Institutional Social Sciences (St. Louis, Estados Unidos) facilitaron mi aproximación al análisis político institucional. Agradezco los comentarios e interés de los profesores Manuel María de Artaza, Miguel Bastos y especialmente Ramón Maiz.

2. No obstante, tras la Segunda Guerra Mundial existen trabajos politológicos concretos que abordan -de alguna forma- aspectos referentes a las instituciones políticas, pero estas no constituyen el centro de atención de la ciencia política.

3. De Artaza (2005) realiza una aproximación al surgir del nuevo institucionalismo.

4. La posición causal de las instituciones políticas viene dada también por la influencia que las mismas tienen sobre los tres factores tomados como exógenos para estudiar los resultados políticos por la tradición dominante previa en teoría política: la distribución de preferencias de los actores políticos, la distribución de recursos y las restricciones impuestas por las reglas del juego.

5. A través de la actividad política, los individuos se desarrollan a sí mismos, a sus comunidades y el bien público, de modo que la política es considerada como una actividad que implica educación, elaboración de significados, formación de concepciones compartidas de experiencias y desarrollo de valores, entre otros factores.

6. En este análisis se desagrega el institucionalismo sociológico de Hall y Taylor (1996) en dos enfoques distintos: un institucionalismo normativo y un institucionalismo propiamente sociológico. Además se cataloga un tipo de institucionalismo al que denomina empírico -por falta de enfoque teórico y su énfasis en un conjunto de cuestiones institucionales tradiciona-

les- y se delimitan dos tipos de aproximaciones institucionalistas en función de su objeto de estudio: por un lado, las relaciones institucionalizadas entre sociedad y Estado, y por otro, la política internacional.

7. En el seno del institucionalismo sociológico contemporáneo pueden distinguirse diversas perspectivas sociológicas como los modelos de organización basados en la ecología de la población, el enfoque que analiza las dimensiones simbólicas y evaluativos de las organizaciones o el programa que estudia los procesos de "sedimentación" de las organizaciones.

8. En relación a la atención de las instituciones políticas por parte de la elección racional, podemos señalar que Moe (2005) sostiene que en los años ochenta se pusieron los cimientos para una teoría de las instituciones basada en el poder: el trabajo de la escuela de la elección pública sobre la búsqueda de rentas se centró en el poder de los grupos de interés sobre las políticas públicas y en los grados de ineficiencia derivados del "lobbying" y de la atención a intereses especiales por parte de las políticas. Esta línea de investigación de la escuela de la elección pública ha sido mayoritariamente considerada como una teoría de los grupos de interés de las políticas públicas, pero realmente implica también el germen para un enfoque del poder para las instituciones políticas en el que se asumen la posibilidad de beneficiados, perjudicados y de resultados socialmente ineficientes. Esta argumentación de Moe (2005) contrasta con el enfoque de la cooperación que finalmente asumirá la elección racional en sus contribuciones al análisis institucional, tal como analiza el apartado siguiente.

9. Los individuos son los actores centrales en el proceso político y actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal, mientras las instituciones son conjuntos de reglas que moldean la conducta individual y establecen incentivos y restricciones a los que los individuos reaccionan de forma calculadora.

10. La primera busca solucionar la problemática de las decisiones colectivas mostrada por Arrow a través de la restricción de los comportamientos individuales y de nociones teóricas como la de equilibrio inducido por la estructura. La segunda apunta a buscar soluciones a la problemática de que las organizaciones burocráticas asuman las instrucciones de los líderes políticos.

11. De este modo, no se destaca el peso de la historia para el diseño institucional.

12. Así, las reglas del Congreso que conceden el poder de agenda son determinantes para la elección de las políticas legislativas. En un modelo espacial de votación entre alternativas de un continuo unidimensional, se constata como la opción del votante mediano –que divide a la distribución de votantes en dos partes iguales– no se establece si existe un agente que posee el poder monopólico sobre la agenda, correspondiéndole solo a él presentar propuestas para salir del “statu quo”. Esta especificación institucional sobre el poder de agenda acaba determinando la política que acaba siendo aprobada, que es la que propone quien tiene el poder de agenda (propone, de entre aquellas que ganarán al “statu quo”, la que más le conviene). Este modelo político de influencia del control de agenda, que ejemplifica la importancia de cuestiones micro de las instituciones, se ha enriquecido incorporando el escenario de separación de poderes propio del sistema norteamericano, de modo que el enfoque de elección racional ha enfatizado la interacción entre tribunales de justicia y el legislativo. Este enfoque elimina la preponderancia de los tribunales como actor de último movimiento, y concluye que cuanto más distante sea la posición del presidente y del congreso, más margen de actuación tendrá el estamento judicial.

13. Cuestiones como la asignación de poder de veto entre agentes con visiones distintas pueden ayudar a explicar ciertos casos de estabilidad institucional (como en los Estados Unidos antes de la guerra civil), mientras en otros casos las instituciones generan su permanencia como previsión a que si se cambian en el presente, otros lo hagan en el futuro en busca de la satisfacción de sus preferencias. Para entender procesos de cambio institucional, North y Thomas (1973) constituye un ejemplo importante que ayuda a entender el desarrollo de Europa occidental (Weingast, 1996).

14. Siguiendo en esta línea, Moe (2005) estudia el caso de las agencias burocráticas para mostrar cómo estas instituciones no son cooperativas ni mutuamente beneficiosas para mucha gente afectada, por lo que reclama el papel del ejercicio del poder como determinante para comprender estas instituciones políticas. En un escenario de altos costes de transacción y de sociedades democráticas en el que la pertenencia a la sociedad está dada, las organizaciones burocráticas surgen de procesos políticos en los que hay grupos que intentan establecer sus

propios intereses. Y es que ciertos enfoques se centraron en agentes políticos como los legisladores, los grupos de interés y los burócratas que usan la autoridad pública para crear la burocracia, y concluyeron que las relaciones entre esos agentes era mutuamente beneficiosa para ellos, pero no incorporaban adecuadamente el papel de aquellos agentes perjudicados por la estructura institucional determinada.

15. En todo caso, debe entenderse que es justamente la solvencia y coherencia del enfoque de elección racional de las instituciones el que lo ha llevado a constituirse, posiblemente, en el más influyente de la ciencia política actual, tal como se puede evidenciar analizando el trabajo académico de algunos de los más prestigiosos politólogos de universidades como Harvard o Stanford.

16. 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 paretianas.

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

18. Análogamente a este esfuerzo, y como ejemplo de trabajo de análisis político de costes de transacción en el sistema político español, podemos apuntar que en Caballero (2007) se ha realizado un estudio del papel de las comisiones, los grupos parlamentarios y los diputados en la organización industrial del Congreso español. En esta cámara las estructuras jerárquicas sustituyen la relevancia de las comisiones y de los diputados individuales del caso norteamericano.

19. Posteriormente, Dixit (2003) desarrolla algunas implicaciones de reforma política

que pueden derivarse de este enfoque para los países menos desarrollados, estudiando tanto aspectos del diseño de las instituciones y las constituciones como otros sobre incentivos y organizaciones.

20. Desde luego, la literatura de referencia es más extensa. Así, Twight (1994) intentó desarrollar la teoría de costes de transacción, aunque su análisis asumió otra perspectiva que no ha sido influyente en la literatura. Por otra parte, el enfoque se ha ido aplicando a diversas instituciones políticas: entre otros, Jones y Hudson (1998, 2001) estudian los partidos políticos, Estuche y Martimort (1999) el diseño de instituciones regulatorias, y Henisz y Helner (2004) las relaciones entre inversores privados y el gobierno.

21. En los últimos años, el reto de endogeneizar el estudio del cambio institucional ha ocupado un protagonismo creciente. Véase Greif y Laitin (2004) como referencia principal o Kingston y Caballero (2006) como un panorama de las teorías del cambio institucional.

22. El nuevo enfoque transaccional puede nutrirse también, respecto a este aspecto, a través de los enfoques institucionalistas northianos. Desde esta perspectiva se deriva que para conceptualizar al individuo debe considerarse en un determinado contexto social e institucional en el que va a desarrollar su modelo mental subjetivo. En este sentido, North (1994)

destaca que “la historia demuestra que las ideas, las ideologías, los mitos, los dogmas y los prejuicios, importan”, y es necesario comprender como evolucionan. Así, las ideologías son marcos compartidos de modelos mentales que incluyen tanto una interpretación del entorno como una prescripción sobre como este debería ser estructurado.

Los modelos mentales son, hasta cierto punto, únicos a cada individuo, mientras las ideologías y las instituciones responden a percepciones más generales que ordenan el entorno. “Las estructuras de creencias son transformadas en estructuras sociales y económicas por las instituciones, las cuales incluyen tanto reglas formales como normas de conducta informales. Existe una relación cercana entre los modelos mentales y las instituciones. Los primeros son las representaciones internas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el ambiente; las segundas son los mecanismos externos a la mente que los individuos crean para estructurar y ordenar el ambiente” (North, 1994; Denzau y North, 1994). De este modo, detrás de las instituciones está el papel de las creencias y de las ideas, cuestión central en los procesos políticos.

23. De hecho, el amplio análisis realizado en Caballero y Arias (2003) sobre los costes de transacción en la política ha permitido detallar por qué estos costes son incluso más altos en los mercados políticos que en los económicos.